

Financial Policy

POLITICA FISCALĂ^{*)}

CONSTANTIN IONETE

The main stages and measures of the reform of the financial policy from 1990 to 1994 are analysed. The major directions of the financial reform on short and long terms are formulated.

În economia de piață politica fiscală, în sens larg, cuprinde formarea prin impozite și taxe a veniturilor bugetare, și alocarea cheltuielilor de către guvern, în funcție de apropierea de echilibru, urmărindu-se subordonarea deficitului și eventual a excedentului bugetar obiectivelor politicii economice.

Politica fiscală este independentă de politica monetară, dar împreună participă la creșterea economică în condiții de stabilitate a ocupării forței de muncă și de variație normală a indicelui de preț. Opțiunile acestor două componente ale politicii economice exercită o influență puternică asupra cererii de credite guvernamentale și neguvernamentale și asupra ratei dobânzii.

În perioada de tranziție aceste orientări generale ale politicii fiscale își modifică și largesc periodic conținutul și sfera, în funcție de ritmul și amploarea transformărilor radicale social-economice. De aici, cerința evitării sistemelor rigide de impozitare și alocare, dar și a celor incoerente și fără țință. Datorită acestui fapt este cu atât mai necesară conceptualizarea opțiunilor în cadrul cuprinzător al reformei social-economice. Reforma fiscală, integrată acestui proces, operează schimbări în baza și sistemul impozitelor și taxelor, lichidează corelația directă dintre buget și unitățile producătoare de bunuri și servicii, caracterizată prin etatizarea rezultatelor acestora și repartitia lor centralizată, așază autoritatea bugetară în zona sectorului public, ce nu mai e atotcuprinzător, ci limitat la promovarea interesului național, instituie mecanisme bugetare și fiscale, corelate cu mecanismele pieței, instituționalizează descentralizarea și autonomia bugetelor locale, apropiindu-le de colectivitățile locale în măsură să exercite direct și participativ răspunderea realizării lor, autonomizează sistemul asigurărilor sociale participative etc.

*) Studiu prezentat în cadrul Grupului consultativ pe probleme economico-sociale al Președintelui României.



Aspecte ale mersului reformei fiscale

Privite în timp, acțiunile reformatoare în domeniu nu se află la început dar nici în preajma depășirii dificultăților. Cadrul juridic pentru declanșarea reformei fiscale s-a creat odată cu adoptarea Legii 15 și a Legii 31 din august 1990, care puneau bazele autonomiei întreprinderilor de stat prin trecerea la organizarea lor ca regii și societăți comerciale.

Ca urmare, în 1991, a fost întocmit și executat bugetul în condițiile primei forme de **debugetizare a economiei**. Centralizarea la bugetul de stat a rezultatelor financiare ale investițiilor economice, prin vărsăminte obligatorii sub diferite forme, mai ales din beneficii a încetat. S-au introdus impozite directe specifice, pe profit, pe venituri din capital și altele. A reapărut impozitul pe salarii suportat direct de titularii de venituri, care înlocuia vărsămintele globale cu aceeași denumire făcute de întreprinderi.

În 1993 în structura impozitelor a apărut, după pregătiri corespunzătoare forma modernă de impunere indirectă, taxa pe valoarea adăugată, care înlocuiește treptat impozitul pe circulația mărfurilor. Pentru reglarea cererii și ofertei la anumite produse în perioade critice s-au introdus accizele. S-a modificat radical regimul taxelor vamale în funcție de obligațiile internaționale asumate de țara noastră în domeniul liberalizării schimburilor economice externe.

Totuși reforma sistemului fiscal și bugetar se confruntă cu neajunsuri, iar unele practici necesită corecturi.

În domeniul formării de venituri ale statului, supuse redistribuirii în general centralizate s-au creat surse care duc la **debugetizarea anumitor cheltuieli publice**. Încă din 1991 au apărut așa-numitele fonduri extrabugetare formate din contribuții obligatorii sau forme de prelevare din veniturile persoanelor fizice și juridice destinate acoperirii unor obligații ale statului,

de regulă sociale, ce depășeau posibilitățile bugetului. În 1991 numărul acestor fonduri vechi și noi a ajuns la nouă. Suma lor s-a ridicat la 244 miliarde lei și reprezenta 49,1% față de bugetul de stat. În anii următori, numărul acestor fonduri a crescut, fiind de 15 în 1992 și 1993, iar până la jumătatea anului 1994 erau operaționale 14 fonduri.

