

Ionel MĂNDESCU
“Lucian Blaga” University, Sibiu

FISCALITATEA - FACTOR RELEVANT DE INFLUENȚARE A MEDIULUI DE AFACERI*

* Traducere din publicația "SEA-Practical Application of Science", Volume I, Issue 1 / 2013

Keywords

Fiscalitate
Politică fiscal
Dezvoltare economic
Profit
Mediu de afaceri
Operator economic

JEL Classification

O23, O11, F36

Abstract

Principal instrument de management macroeconomic - politica fiscală constă în stabilirea de niveluri de impozitare și de cheltuieli cu scopul de a influența performanța macroeconomică.

Politica fiscală promovată de autoritățile guvernamentale ale oricărui stat contemporan este orientată, de regulă, spre atingerea unor obiective microeconomice și macroeconomice ce derivă din rolurile pe care statul trebuie să le îndeplinească în economie respectiv un rol alocativ, distributiv, reglementativ și unul stabilizator.

Autoritățile guvernamentale, prin producția și oferta de bunuri publice pe care le finanțează fie pe seama impozitelor sau taxelor, fie pe seama împrumuturilor publice, influențează atât funcțiile de utilitate ale indivizilor, cât și funcțiile de producție ale agenților economici din sectorul privat. La nivel macroeconomic, deciziile de politică fiscală ale autorităților guvernamentale legate fie de cheltuielile publice, fie de fiscalitate, pot fi orientate și spre stimularea procesului de dezvoltare. În deciziile investiționale adoptate de reprezentanții mediului de afaceri fiscalitatea este un cost al afacerii.

1. INTRODUCERE

Fiscalitatea trebuie studiată din perspectiva statică și perspectiva dinamică. Fiscalitatea este considerată generatoare și rod al politicii fiscale prin folosirea sa ca instrument al deciziilor politice. În scopuri economice, politice și sociale, aceasta conduce la funcționarea diferitelor tehnici și mecanisme de prelevare a impozitelor și taxelor. Fiscalitatea analizează îndeplinirea obiectivelor politicii economice și sociale ale statului.

2. FISCALITATEA ȘI CRIZA ECONOMICĂ PREZENTĂ

În situația crizei economice și a măsurilor stabilite de autorități ca fiind posibile alternative pentru a crește încasările la bugetul de stat, majorarea contribuțiilor sociale aferente costului salarial ar fi o măsură nocivă. Pe baza declinului economic și al problemelor de lichiditate din piață, o asemenea majorare ar duce la majorarea costului companiilor cu angajații, accelerând deciziile de restructurare sau de concediere a personalului.

La nivel macroeconomic, bugetul de stat ar avea de suferit datorită majorării cheltuielilor bugetare cu salariații concediați sau prin scăderea încasărilor la buget. Pentru ca această problemă să fie evitată este necesară o diminuare treptată a contribuțiilor sociale, ceea ce duce la atragerea și la menținerea forței de muncă, în special a celei calificate, prin prisma integrării europene și a liberei circulații a forței de muncă la nivel European. Fiscalitatea constituie expresia voinței politice a unei comunități umane organizate, fixată pe un teritoriu determinat și dispunând de o autonomie suficientă pentru a putea, prin intermediul organelor care o reprezintă, să se doteze cu o întreaga serie de reguli juridice și în special, fiscale.

Actuala criză financiară și economică are un efect puternic asupra finanțelor publice, în sensul că reducerea activității economice a condus la scăderea veniturilor bugetare, la creșterea deficitelor și la majorarea datoriei publice. În plus, sprijinul acordat băncilor cu probleme în principalele țări industrializate, concretizat în pomparea de lichidități în

sistem, dar și în preluarea unor active incerte, se va răsfrânge în final tot asupra datoriei publice.

Comparată deja cu marea criză din 1929-1933, actuala criză financiară națională și internațională a determinat autoritățile să regândească mixul de politici fiscale anticriză. Dacă în urmă cu câțiva ani atât Fondul Monetar Internațional, cât și Banca Centrală Europeană recomandau folosirea stabilizatorilor fiscali automați și condamnau public „activismul fiscal” și îndeosebi stimulentele fiscale prin apeluri la o politică de păstrare a echilibrului bugetar și de ținere sub control a datoriei publice, acum acordă împrumuturi și sprijină programele de relansare adoptate de autoritățile naționale. Economiiile unor state au început deja să se relanseze, înregistrând creșteri ușoare în ultimul trimestru, cu prețul creșterii fără precedent a datoriei publice. România, intrată mai târziu în criză, demonstrează realitatea potrivit căreia și inactivitatea are costurile sale, că poate crește datoria publică și fără a acorda stimulente fiscale și fără a demara un amplu program de investiții în infrastructură.

