

INTRODUCERE

Alegerea temei „*Politica fiscal-bugetară și Zona Euro*”, pornește de la importanța deosebită deținută de sistemul fiscal și bugetar în cadrul studiilor economice, a dezbaterilor politice și sociale existente la nivel național și european.

Totodată, formarea unei opinii cu privire la evoluția și problemele actuale ale politicii fiscal – bugetare plasate în contextul pierderii autonomiei monetare, cât și asupra stadiului de realizare a convergenței fiscale, reprezintă o motivație suplimentară în elaborarea acestei lucrări.

Tema abordată reflectă evoluția politicii fiscale și bugetare pe o perioadă îndelungată caracterizată de schimbările majore, atât ale regimului politic, cât și ale societății economice. Această temă se menține extrem de actuală în contextul integrării României în Uniunea Europeană și în viitor în Uniunea Economică și Monetară.

Tema de cercetare „*Politica fiscal-bugetară și Zona Euro*”, urmărește traiectoria sistemului fiscal – bugetar național, al statelor din Zona Euro, cât și al statelor non-euro având ca obiectiv general analiza politicilor fiscal - bugetare din spațiul comunitar și la nivel național. Un obiectiv specific a fost evidențierea gradului de convergență fiscală a statelor din UE având în vedere că atât România cât și alte state care au intrat în UE se pregătesc pentru intrarea în Zona Euro.

Metodologia de cercetare a făcut apel atât la inducția și deducția logică cât și la analize de natură cantitativă, la analize comparative și, nu în ultimul rând, la tehnici econometrice de tip panel pentru evidențierea nivelului de convergență fiscală abordată din perspectiva deficitului bugetar și a datoriei externe.

Din cauza complexității acestei lucrări a fost necesară clarificarea unor aspecte specifice, între care pot fi menționate: identificarea particularităților politicii fiscale în Zona Euro și a efectelor acestora asupra stabilității economice, a capacității politicii fiscale și bugetare de a diminua și contracara dezechilibrele economice potențiale; analiza sistemului fiscal - bugetar al României în perioada 1990 și până în prezent; analiza sustenabilității fiscale, precum și găsirea unor posibile soluții în vederea menținerii sustenabilității și realizării convergenței fiscale, precum și identificarea empirică a nivelului de convergență fiscală a statelor membre ale Uniunii Europene.

Lucrarea are la bază o structură centrată pe patru capitole, după cum urmează:

Capitolul I – „Teorii privind politica fiscală”: surprinde aspecte privind principalele abordări teoretice ale sistemului fiscal specificate în doctrinele economice, urmare a deosebitei contribuții aduse de reprezentanții școlii fiziocrate, a școlii clasice engleze, și nu în ultimul rând, al sintezei neoclasice privind politica fiscală.

Sinteza abordărilor doctrinare ale fiscalității și politicii fiscale este utilă în înțelegerea și argumentarea fenomenului fiscal, a implicațiilor asupra stabilității și dezvoltării economico-sociale, ceea ce-i conferă un grad de originalitate în cadrul studiilor economice.

Identificarea elementelor fundamentale ale mediului economico-social, între care amintim cunoașterea nivelului nevoilor individuale, sociale sau colective sau a gradului de satisfacere a acestora, a fost necesară pentru a justifica și a argumenta existența veniturilor și cheltuielilor bugetare, precum și utilitatea reformelor fiscale elaborate și implementate în decursul timpului.

Capitolul II – „Particularități ale politicii fiscale în Zona Euro”: surprinde modul în care doctrinele economice din domeniul fiscalității se regăsesc în actualele reglementări fiscale, particularizând pe cazuistica statelor ce aparțin Zonei Euro.

Totodată, într-o manieră originală, am realizat o comparație a diferitelor politici fiscale aplicate în statele Zonei Euro, analizate prin prisma instrumentelor acestora, respectiv a utilizării impozitării directe și indirecte, cu scopul de a evidenția care vor fi rezultatele și efectele aplicării celor 18 sisteme fiscale diferite existente în interiorul acestui spațiu.