Potrivit prevederilor, veniturile din aceste contribuții vor însuma, până la sfârșitul anului circa 3500 miliarde lei, ceea ce prin raportare, reprezintă peste 35% față de veniturile totale ale bugetului de stat. Semnificative sunt unele aspecte ale folosirii acestor fonduri. De exemplu, în 1990, din totalul lor s-au cheltuit 140 miliarde lei, adică 57,4%. Pentru anul 1994 se prelină cheltuieli de aproximativ 3375 miliarde lei, deci cu un sold favorabil de 125 miliarde lei.

Încasările și plățile din aceste fonduri sunt centralizate în conturile de trezorerie; ca și celelalte venituri și cheltuieli bugetare.

Soldurile lor favorabile au creat posibilitatea folosirii unei metode specifice de consolidare a bugetului, de acoperire a deficitului cronic al bugetului de stat. Până de curând atragerea în acest scop a soldurilor favorabile a rămas neremunerată prin dobânzi, ceea ce a dus la devalorizarea lor.

După inițierea emisiunii primelor certificate de trezorerie, în remunerarea soldurilor favorabile au intervenit anumite schimbări. Totuși opțiunea titularilor acestor fonduri pentru amplasamente optime la bănci sau alte forme de investire de capital n-a devenit operațională.

O altă caracteristică a folosirii fondurilor din afara bugetului o constituie redistribuirea unei părți din disponibilul lor prin schimbarea destinației. Se înregistrează alocări din această sursă pentru subvenții, investiții, creditarea ministerelor etc.

Efecte nefavorabile a avut și redistribuirea centralizată a unor fonduri din reevaluarea unor active (fonduri fixe, stocuri etc.), accentuând decapitalizarea titularilor.

O acțiune opusă debugetării

cheltuielilor publice o constituie **bugetizarea rezultatelor financiare ale unor organizații sau instituții autonome** pe alte căi decât impozitarea în cadrul sistemului aplicat. În prim-plan în această privință apar intervențiile guvernului pentru alocarea cu diverse destinații a unor disponibilități din profitul net al Băncii Naționale (în afara impozitării profitului brut). Fenomenul datează de mai mult timp, iar prin Ordonanța nr. 1/1994 s-a legalizat, odată cu aprobarea ei de către Parlament.

Suma prelevată la buget din profitul Băncii Naționale pe 1994 prin acest act normativ este de 341,4 miliarde lei și este destinată în cea mai mare parte acoperirii unor subvenții, unor cheltuieli de investiții, regularizării unor debite mai vechi ale datoriei publice etc. Înainte de aprobarea acestei legi s-au transferat din profit, la cererea guvernului, și alte sume, de ordinul câtorva sute de miliarde.

Începând din 1995 corelația dintre bugetul de stat și profitul Băncii Naționale a fost legalizată prin impozitarea acestuia cu o cotă de 80%.

Bugetizarea profitului Băncii Naționale nu este o problemă de legalitate. Dar potrivit experienței această alegere este mai ușor de realizat. Prezintă interes însă convergența procedurii cu funcționarea mecanismelor pieței și mai ales cu exercitarea controlului Băncii Centrale asupra inflației. Dobânzile real pozitive la creditele de refinanțare, principala resursă a profitului, sunt un mijloc de control al lichidităților și de eliminare a excesului inflaționist de masă bănească. Prin redistribuirea pe calea bugetului a profitului, disponibilitățile pătrund în canalele circulației și efectele acțiunii se anulează. Recursul bugetului la această resursă a Băncii Centrale poate rămâne o practică conjuncturală limitată la perioadele de inflație galopantă. După reducerea inflației la o rată cu o singură cifră va scădea și nivelul profitului și interesul pentru bugetizarea lui.