Fără a se aduce atingere independenței Băncii Centrale Naționale în raport cu puterea executivă este totuși necesară, în perioadele de criză, o coerență a politicilor monetare și fiscale. Setul de măsuri luate de autoritățile din România surprinde prin lipsa de coerență care se traduce printr-o eficacitate slabă și prin prelungirea suferințelor și creșterea costurilor sociale aferente ieșirii din criză. Un tablou al măsurilor luate prin prisma unei matrici de tipul „politici expansioniste – politici restrictive” ne conduce spre concluzia că cele două politici nu sunt convergente. La nivelul clasei politice este necesar un consens pentru renunțarea la practicile populiste de influențare a electoratului pe final de mandat deoarece ciclul politico – economic oportunist tradițional aplicat în țara noastră după anul 1990 a avut efecte de natura creșterii deficitului bugetar în anii electorali, care s-au repercutat asupra activității economice în perioada postelectorală. Este necesară în același timp o creștere a nivelului de informare a publicului, o agregare a societății civile care să asigure o trecere de la un electorat naiv, care decide la nivel emoțional, către un electorat sofisticat, care decide la nivel rațional, capabil să evalueze comportamentul ulterior al decidenților politici prin prisma

obiectivelor declarate și a capacității de transpunere în practică a promisiunilor electorale.

Un prim pas pe linia responsabilizării clasei politice în materie fiscală, dar și de creștere a gradului de informare a publicului o constituie adoptarea (aprilie 2010) a Legii responsabilității fiscale și bugetare.

Actul normativ are ca obiect de reglementare procedurile de elaborare a bugetelor multianuale, stabilind limite privind rectificările bugetare efectuate în cursul anului, regulile fiscale privind cheltuielile totale, cheltuielile de personal și deficitul bugetar, dar și înființarea Consiliului Fiscal. Prin lege, decizionalii partidelor politice pot solicita primului ministru sau Consiliului Fiscal calcularea impactului financiar al politicilor propuse și anunțate public. Promisiunile electorale vor trebui să fie însoțite de o descriere în detaliu a politicilor propuse, precum și de un calcul al impactului financiar.

Consiliul Fiscal, ca organism consultativ în materie de fiscalitate, buget și proiecții macroeconomice ale guvernului, va verifica datele centralizate de instituțiile relevante, fiind format din cinci persoane numite de Academia Română, Banca Națională a României, Academia de Studii Economice București, Institutul Bancar Român și Asociația Română a Băncilor.

Principala amenințare este legată de acumularea unor deficite bugetare care vor face greu de gestionat datoria publică. Datoria Publică a României, încă departe de nivelul de 60% din PIB prevăzut de Pactul de Stabilitate, asumat prin Tratatul de la Maastricht, a crescut totuși foarte rapid în ultimii doi ani, când aproape s-a dublat.

Alături de sustenabilitatea datoriei publice, o amenințare la fel de puternică o constituie gradul de îmbătrânire a populației și transferurile bugetare legate de acoperirea fondului de pensii. Toate aceste amenințări și riscuri conduc spre ideea creșterii responsabilității fiscale, adoptarea unei viziuni pe termen mediu și lung asupra echilibrului bugetar și o convergență a politicilor monetare și fiscale.

3. FISCALITATEA ȘI ACTIVITATEA ECONOMICĂ

În economiile moderne, autoritatea abilitată să gestioneze treburile publice ale comunității este statul. În demersul lor, autoritățile publice își asumă un număr de atribuții, potrivit doctrinei guvernului aflat la putere.

Fiscalitatea reprezintă un domeniu ce a suferit cele mai importante modificări în ultimii zece ani, însa acestea au avut loc fie prea lent, fie prea brusc, ducând la considerarea de catre contribuabili a acestui fenomen ca un factor de instabilitate în dezvoltarea sistemului economic românesc.

Guvernul, rezultat în urma procesului electoral, preferă să intervină sau nu în economie, furnizează un volum mai mare sau mai mic de bunuri și servicii publice, ceea ce se reflectă în volumul cheltuielilor publice finanțate. Însă, indiferent de fundamentele doctrinare economice și politice, guvernul urmărește bunăstarea cetățenilor, scop ce se poate atinge utilizând mai multe mijloace de politică financiară, inclusiv pârghia cheltuielilor publice. Din această perspectivă, cele patru roluri pe care și le asumă statul sunt: rolul distributiv, rolul reglator, rolul stabilizator, rolul asigurator.