O atenție deosebită a fost acordată aspectelor privind studiul convergenței Zonei Euro în sistemul fiscal-bugetar cu scopul de a sublinia efectele realizării convergenței asupra României în contextul integrării sale în Eurosistem.

Evoluția măsurilor adoptate la nivelul Uniunii Europene pentru întărirea disciplinei fiscale și bugetare necesară realizării convergenței, dovedește interesul comun al statelor membre, căroră, odată cu exprimarea dorinței de integrare în Zona Euro li s-a alăturat și România. Eforturile de aliniere la cerințele Eurogrupului sunt demonstrate prin adoptarea Tratatelor și a celorlate documente legislative ale Uniunii, precum și prin asumarea implicațiilor fiscale și bugetare rezultate în urma posibilei adoptări a unei politici monetare comune.

Capitolul III - „Analiza sistemului fiscal - bugetar al României în perioada 1990 – prezent”: vizează, pe de o parte, investigarea sistemului de resurse financiare naționale, acesta fiind considerat principalul instrument de protecție a economiei naționale, iar pe de altă parte, evidențierea unor aspecte privind

cheltuielile publice, modul de gestionare și eficiența sistemului de cheltuieli publice al României.

Analiza deficitului bugetar și a datoriei publice în România, este realizată distinct, pe parcursul a două subcapitole, pornind de la abordarea teoretică a deficitului bugetar și respectiv a datoriei publice, și încheind cu impactul asupra stabilității economiei naționale.

La finalul acestui capitol s-a realizat o analiză a sustenabilității fiscale la nivelul Uniunii Europene prin prisma comparațiilor între diversele opinii ale specialiștilor și a perspectivelor fiscale europene privind asigurarea unui climat fiscal sustenabil.

Contribuțiile proprii asupra analizei realizate au constatat în tratarea acestui subiect într-o formă complexă și eterogenă prin prisma politicii fiscal-bugetare ca o componentă complementară și sustenabilă a mediului economic. Analiza elementelor de reformă fiscal-bugetară din perioada 1990 până în prezent și constatarea deficiențelor sistemului fiscal-bugetar au fost utile în aprofundarea acestei problematice.

Capitolul IV - „Evaluarea convergenței din perspectiva politicii fiscale și bugetare în România și Uniunea Europeană”: este o contribuție originală care presupune testarea gradului de convergență fiscală la nivelul Uniunii Europene, cu evidențierea cazului României în decursul perioadei 1995-2013, prin aplicarea un model econometric de tip panel.

Testarea gradului de convergență a fost realizată pe baza a doi indicatori reprezentativi perioadei, deficitul bugetar și datoria publică, prin utilizarea metodologiei de tip panel fără efecte, cu efecte fixe și, respectiv, cu efecte aleatorii.

Cadrul analitic a permis utilizarea tehnicilor econometrice, realizarea de scenarii ale politicii fiscale, dar și estimarea componentei comune a efectelor politicii fiscale. Rezultatele obținute reflectă situația evoluțiilor temporare survenite în cadrul perioadei analizate și, nu în ultimul rând, efectele asociate dinamicii și eficienței politicilor fiscale.

Contribuțiile originale asupra temei de cercetare „**Politica fiscal-bugetară și Zona Euro**”, sunt remarcate pe tot cuprinsul lucrării, întreaga cercetare realizată oferind posibilitatea formulării unor concluzii cu privire la tendințele fiscal-bugetare din statele membre ale Uniunii Europene și Zona Euro, precum și a impactului avut asupra fiscalității din România.