În alte forme, se mai mențin sechele ale etatizării unor venituri ale

unităților economice, prin vărsăminte directe la buget, în afara impozitării. Este cazul regiilor autonome care își păstrează corelația cu bugetul prin vărsăminte directe la încheierea anului financiar; în acest mod își creează o bază și pentru apel la acoperirea pierderilor. De altfel, bugetul rămâne obligat pentru preluarea la datoria publică și a pierderilor eventuale ale societăților comerciale cu capital de stat, mai ales în condițiile în care falimentul nu este reglementat. Obiectivul reformei îl constituie trecerea la economia de piață, incompatibilă cu corelații directe buget-întreprinderi. Regiile autonome funcționează în limitele economice ale monopolului natural, în care poziția de producător unic se justifică numai prin exploatarea optimă a resurselor în condițiile date, nu prin granițe permeabile cu bugetul de stat.

O altă formă a etatizării latente în economie o constituie trecerea unor funcții de centralizare a unor resurse ale agenților economici cu capital de stat, precum și de alocare administrativă a lor, de la buget la fondurile proprietății de stat și private (FPS și FPP). De regulă, alocările sunt subvenții pentru întreprinderi cu pierderi. Ca instituții de pregătire a relațiilor de piață "Fondurile" prestează servicii pentru organizarea și accelerarea privatizării, nu pentru prelungirea repartizării centralizate prin decapitalizarea unităților plătitoare.

Stagnarea privatizării a consacrat și "naționalizarea" fără despăgubiri a dividendelor la certificatele de proprietate, care mai devreme de 1996 nu se vor transforma în acțiuni, deși legea operaționalizării lor s-a adoptat în iulie 1991.

Actualul cadru juridic și instituțional al relațiilor buget-întreprinderi cu capital de stat permite astfel de abateri de la autonomie decizională, dar nu și obiectivele reformei bugetar-fiscale.

Pe agenda reformei rămâne de asemenea deschisă **problema descentralizării bugetare, a independenței**, susținută de resurse financiare proprii, a



bugetelor locale.

Funcționarea ei este semnalul maturizării voinței de participare responsabilă a colectivităților locale la promovarea propriilor interese, armonizate cu interesul național. Distanța care ne desparte de

descentralizarea bugetară este încă mare.

Indicatorii relevanți ai bugetelor locale privind evoluția și starea acestui proces, în perioada 1991-1994 (program), sunt următorii: (Tabelul nr. 1).

Tabel 1

Denumire	1991	1992	1993	1994
Total venituri locale	58,6	199,6	712,5	1672,1
Transferuri de la buget la stat	41,4	168,0	328,2	814,2
Total general venituri	100,0	367,6	1040,7	2486,9
Pondere transferurilor în veniturile totale ale bugetului local %	41,4	45,7	31,5	32,7
Raporturi venituri totale buget local /venituri buget de stat %	20,1	26,9	27,4	25,2
Raporturi venituri fiscale locale / venituri fiscale buget de stat %	3,4	2,2	8,8	8,5
Raportul cheltuieli locale / cheltuieli buget de stat %	10,8	12,2	16,8	14,2

În raporturile cu finanțele locale se păstrează un grad înalt de centralizare atât în formarea veniturilor, cât și în alocarea cheltuielilor.

Transferurile din bugetul de stat echilibrează veniturile cu cheltuielile. În 1991 și 1992 transferurile au depășit 40% din veniturile totale ale bugetului local. În anii următori ponderea lor a scăzut, dar continuă să reprezinte aproape o treime din veniturile totale. Raportul dintre veniturile totale ale bugetului local și cele ale bugetului de stat a crescut de la 20,1% în 1991 la 27% în următorii 2 ani, pentru ca în 1994 să scadă la 24%.

Veniturile fiscale locale, în raport cu cele din bugetul de stat, sunt aproape nesemnificative reprezentând circa 3% în 1991 și circa 8% în 1993 și 1994.

Până în prezent nu s-au studiat în adâncime criteriile de diferențiere a impozitelor și taxelor caracteristice formării stimulative a bugetului local, în comparație cu cele ale bugetului de stat, pentru așezarea pe baze stabile a finanțelor locale autonome, în

măsură să promoveze strategii de dezvoltare social-economice locale.

Fluctuația intervențiilor prin transferuri arată percepere conjuncturală ale veniturilor pentru echilibrarea bugetelor locale, iar nivelul veniturilor fiscale locale semnalează marginalizarea acestora și a descentralizării financiare.