Modul în care bunurile și serviciile publice sunt alocate în societate reprezintă un subiect de controversă în mediile practice și academice. Un punct de vedere este acela că statul să furnizeze direct aceste bunuri și servicii, pe când un alt punct de vedere este acela care susține creșterea veniturilor indivizilor și achiziționarea bunurilor pe piață în cantitatea dorită.

În ambele cazuri se pot invoca argumente pro și contra, care țin de modul în care se pot achiziționa bunurile și serviciile, prețurile la care ele sunt disponibile (și modul de asigurare a supravegherii acestora), informațiile disponibile, modul de gestionare a externalităților pozitive și negative.

Acest tip de judecată, însă, poate să vină în contradicție cu vederile liberale privind intervenționismul, fiind considerată o constrângere a libertăților individuale.

Totuși, rolul reglementativ al statului influențează deciziile producătorilor și consumatorilor, reducând monopolurile și externalitățile. De asemenea, acest rol

intervine pentru a reduce asimetria informațională în ceea ce privește condițiile pieței, informații care fie nu sunt disponibile, fie sunt prea costisitoare. Desigur, reglementările statale pot fi privite ca îngărând libertățile individuale, dar ele sunt absolut necesare, în condițiile prezente, altfel s-ar forma o ordine socială pe care mulți ar considera-o ostilă.

Interesul public se dorește astfel protejat prin prevenirea formării de venituri și averi nelegale și monopolizarea excesivă a activității economice și prevenirea eșecului pieței atunci când cifrele bugetare sunt coroborate cu performanțele economice și cu bunăstarea populației, se pune în discuție performanța statului și eficiența cheltuielilor bugetare. În primul rând, serviciile publice sau serviciile publice de interes general, cum mai sunt denumite, trebuie recunoscute nu numai în discursuri retorice, dar și puse în concordanță cu politicile economice și sociale, bazate pe solidaritate și corectitudine, iar serviciile publice excesiv liberalizate ar trebui supuse unor reglementări mult mai riguroase și unui control mult mai sever, în concordanță cu cerințele europene.

Orice discuție economică asupra bugetului pornește de la mecanismul resurse rezultate-venit-impact. Activitățile bugetate ar trebui să aibă ca finalitate un impact definit prin valoarea adăugată ce decurge din acea activitate (de exemplu, transferul de productivitate generat de o mai bună educație și specializare). Construcția unor indicatori de performanță nu este, însă, întotdeauna, o sarcină ușoară. Cu toate acestea, măsurarea performanțelor sectorului public are o importanță deosebită, deoarece obiectivele cuantificabile sunt pasibile de a se realiza.

Pentru a obține o cuantificare credibilă, ar trebui urmate trei reguli în acest proces:

- definiție precisă a obiectului cuantificat;
- o cuantificare riguroasă a obiectului;
- stabilirea consecințelor în cazul abaterilor.

În sectorul public, aceste reguli sunt destul de dificil de aplicat deoarece, adesea, activitățile cele mai importante sunt cele care se cuantifică cel mai greu. Mai mult, regulile ar trebui să fie ajustabile, încorporând modificările comportamentale. Deoarece cuantificarea directă nu este posibilă, se utilizează un sistem de referințe

(benchmarking) prin care rezultatele dintr-o țară se raportează la una sau mai multe țări considerate de referință.

Ca urmare, considerăm că o simplă abordare cantitativă a cheltuielilor bugetare nu este suficientă, fiind necesară coroborarea acestora cu indicatori de performanță, din care să rezulte eficiența cu care sunt cheltuiți banii publici.

Punerea în legătură a nivelului cheltuielilor publice cu eficiența acestora se poate face prin consultarea unor indicatori din care să rezulte impactul pozitiv asupra economiei și societății.

Discuția privind eficiența cheltuielilor publice devine contradictorie atunci când se analizează indicatorii privind corupția, calitatea sistemului judecătoresc, speranța de viață, mortalitatea infantilă, eficiența sistemului birocratic, eficiența învățământului, gradul de sărăcie etc.

Domeniile educației și sănătății sunt cheltuieli publice în capital uman, capabile să ducă la creșterea productivității și a bunăstării. Potrivit descentralizării financiare, cea mai mare parte a acestor cheltuieli este preluată de autoritățile locale, presupunându-se că acestea cunosc mai bine situația din zonele respective și pot cheltui sumele cu mai multă eficiență. Însă, așa cum sunt alocate sumele în prezent, ele nu conduc decât la risipa de fonduri publice, cauza principală fiind lipsa programelor sustenabile. Sumele alocate educației și sănătății au o finalitate îndoielnică, ne îndeplinindu-și menirea de promoție a creșterii nivelului de trai. Renunțarea la profesie, emigrația, abandonul școlar, productivitatea și veniturile reduse, existența unor zone întregi cu risc mare de excluziune a tinerilor peste 15 ani (până la 30%) nu sunt decât o ilustrare a lipsei de eficiență a cheltuielilor pentru educație.