Capitolul 1

TEORII PRIVIND POLITICA FISCALĂ

Existența teoriilor fiscale în activitatea economică a fost percepută în mod diferit de la o etapă istorică la alta, de la un stat la altul sau de la o comunitate la alta, în funcție de dezvoltarea economică și socială a fiecăreia dintre ele. Prin urmare, evoluția teoriilor privind politica fiscală a contribuit la creșterea și dezvoltarea potențialului economic, al societății în general și al satisfacerii nevoilor sociale ale populației în particular. În acest context, s-a evidențiat rolul politicii fiscale în stabilirea limitelor privind obligațiile fiscale, a criteriilor de diferențiere privind „tratamentul fiscal în funcție de forma de proprietate, de forma juridică, ramura economică, zona geografică sau sediul agentului economic.”¹

Rezultatele formulării și aplicării teoriilor fiscale s-au materializat în prezent în delimitarea sferei de acțiune a politicii fiscale, respectiv a procesului de repartitie, a „relațiilor ce iau naștere în procesul de formare și de dirijare a fondurilor publice de resurse financiare în vederea satisfacerii nevoilor sociale”², cât și a stabilirii obiectivelor urmărite în mod sistematic ce pot influența toate celelalte faze ale reproducției sociale, între care amintim producția, schimbul sau consumul.

1.1. Evoluția teoriilor fiscale în doctrinele economice

Necesitatea cunoașterii și înțelegerii modului de funcționare a sistemului fiscal a devenit principala preocupare a doctrinarilor. O dată cu primele abordări teoretice, aceștia au încercat să explice utilitatea impozitelor, stabilirea unui nivel optim al acestora, dar și aspecte privind prelevarea și colectarea lor.

În acest context, se remarcă contribuția Școlii Fiziocrate, avându-l ca reprezentant pe François Quesnay, care alături de alți fiziocrați de seamă a „analizat activitatea economică sub forma unor fluxuri continue de venituri – trecând de la o clasă a populației la alta – și a considerat că pot reprezenta diversele circuite printr-un tablou sintetic. Aceștia au elaborat primul model al reproducției simple a

¹ Bistriceanu GH., Popescu Gh., „*Bugetul de stat al României*”, Editura Universitară, București, 2007, pg. 323;

² Văcărel I. (coordonator), „*Finanțe publice*”, ediția a VI, Editura Didactică și Pedagogică, 2007, pg. 110;

capitalului social la nivel național.”³ Datorită acestei noi abordări fiziocrației, sub îndrumarea lui Quesnay, au fost considerați drept „întemeietorii școlii economice matematice”. Pe de altă parte, A. Baudeau se remarcă prin încercarea de a introduce un impozit unic, idee respinsă ulterior de fiziocrați.

Totodată, o contribuție deosebită în dezvoltarea teoriilor fiscale în doctrinele economice a fost marcată de *curentul liberal*, prin contribuția economiștilor clasici precum Adam Smith sau David Ricardo.

Adam Smith, considera munca, natura și capitalul drept componente esențiale în formarea bogăției naționale, pe baza căreia trebuie să se obțină venituri specifice în funcție de sursa de proveniență. Astfel, pentru veniturile aferente folosirii forței de muncă, salariul, a utilizării capitalului, profitul, iar pentru valorificarea resurselor naturale, renta. Însă, nici contribuția adusă de David Ricardo nu trebuie neglijată, acesta remarcându-se prin formularea teoriei cantitative a banilor sau a dinamicii rentei funciare.

În completarea studiilor elaborate în timpul clasicismului, *sinteza neoclasică a teoriei fiscale* introduce concepte noi ca de exemplu efectul aritmetic și economic formulat de Arthur Laffer, intervenția statului în economie, în concepția lui John Maynard Keynes, dar și opinia lui Paul Anthony Samuelson cu privire la existența factorilor de stabilizare automată.

Din analiza teoriilor economice formulate de doctrinari putem observa că acestea s-au aflat într-un permanent proces de adaptare la evoluțiile economice și sociale.

Fiscalitatea în abordarea Școlii Fiziocrate.

Școala fiziocrată, reprezentată de un grup de economiști francezi, a contribuit la dezvoltarea analizei economiei moderne capitaliste. Ideile promovate de fiziocrați vizează:

- ordinea naturală și legile naturale din economie;
- deplasarea explicării bogăției din sfera circulației în cea a producției;
- analiza reproducției și echilibrului la nivelul economiei naționale etc.