Centralizarea finanțării acțiunilor specifice locale la bugetul de stat este mai evidentă. Raportul cheltuieli totale locale față de cheltuielile bugetului de stat este de 10% în 1991 și 14,2% în 1994 (preliminat). Deoarece acțiunile social-culturale și mai ales învățământul și sănătatea sunt prin natura lor locale, politica bugetară confirmă credibilitatea scăzută a populației față de capacitatea administrației locale de a gestiona finanțele locale.

Abuzurile acestora în toate domeniile, mai alers în aplicarea Legii 18/1991, confirmate de numeroasele destituiri de primari, necesită în continuare o atitudine fermă față de abateri. Promovarea descentralizării bugetare nu este compatibilă

cu menținerea finanțării învățământului în bugetul de stat de teama iresponsabilității unor organe ale administrației locale, așa cum se întâmplă acum.

Totodată, prin dimensiunile mici și dependența de bugetul de stat, rămâne blocată deschiderea finanțelor locale spre piața monetară și a capitalului prin emisiuni de efecte publice ale autorităților locale. În vederea depășirii penuriei de mijloace bănești pentru dezvoltarea infrastructurii, mai ales în marile orașe.

Evaluarea aplicării consecvente a reformei are la bază indicatori de performanță privind reducerea până la zero a subvențiilor, dimensionarea datoriei publice, a deficitului bugetar și a sarcinii fiscale.

Subvenționarea sub orice formă este un mijloc de distorsionare a prețurilor

relative, de alocare administrativă și discriminatorie a resurselor, de slăbire a concurenței și deturnare a eforturilor pentru promovarea competitivității. Atâta timp cât dificultățile ajustării economiei la cerințele pieței îi prelungește existența subvenționarea implică transparența totală a procesului și motivarea ei. În conformitate cu prăbușirea producției și cu dezechilibre inerciale, economia noastră a fost însoțită de subvenții ridicate, generatoare de inflație și de eforturi fiscale.

În 1993, de exemplu, nivelul subvențiilor de la buget în valoare de 1317,5 miliarde lei a fost apropiat de nivelul profitului total al întreprinderilor proprietate de stat, care s-a ridicat la 1669,2 miliarde lei.

În perioada 1990-1994 subvențiile, pe o structură agregată de destinații, au evoluat astfel: (Tabel 2)

Tabel 2.

	Realizări				Program
	1990	1991	1992	1993	1994
Total subvenții	60,0	177,2	784,8	1317,5	1610,6
Subvenții pentru instituții publice	1,2	6,7	23,1	72,3	150,7
Subvenții pe produse și activități	25,0	50,1	105,7	350,3	679,3
Subvenții pentru acoperirea diferențelor de preț și tarif	33,8	120,4	656,0	637,1	491,4
Prime acordate producătorilor agricoli	-	-	-	257,8	289,2

În acest tabel nu sunt însumate subvențiile din beneficiile Băncii Naționale și din resursele FPS.

Cu toate că subvenționarea produselor și serviciilor de bază pentru aprovizionarea populației s-a încheiat în 1993, acțiunea continuă în alte segmente ale economiei. În 1994 subvențiile totale reprezintă 16,4% din cheltuielile curente ale bugetului de stat.

Gradul de solicitare fiscală și recursul la emisiune inflaționistă sunt

dependente nu numai de subvenții, ci și de datoria publică internă și externă.

În cei aproape cinci ani de tranziție datoria publică internă și externă s-a înscris în limitele proporționalității cu variabilele relevante ale economiei naționale. Cumulată, datoria publică efectivă rămâne sub pragul de alarmă de 60% din produsul intern brut. Din 1991 până la 31 decembrie 1993, datoria publică internă, după scadențe onorate sau reeșalonate a ajuns la 817,5 miliarde lei și reprezintă 4% din PIB realizat în 1993.



Ea însumează diverse împrumuturi interne pentru finanțarea deficitelor bugetare din anii 1991, 1992 și 1993, pierderi preluate de stat și credite neperformante ale întreprinderilor cu capital de stat, precum și alte obligații.

Pentru consolidarea ei s-a recurs pentru prima dată la emisiuni de obligațiuni, plasate la populație și la băncile comerciale, precum și la împrumuturi contractate cu CEC și garantate cu obligațiuni.