Eficiența cheltuirii banilor publici este, până la urmă, o problemă de credibilitate pentru guvern, iar pentru ca un guvern să fie credibil este necesar să stimuleze guvernarea corporativă, transparența și să întocmească bugete bazate pe performanță. Un guvern care urmărește obiectivul performanțelor are în vedere modul de alocare a resurselor, cooperarea și coordonarea, formează o cultură a rezultatelor, pune la punct un sistem de recompense și sancțiuni.

În acest scop, o abordare de tip strategic, și nu una fragmentată, este de preferat, motiv

pentru care guvernanta sectorului public este esentiala in conducerea statelor moderne. Aceasta implica cooperarea intre toate entitatile statului, ministere, syndicate, societatea civila, contribuabili, beneficiarii fondurilor publice in procesul decizional, urmarind ca finalitate cresterea bunastarii.

Pentru a asigura o guvernanta eficienta, toate entitatile mentionate ar trebui sa se comporte potrivit normelor sociale: autoritatile publice sa elaboreze reglementari si bune practici in favoarea dezvoltarii economiei si societatii, institutiile publice sa ofere bunurile si serviciile publice agreeate de societate, contribuabilii sa se conformeze legilor fiscale etc.

In procesul de relationare intre entitatile abilitate sa asigure o buna guvernanta, esentiala este cultura organizationala promovata de guvern. Aceasta este formata din ansamblul normelor comportamentale, al convingerilor care definesc modul in care indivizii interactioneaza si induc sentimentul identitatii la angajati prin promovarea normelor agreeate in ceea ce priveste administrarea institutiilor publice.

In sensul celor prezentate, consideram ca guvernul si entitatile publice ar trebui sa adopte o conduita adecvata pentru a imbunatati performantele si eficienta cheltuielilor publice.

Pentru a implementa modificarile in cultura organizationala statala, functionarii publici ar trebui sa aiba un comportament orientat spre beneficiarii serviciilor publice, definirea unui set de valori agreeat de comunitate, alinierea procedurilor la practicile internationale, incurajarea demersurilor si actiunilor ce au in vedere performanta.

Rolul pozitiv al guvernantei in dezvoltarea economica este evident. Primul si cel mai important este acela ca sprijina societatea sa isi atinga obiectivele si impune puterea legii. Daca regulile guvernantei nu sunt impuse, apar o serie de efecte negative cum ar fi risipa de fonduri, coruptia, cresterea fiscalitatii etc. Deoarece activitatile publice sunt in buna masura purtatoare de renta, in cazul in care nu sunt supuse transparentei si raspunderii, decidenții pot incuraja coruptia, impiedica inovarea, initiata privata, mecanismele pietei inducand efecte negative asupra tintelor economice si sociale. In acest fel, interesul clasei politice se indeparteaza de

interesul societatii, generand coruptie si beneficii concertate.

Credibilitatea sectorului public este sustinuta de un numar de factori, inclusiv transparenta. O definitie lucrativa a transparentei ar trebui sa cuprinda urmatoarele atribute: accesibilitatea, claritatea, relevanta, calitatea, stabilitatea legilor si reglementarilor. Date fiind multiplele valente ale transparentei, definitia acesteia nu este usor perceptibila.

Dintr-un anumit punct de vedere, transparenta reprezinta disponibilitatea informatiilor privind reglementarile legale, in timp ce un alt punct de vedere pune accent pe obiective mai generale, cum ar fi comunicarea intentiilor autoritatilor publice.

Primul punct de vedere este fundamental si nu poate fi supus controverselor, presupunand masuri de informare a publicului cu privire la procesul decizional, in timp ce al doilea punct de vedere presupune luarea in considerare a valorilor, preferintelor, mentalitatilor si cutumelor.

Acesta devine un aspect deosebit de interesant deoarece sintetizeaza doi factori stimulatori ai bunastarii, respectiv guvernanta si pietele. O deschidere mai mare catre public permite o mai buna informare a comunitatii in ceea ce priveste deciziile politice, imbunatateste raspunderea guvernamentala si reduce coruptia, iar, din punct de vedere economic, permite o alocare mai eficienta a resurselor si stimuleaza cresterea.