În opinia fiziocraților „ordinea naturală și legile naturale din economie”, reprezintă fundamentul gândirii acestora, astfel că evoluția societății urmează un curs firesc, natural oferit de divinitate, cu scopul asigurării „fericirii” ființei umane, raționalitatea reprezentând doar o trasătură a acesteia. În argumentarea acestei concepții Quesnay afirma că „fiecare om trebuie să obțină cea mai mare satisfacție prin cheltuiala cea mai mică posibilă, aceasta-i perfecția conducerii

³ Popescu Gh., „Evoluția gândirii economice”- ediția a III-a, Editura Academiei Române - București, Editura Cartimpex – Cluj, 2004, pg. 102;

economice. Și când fiecare face la fel, această ordine în loc de a fi tulburată, va fi dimpotrivă mai bine asigurată”. Prin urmare, concepția despre „ordinea naturală” și „legile naturale din economie”, create prin respectarea principiilor de proprietate, libertate și armonia intereselor, a constituit un argument esențial în apărarea liberalismului economic împotriva mercantilismului.

Un alt subiect supus cercetării fiziocraților l-a constituit bogăția și izvorul său în producție, iar în strânsă legătură cu aceasta găsirea unei definiții a produsului net.

Ipoteza construcției teoretice elaborate de Quesnay, era susținută de faptul că bogăția nu constă în bani, ci în produsele utile care pot satisface diferite trebuințe umane. Prin urmare, doar o singură ramură de activitate era capabilă să asigure „bunuri consumabile fără să altereze sursa de unde ele provin – agricultura”⁴. El a realizat analiza activității economice sub forma fluxurilor de venituri, reprezentate schematic printr-un tablou sintetic, denumit „Tabloul economic” și a identificat ca factori ai creșterii sau descreșterii continue politica de taxare greșită și reglementările guvernamentale excesive. Totodată, el a subliniat importanța unei politici fiscale adecvate.

Fiziocrații consideră că toate impozitele, cu excepția celor directe cu efect imediat asupra proprietarilor de pământuri trebuie modificate și că mărimea agregată a veniturilor colectate de la proprietari pentru a susține statul și biserica nu trebuie să depășească o anumită proporție din veniturile proprietarilor.

De asemenea, fiziocrații au elaborat primul model al reproducției simple a capitalului social la nivel național, motiv pentru care, unii exegeți i-au considerat „întemeietorii școlii economice matematice”⁵.

Concepția fiziocraților despre repartitia produsului social are la bază „produsul” scutit de plata arende. În această situație întregul produs net devine proprietatea fermierilor, celelalte două clase, respectiv clasa proprietarilor și cea sterilă, urmând să-și recupereze cheltuielile de producție, creând astfel condițiile reluării procesului de producție. Totodată, repartitia produsului social, corelată cu necesitatea formării surselor de venit la nivel statal, a constituit premisele formulării de către fiziocrații a unei teorii originale privind impozitul.

⁴ Popescu Gh., „Evoluția gândirii economice”- ediția a III-a, Editura Academiei Române - București, Editura Cartimpex – Cluj, 2004, pg. 106;

⁵ Pentru prima oară, în anul 1890, profesorul Stefan Bauer (cel care descoperise *Tableau économique*) în articolul apărut în „Journal of Quarterly Economics” a făcut astfel de aprecieri. Apoi, în iunie 1896, August Oncken (1844–1911) a scris în „Economic Journal” articolul intitulat *Fiziocrații ca fondatori ai școlii matematice*, iar Charles Gide și Charles Rist apreciau faptul că „Quesnay a recurs la calcule de aritmetică pentru a explica tabloul lui și îi dă dreptul într-o oarecare măsură, să fie considerat ca precursorul școlii economice matematice”. Ulterior, Joseph Alois Schumpeter i-a denumit pe fiziocrați „întemeietorii econometriei”;