Obligațiunile de stat, devenite instrumente pe piața monetară au creat

premise pentru funcționarea unui nou segment al acestora și pentru pregătirea pieței capitalului.

La sfârșitul lui 1994 datoria publică va crește cu volumul deficitului din exercițiul curent, prevăzut în bugetul rectificat la suma de 1754 miliarde lei. Nivelul său nu depășește pragul proporționalității față de produsul intern brut, deoarece reprezintă circa 3% din valoarea acestuia.

Nivelul datoriei publice externe este mai ridicat. În perioada 1990 - 30 iunie 1994 a înregistrat următoarea evoluție: (Tabel 3)

Tabel 3

Perioada	Datorie externă		Dobânzi și
	Contractată	Efectivă	comisioane plătite
<i>I. Credite externe contractate de agenți economici și alte persoane juridice, cu garanția statului</i>			
1989-31.12.1993	1718,05	793,36	46,17
31.12.1993-30.06.1994	188,29	-	-
1989-30.06.1994	1947,54	992,84	73,31
<i>II. Credite externe contractate direct de stat</i>			
1989-31.12.1993	3257,52	2452,23	252,65
31.12.1993-30.06.1994	738,39	441,53	69,09
1989-30.06.1994	4114,22	3004,36	336,09
<i>Total datorie externă</i>			
1989-31.12.1993	4975,57	3245,59	298,82
31.12.1993-30.06.1994	926,68	441,53	69,09
1989-30.06.1994	6061,76	3997,20	409,40

(*) Rata dobânzii nu poate fi comunicată, deoarece diferă de la un contract de credit la altul.

Calculată la cursul oficial actual al leului în raport cu dolarul american, datoria publică efectivă se ridică la 7000 miliarde lei și reprezintă 14% din PIB preliminar pentru anul 1994.

Începând din anul viitor obligațiile de plată ale serviciului datoriei publice se vor dubla față de cele din 1994, ridicându-se la circa 800 milioane dolari și vor exercita presiuni asupra echilibrului fragil al balanței de plăți, realizat cu credite de balanță de la organismele financiare internaționale.

Împreună, soldurile datoriei publice interne și externe, cumulate din 1990 până la sfârșitul primului semestru din 1994 se mențin

la un nivel cu mult mai mic decât cel stabilit de standardele internaționale ale proporționalității și ca atare nu devin un factor agresiv de exercitare de presiuni pentru creșterea gradului de fiscalitate în țara noastră, pentru prelevarea unei părți mai mari decât în prezent din produsul intern brut prin impozitare.

Variațiile în presiunea asupra nivelului de fiscalitate constituie o restricție semnificativă pentru proiectarea reformei în acest domeniu. Modificările în structura sistemului de impozitare și în volumul și rata acestora influențează echilibrele existente în economia nominală și au repercusiuni finale

asupra nivelului inflației.

De aceea orice modificare necesită evaluări privind efectul noilor impozite și taxe sau al creșterii celor existente asupra fiscalității agregate sau a sarcinii fiscale,

precum și a adecvării acestora la posibilitățile de suportare a lor de către titularii de venituri.

În perioada 1990-1994 sarcina fiscală dimensionată de sistemul bugetar în funcțiune a evoluat astfel: (Tabel 4)

Tabel 4

miliarde lei

Denumiri	1990	1991	1992	1993	1994*
Produsul intern brut	858,0	2198,9	6084,3	19738	50100
Total venituri ale bugetului de stat	232,3	496,8	1363,9	3792,4	9870,1
Total venituri ale bugetelor locale	21,5	58,6	199,7	712,5	1672,1
Total venituri ale bugetului asigurărilor sociale	53,3	164,1	468,5	315,1	3087,3
Total venituri extrabugetare	186,3	244,0	380,2	1234,9	3500,0
Total venituri ale sistemului bugetar (inclusiv extrabugetare)	493,4	963,5	2412,3	7054,9	18129,5
Ponderea veniturilor sistemului bugetar în PIB %	57,5	43,8	39,6	35,7	36,2

*) Preliminat

Nu se cunosc puncte fixe sau praguri pentru indicele fiscalității. În țările dezvoltate din Europa și celelalte continente prelevările agregate, de natura impozitelor și taxelor, indiferent de denumire reprezintă între 30-50% din PIB. În cadrul țărilor OECD media acestui indicator este de 39%. Pentru justificarea indicilor înalți de fiscalitate se invocă deseori nivelul atins în Suedia, de 50% din PIB. În decursul timpului în fiecare țară s-a ajuns la o anumită corelație, în funcție de numeroși factori social-economici, între acest indice și produsul intern brut.