Complementar, raspunderea este necesara pentru internalizarea costurilor indirecte ale indisciplinei fiscale ca si sanctiunile pentru nonconformism cu reglementarile bugetare. Raspunderea devine operationala, insa, numai odata cu identificarea persoanelor responsabile si a obiectului raspunderii.

4. CONCLUZII

In prezent, unele demersuri ale Guvernului pot genera ne incredere in randul oamenilor de afaceri romani si a investitorilor straini. Guvernul trebuie sa inteaga ca, pentru a-si derula proiectele, oamenii de afaceri au nevoie de continuitate si predictibilitate legislativa, in special in zona fiscală. De asemenea, mediul de afaceri asteapta o reducere a fiscalitatii, indeosebi asupra fortei de munca, scaderea incasarilor pe aceasta linie bugetara putand fi compensata prin aplicarea unor masuri mai dure vizand

combaterea evaziunii financiare și a contrabandei.

Reintrarea pe creștere economică a României nu se poate face decât prin stimularea activității economice și îndeosebi a mediului privat. Investitorii trebuie încurajați să opereze în parteneriat public privat – nu doar declarativ, ci prin măsuri concrete de stimulare a acestui tip de proiecte. Din păcate, Guvernul nu are nici în prezent un program economic coerent, cu direcții prioritare clare, ținând seama de oportunitățile de afaceri - deloc puține – pe care le oferă țara noastră.

În acest moment este foarte important ca Guvernul să consolideze încrederea în mediul de afaceri românesc și să promoveze domeniile cheie ale economiei românești – prelucrarea produselor agroalimentare, energia, îndeosebi energia verde, turismul, în special turismul balnear, tehnologia informației și automatice, situație posibilă prin apelarea la măsuri fiscale.

Este imperios necesar să fie încurajat mediul privat, să fie reduse fiscalitatea și birocrăția, să crească gradul de accesare a fondurilor europene – soluție eficientă de finanțare a proiectelor, inclusiv ale statului (proiecte în infrastructură, de exemplu), activitatea întreprinderilor de stat și regiilor autonome să fie eficientizată, să fie reduse arieratele și să nu fie încurajată politica de “asistați social”, ci de încurajare a creării locurilor de muncă.

Bibliografie:

- [1] Adam Smith, *Avuția națiunilor (Wealth of Nations 1776)*, Editura Academiei, București, 1965;
- [2] P. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Economie politică*, Editura TEORA, București, 2000;
- [3] I. Văcărel, *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2004;
- [4] I. Văcărel, *Politici economice și financiare de ieri și de azi*, Ed.Economică, București 1996;
- [5] Tatiana Moșteanu, *Structura fiscală și impunerea echilibrată*, Revista "Tribuna Economică", nr. 49/4 decembrie 2002;
- [6] Panaite Andreea – lucrare de disertație "Fiscalitatea și dezvoltarea durabilă" (Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iași);
- [7] Elena Drăgoescu – *Finanțe Publice*, editura "Dimitrie Cantemir" Tîrgu-Mure, 2006;
- [8] Richard Lipsey, Alec Chrystal – *Economia pozitivă*, editura "Economică", 1999 ;
- [9] Aurel Negucioiu, Anton Drăgoescu, Sabin Pop - *Economie Politică*, editura "George Barițiu", Cluj-Napoca, 1998 ;
- [10] Aurel Iancu - *Dezvoltarea economică a României*, editura Academiei Române, 2005 ;
- [11] Moșteanu Tatiana, Sorin Dinu - *Reforma sistemului fiscal în România*, editura „Didactică și Pedagogică R.A.”, București, 1999;
- [12] Georgeta Vintilă – *Fiscalitate. Metode și tehnici fiscale*, editura „Economică”, 2006;
- [13] Lucian Țățu, Cosmin Șerbănescu, Adrian Nica, Dan Ștefan – *Fiscalitate de la lege la practică*, editura „C.H. Beck”, București, 2007;
- [14] Joshep Stiglitz – *Economie*, editura „Economică” 2006;
- [15] <http://bataiosu.wordpress.com/2011/09/05/fiscalitatea-din-romania-comparabila-cu-cea-din-zona-euro/>;
- [16] <http://www.ziare.com/impozit/fiscal/romania-in-topul-gradului-de-incertitudine-privind-sistemul-fiscal-1175725>;
- [17] <http://www.ziare.com/impozit/fiscal/romania-printre-campionii-reformelor-fiscale-din-europa-centrala-si-de-est-1204046>;
- [18] Ionel Militaru – *Raporturi și incidente între contabilitatea și fiscalitatea entităților economice* (Teză de doctorat – susținută la Universitatea din Craiova, în anul 2011).