

FISCALITATEA - FACTOR RELEVANT DE INFLUENȚĂ A MEDIULUI DE AFACERI*

* Traducere din publicația în limba engleză Cross-Cultural Management Journal nr. 28/2013

Keywords

Fiscalitate
Politică fiscală
Dezvoltare economică
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 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 studiat din perspectiva static și perspectiva dinamică. Fiscalitatea este considerată generator 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 m surilor 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 întreagă 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 răsfărca în final tot asupra datoriei publice.

Comparat 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 prestabilire a echilibrului bugetar și de înere sub control a datoriei publice, acum acordă împrumuturi și sprijin programele de relansare adoptate de autoritățile naționale. Economiiile unor state au început deja să se relanseze, înregistrând creșteri uoare 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 să se aduce atingere independenței Băncii Centrale Naționale în raport cu puterea executivă este totuși necesar, 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 m surilor 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 natură creșterii deficitului bugetar în anii electorali, care s-au repercutat asupra activității economice în perioada postelectorală. Este necesar 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 creșterea gradului de informare a publicului o constituie adoptarea (aprilie 2010) a Legii responsabilizării 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 proiecte 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 Bancilor.

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 responsabilizării 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, însă acestea au avut loc fie prea lent, fie prea brusc, ducând la considerarea de către 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 doctrinei 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 asigurător.

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 în 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 considerat o constrângere a libertăților individuale.

Totuși, rolul reglementativ al statului influențează deciziile producătorilor și consumatorilor, reducând monopoliurile 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 îngrijind 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 ecoului 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 această 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 referință

(benchmarking) prin care rezultatele dintr-o ar 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, neîndeplinindu-și menirea de promovare 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 guvernarea sectorului public este esențial în conducerea statelor moderne. Aceasta implică cooperarea între toate entitățile statului, ministere, sindicate, societatea civilă, contribuabili, beneficiarii fondurilor publice în procesul decizional, urmând ca finalitatea creșterea bunăstării.

Pentru a asigura o guvernare eficientă, toate entitățile menționate ar trebui să se comporte potrivit normelor sociale: autoritățile publice să elaboreze regulamente și bune practici în favoarea dezvoltării economiei și societății, instituțiile publice să ofere bunurile și serviciile publice agreate de societate, contribuabilii să se conformeze legilor fiscale etc.

În procesul de relaționare între entitățile abilitate să asigure o bună guvernare, esențial este cultura organizațională promovată de guvern. Aceasta este formată din ansamblul normelor comportamentale, al convingerilor care definesc modul în care indivizii interacționează și induc sentimentul identității la angajați prin promovarea normelor agreate în ceea ce privește administrarea instituțiilor publice.

În sensul celor prezentate, considerăm că guvernul și entitățile publice ar trebui să adopte o conduită adecvată pentru a îmbunătăți performanțele și eficiența cheltuielilor publice.

Pentru a implementa modificările în cultura organizațională statală, funcționarii publici ar trebui să aibă un comportament orientat spre beneficiarii serviciilor publice, definirea unui set de valori agreate de comunitate, alinierea procedurilor la practicile internaționale, încurajarea demersurilor și acțiunilor ce au în vedere performanța.

Rolul pozitiv al guvernării în dezvoltarea economică este evident. Primul și cel mai important este acela că sprijină societatea să își atingă obiectivele și impune puterea legii. Dacă regulile guvernării nu sunt impuse, apar o serie de efecte negative cum ar fi risipa de fonduri, corupția, creșterea fiscalității etc. Deoarece activitățile publice sunt în bună măsură purtătoare de rentă, în cazul în care nu sunt supuse transparenței și răspunderii, decidenții pot încuraja corupția, împiedicând inovarea, inițiativa privată, mecanismele pieței inducând efecte negative asupra intelor economice și sociale. În acest fel, interesul clasei politice se îndepărtează de

interesul societății, generând corupție și beneficii concertate.

Credibilitatea sectorului public este susținută de un număr de factori, inclusiv transparența. O definiție lucrativă a transparenței ar trebui să cuprindă următoarele atribute: accesibilitatea, claritatea, relevanța, calitatea, stabilitatea legilor și reglementărilor. Date fiind multiplele valențe ale transparenței, definiția acesteia nu este ușor perceptibilă.

Dintr-un anumit punct de vedere, transparența reprezintă disponibilitatea informațiilor privind reglementările legale, în timp ce un alt punct de vedere pune accent pe obiective mai generale, cum ar fi comunicarea intențiilor autorităților publice.

Primul punct de vedere este fundamental și nu poate fi supus controverselor, presupunând măsuri de informare a publicului cu privire la procesul decizional, în timp ce al doilea punct de vedere presupune luarea în considerare a valorilor, preferințelor, mentalităților și cutumelor.

Acesta devine un aspect deosebit de interesant deoarece sintetizează doi factori stimulatori ai bunăstării, respectiv guvernarea și piețele. O deschidere mai mare către public permite o mai bună informare a comunității în ceea ce privește deciziile politice, îmbunătățirea răspunderii guvernamentale și reduce corupția, iar, din punct de vedere economic, permite o alocare mai eficientă a resurselor și stimulează creșterea.

Complementar, răspunderea este necesară pentru internalizarea costurilor indirecte ale indisciplinei fiscale ca și sancțiunile pentru nonconformism cu reglementările bugetare. Răspunderea devine operațională, însă, numai odată cu identificarea persoanelor responsabile și a obiectului răspunderii.

4. CONCLUZII

În prezent, unele demersuri ale Guvernului pot genera neîncredere în rândul oamenilor de afaceri români și a investitorilor străini. Guvernul trebuie să înțeleagă că, pentru a-și derula proiectele, oamenii de afaceri au nevoie de continuitate și predictibilitate legislativă, în special în zona fiscală. De asemenea, mediul de afaceri așteaptă o reducere a fiscalității, îndeosebi asupra forței de muncă, scăderea încasărilor pe această linie bugetară putând fi compensată prin aplicarea unor măsuri mai dure vizând

combaterea evaziunii financiare și a contrabandei.

Reintrarea pe creșterea 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, înănd 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 posibil prin apelarea la măsuri fiscale.

Este imperios necesar să fie încurajat mediul privat, să fie reduse fiscalitatea și birocracia, 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 „asistență socială”, ci de încurajare a creșterii 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. Văcirescu, *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2004;
- [4] I. Văcirescu, *Politici economice și financiare de ieri și de azi*, Ed. Economică, București, 1996;
- [5] Tatiana Moțeanu, *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-Mureș, 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] Moțeanu Tatiana, Sorin Dinu – *Reforma sistemului fiscal în România*, editura „Didactică și Pedagogică R.A.”, București, 1999;
- [12] Georgeta Vintil – *Fiscalitate. Metode și tehnici fiscale*, editura „Economică”, 2006;
- [13] Lucian Ȃu, Cosmin Erbănescu, Adrian Nica, Dan Teșan – *Fiscalitate de la lege la practică*, editura „C.H. Beck”, București, 2007;
- [14] Joseph 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).