În țara noastră, fără să se urmărească un anumit model, sarcina fiscală fluctuantă în perioada tranziției, se apropie în medie de cea din țările OECD. Această mărime nu e o descoperire a anului 1990, când a reprezentat 57,5% din PIB. Deși există o tendință evidentă de scădere a indicelui de fiscalitate, diferența în minus din 1994 față de 1990 fiind de 21,3 puncte procentuale, nivelul sarcinii fiscale rămâne ridicat, în comparație cu cel minim practicat în alte țări. Politica vărsămintelor obligatorii la cote înalte, făcute de întreprinderile de stat și-a prelungit efectele

și în 1990, când reforma sistemului impozitelor abia a început.

În cursul reformei impozitelor și taxelor s-a urmărit de la caz la caz ca valoarea agregată a noilor impozite să se coreleze cu vărsămintele la buget pe care le înlocuiau. De exemplu, încasările estimate prin introducerea taxei pe valoarea adăugată au fost corelate cu realizările din impozitul pe cifra de afaceri.

Condițiile în care s-a desfășurat reforma în acest domeniu și ca urmare s-a redimensionat sarcina fiscală au fost deosebit de dificile.

Căderea liberă a producției industriale până la aproape jumătate din nivelul 1989, precum și a veniturilor din producție, presiunea revendicativă pentru temperatura scăderii salariilor și a creșterii șomajului în același ritm cu căderea producției, inflația și altele amenințau cu pierderea controlului asupra corelațiilor necesare continuării proceselor economice, cum sunt cele dintre veniturile și cheltuielile bugetare, încasările și plățile din balanța comercială, masa bănească și produsul final etc.



În perioada 1990-1994 (preliminare) indicatorii relevanți pentru apropierea sau

depărtarea de echilibru ai bugetului de stat și balanței de plăți au evoluat astfel (Tabel 5):

Tabel 5

	1990	1991	1992	1993	1994*
deficitul bugetar-miliarde de lei	..	4196	1364	3792	1754
deficitul contului curent milioane \$	3354	1012	1564	1170	800

*) Preliminări

Ținând cont de marile dificultăți ale economiei, de costurile ridicate ale transformărilor în perioada de tranziție se constată o apropiere de echilibru atât a veniturilor și cheltuielilor bugetare, cât și a rezultatelor comerțului exterior. Rezistența la șocurile ajustării economice are rădăcini mai adânci, exprimate prin vocația spre echilibru a economiei naționale, care necesită susținerea printr-o politică bugetară și fiscală corespunzătoare.

Perspectivile reformei și opțiunilor de politică fiscală pe termen mediu și lung

Exercițiile de caracterizare a performanțelor reformei fiscale din țara noastră sunt folositoare în măsura în care devin analize prospective și transformă semnalele feed-back în argumente pentru variante și opțiuni viitoare.

În adoptarea unei astfel de prezumții nu poate fi ocolită definirea sistemului de impozite din primii cinci ani ai tranziției ca o **construcție empirică** realizată sub presiunea intrării în acțiune a mecanismelor pieței, prin măsuri pe termen scurt de aliniere. Presiunea transformărilor radicale interne a dus la debuetizarea economiei și trecerea de la vărsămintele obligatorii din veniturile întreprinderilor la un sistem de impozite directe. Opțiunea pentru integrarea

economică europeană a dus la modernizarea impozitării indirecte prin taxa pe valoarea adăugată care a înlocuit impozitul pe circulația mărfurilor, precum și la un sistem nou de taxe vamale. Așa cum s-a arătat, persistă sechele ale vărsămintelor centralizate la buget și alte redistribuiri de venituri sub forma subvențiilor. Prin excepție se practică și unele forme de impunere în dezacord cu unele standarde internaționale, cum sunt accizele și unele taxe vamale. Materia fiscală ce cade sub incidența acestora este de regulă de mici dimensiuni, iar aplicabilitatea lor este defensivă și conjuncturală.

Rămăneri în urmă mai mari și dificultăți de recuperare prezintă descentralizarea bugetară. Redimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare locale, în măsură să personalizeze capacitatea și răspunderea colectivităților comunale, orașenești și județene în participarea la dezvoltarea social-economică implică eforturi deosebite. În prim-plan apare necesitatea unor transformări radicale în modul de concepere a acestui segment și a mijloacelor de abordare a lui la nivelul puterii legislative și executive. Importantă rămâne și ridicarea nivelului de profesionalism al aparatului financiar local. Cu greutate deosebite se va confirma însă schimbarea mentalității populației care privește cu neîncredere îndeplinirea responsabilă a atribuțiilor de către administrația locală.

Eliminarea neajunsurilor în mersul reformei se realizează treptat. Efectele

economice ale unor măsuri de corectură sunt încă importante și necesită timp. În unele cazuri factorii care le generează sunt de durată. În ansamblu încheierea procesului de debuetizare a economiei și chiar a descentralizării bugetare sunt dependente de progresele realizate în privatizare în toate macrosectoarele și în mod deosebit în industrie și agricultură, unde proprietatea de stat este polarizatoare de subvenții, arierate și indisciplină financiară, facilități fiscale în numeroase forme, uneori greu de recunoscut. Sunt prezente însă evoluții politice, economice și financiare a căror maturizare va crea condiții pentru ca până la sfârșitul secolului aceste dificultăți să fie depășite și obiectivele reformei să fie îndeplinite.

Continuarea reformei în anii următori va include pe lângă acțiunile menționate și transformări radicale ale structurii fiscale actuale.

Hotărâtoare în acest sens sunt: **armonizarea sistemului de impozite și a legislației bugetare cu Standardele Uniunii Europene; asigurarea trecerii până la începutul secolului următor, de la sistemul fiscal empiric, motivat de presiuni pe termen scurt, la unul nou, rezultat al opțiunilor de politică fiscală, motivate de raționalitatea componentelor sistemului și a ansamblului său, în funcție de obiectivele politicii economice pe termen lung.**

Câmpul de exercitare a opțiunilor politicii fiscale cuprinde obiective cantitative definite de **asigurarea statului** cu veniturile considerate necesare pentru îndeplinirea funcțiilor sale și obiective calitative, economice, ce includ și pe cele de integrare economică internațională. Obiectivele cantitative se realizează prin maximizarea randamentului impozitelor, eșalonarea încasărilor pentru evitarea golurilor de trezorerie și alte mijloace. Principalele agregate ale acestui sistem au evoluții previzibile pe orizonturile de timp alese și sunt în mare parte necesare pentru proiectări pe termen mediu tuturor sistemelor de impozitare.

Politicile fiscale motivate prin raționalitatea obiectivelor economice sunt deosebit de complexe și deschise, deoarece necesită adaptarea sistemului de impozite la structurile și mecanismele economiei de piață în ritmul introducerii și maturizării lor.

În strategia tranziției opțiunile fiscale, menite să ducă la un sistem de impozite și alocatii bugetare coerente, motivate pe termen lung, ocupă o poziție centrală, iar pentru fundamentarea lor un loc aparte revine studierii **evoluției prospective a sarcinii fiscale**. Acest fapt este cu atât mai necesar, cu cât tranziția a început de la un nivel înalt al acestui indice, cu tendința de scădere în anii care au urmat, dar în condițiile apropiierii de echilibrul bugetar. Cercetarea se va confrunta cu dificultăți. Pe cât de clară este relația cantitativă prin care se exprimă gradul de fiscalitate pe atât de incertă rămâne optimizarea limitei sale.

Există unele semnale ale depășirii pragului său de suportabilitate, cum sunt: evaziune fiscală de proporții, tensiuni sociale cu izbucniri de violență și altele. De aici unele influențe asupra caracterizării acestei variabile macroeconomice ca povară sau suferință suportată de contribuabili.

Unii economiști, de formație fiziocrată au evaluat limita maximă a sarcinii fiscale la 25% din venitul național, dar practica fiscală a infirmat generalizarea ei.

În general preocupările de plafonare a sarcinii fiscale au devenit argumente în competiția politică. Pentru ocolirea motivațiilor electorale și trecerea, în cazul țării noastre, de la formarea empirică a nivelului sarcinii fiscale la evaluarea raționalității și proiectarea evoluției sale, în funcție de obiectivele tranziției este necesară cunoașterea generalizărilor dobândite în îndelungata experiență în acest domeniu.

Mecanismul reacțiilor antifiscale, necomparabilitatea internațională a sarcinii fiscale, criteriile de evaluare a raționalității lor sunt elemente de referință în proiectarea pe termen lung a acestui indicator. Așa cum dovedește experiența unor țări dezvoltate,



tensiunile antifiscale n-au pornit de la indicele global al sarcinii fiscale și nici de la sistemul de impozite în ansamblul său, ci de la depășirea pragului de suportabilitate a unui impozit sau altuia. Perceperea schimbării prelevărilor fiscale ca acțiuni injuste sau în exces declanșează mecanismul de reacții.

De asemenea, plafonarea sarcinii fiscale, în general nerealistă, nu poate fi susținută prin comparații internaționale. La același nivel de fiscalitate efortul contributiv este mai greu de suportat în țările sărace decât în cele dezvoltate din punct de vedere economic. Diferențierea nivelului de trai diferențiază de la o țară la alta receptivitatea față de sarcina fiscală.

Printre criteriile raționalității gradului de fiscalitate un loc aparte revine gradului de utilitate economică a cheltuielilor publice acoperite prin impozite. Favorizarea și extinderea sectorului public prin neglijarea acestui factor conduce la tensiuni.

Partea din PIB destinată prelevării fiscale este rațională și acceptabilă atunci când utilitatea marginală a cheltuielilor publice este egală cu utilitatea marginală a cheltuielilor private. Punctul de întâlnire a curbelor acestora două măsoară raționalitatea fiscalității. Când dificultățile împiedică stabilirea utilității marginale a celor două categorii de cheltuieli se poate recurge la stabilirea efectelor creșterii presiunii fiscale asupra nivelului PIB. Scăderea sau stagnarea acestui agregat semnalizează depășirea pragului critic al presiunii fiscale.

Calitatea proiecțiilor de politică fiscală este dependentă în mare măsură și de opțiunile pentru aplicarea **principiului neutralității economice a impozitelor**.

Doctrina clasică definește această funcție obiectiv a politicii fiscale ca o stare potrivit căreia după aplicarea impozitelor contribuabilul posedă mai puțin, dar în comparație cu ceilalți mărimile veniturilor

relative au rămas neschimbate.

Abaterea de la acest principiu duce la distorsiuni în nivelul prețurilor relative și denaturează efortul de competitivitate.

În forma sa pură, teoretică, acest principiu este considerat ca o condiție a funcționării nestânjenite a mecanismelor pieței.

În activitatea operațională s-au generalizat abaterile prin intervenții ale statului sub forma facilităților fiscale pentru anumite categorii de plătitori sau a stimulării de procese economice.

Odată cu keynesismul, intervenția statului prin impozite și cheltuieli bugetare a devenit o modalitate de acțiune pentru amortizarea dezechilibrelor la nivel macroeconomic.

Perioada de tranziție favorizează abaterile de la principiul neutralității, dar pe termen lung funcționarea mecanismelor pieței implică respectarea lui pe măsura dezvoltării structurilor economiei de piață.

Cu câteva decenii în urmă, apropierea de neutralitatea fiscală în vederea funcționării nestânjenite a mecanismelor pieței pentru alocarea resurselor a fost abordată prin reducerea drastică a impozitelor. Scopul urmărit l-a constituit stimularea ofertei într-o perioadă de stagnare a economiei, motiv pentru care metoda a purtat denumirea de "supply side".

O anumită extindere au cunoscut și metodele cantitative de determinare a incidenței impozitelor asupra creșterii economice și de optimizare pe această cale a sistemelor de impozite.

Întâmpinarea complexității tranziției cu multiple modalități de motivare a raționalității sistemului de impozite asigură condiții de fundamentare a opțiunilor fiscale pentru depășirea constituirii empirice a acestora.