

Impactul măsurilor de austeritate impuse de FMI în țările care solicită ajutor economic

Veronica BUTNARU
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

„Calea austerității aleasă de Europa, la presiunile piețelor, va întârzia ieșirea din criză și va slăbi verigile cele mai vulnerabile din zona euro și UE. Dacă Europa se șubrezește mai mult, lanțul se va strânge și va crește anxietatea. Ideologia pieței libere, care a permis apariția bulelor financiare, paralizează politicile”

Joseph STIGLITZ,
economist, laureat al premiului Nobel

SUMMARY

Austerity measures are typically taken if there is a perceived threat that government cannot honor its debt liabilities. Such a situation may arise if a government has borrowed in foreign currencies which they have no right to issue or they have been legally forbidden from issuing their own currency. In such a situation banks may lose trust in government's ability and/or willingness to pay and refuse to roll over existing debts or demand exorbitant interest rates. In such situations, inter-governmental institutions such as the International Monetary Fund (IMF) typically come in and demand austerity measures in exchange for functioning as a lender of last resort. When the IMF requires such a policy, the terms are known as "IMF conditionalities".

Key words: economics, austerity, government austerity measures, spending, deficit spending, public services, creditors.

Imaginea pozitivă a Republicii Moldova în Europa se datorează contrastului cu celelalte șase foste republici sovietice incluse în Parteneriatul Estic - un proiect al Uniunii Europene menit să întărească democrația și să promoveze reformele la granița estică.

Pe fundalul îmbunătățirii condițiilor financiare și celor de pe piețele externe ale economiei Republicii Moldova, în anul 2010 s-au observat primele semne de creștere a producției și exporturilor, mai puternice decât se anticipase. Cu toate acestea, economia se confruntă în continuare cu un șir de provocări: ajustarea bugetar-fiscală necesară, combinată cu o redresare doar treptată a remitențelor și cu oportunități limitate de angajare în câmpul muncii restrâng cererea internă; creșterea numărului de împrumuturi bancare nerambursate inhibă activitatea de creditare a economiei; intrările de investiții străine sunt încă scăzute, parțial din cauza

incertitudinilor politice; iar inflația a crescut rapid în ultimele luni, fiind alimentată de creșterea prețurilor la resursele energetice și deprecierea nominală a monedei naționale. Bugetul public național al Republicii Moldova indică un deficit bugetar foarte mare (Anexa 1), piețele își pierd încrederea și ajung la distorsiuni. Dacă Guvernul Republicii Moldova nu va diminua cheltuielile publice, orientând cheltuielile către investiții cu fonduri publice, astfel încât pierderile la locurile de muncă din sectorul public să fie compensate de crearea sau menținerea locurilor de muncă în sectorul privat. În nici un caz nu trebuie accentuat consumul, ci mai degrabă economisirea și sprijinirea sectorului de investiții, în general pe infrastructură, care poate să compenseze prin crearea locurilor de muncă, în caz contrar datoriile se vor acumula, creșterea economică va fi compromisă, iar în cele din urmă se va ajunge la faliment.

Integrarea europeană reprezintă un deziderat fundamental al politicii interne și externe a Republicii Moldova, care înseamnă, în primul rând, transformări interne pozitive ale țării.

O condiție oportună pentru menținerea unei creșteri economice durabile și echilibrate spre care tinde Guvernul Republicii Moldova în procesul integrării europene este continuarea dialogului eficient cu instituțiile financiare internaționale, inclusiv cu **Fondul Monetar Internațional** și țările donatoare.

Reducerea deficitului bugetar și scăderea datoriei publice reprezintă ideile fixe ce mână politicile de austeritate ale Europei și Statelor Unite ale Americii ca urmare a crizei financiare mondiale.

Guvernele țărilor-membre ale UE au la dispoziție o paletă foarte restrânsă în ceea ce privește **măsurile de austeritate fiscală**, aceasta reducându-se la tăierea cheltuielilor și creșterea taxelor, imaginând, astfel, o creștere a veniturilor bugetului, pe de o parte, prin economisire, iar pe de altă parte, prin acumulare. Această măsură financiară are ca scop refacerea cât mai rapidă a echilibrului bugetar.

Atunci când se analizează măsurile de austeritate, în primul rând, trebuie făcută o diferențiere între impactul obiectiv (numeric) și impactul subiectiv, perceput de oameni și care depășește limitele statistice.

Legitimitatea partidului care aplică măsuri de austeritate, dependența de serviciile publice atât factual (ca procent din PIB, de exemplu), cât și psihologic (obișnuința paternalismului), poziționarea media, tensiunile sociale, toate pot influența percepția publică asupra impactului acesteia și pot explica de ce unele societăți acceptă mai ușor decât altele austeritatea. Economia nu pune totul pe seama subiectivismului și nici relativizarea la maximum a impactului social al austerității. Este *legitim să considerăm că pe măsură ce veniturile celor mai puțin norocoși din societate scad și/sau pe măsură ce TVA-ul crește și impactul austerității este mai dur*.

Cele prezentate în continuare se bazează pe analiza măsurilor de austeritate din 10 state europene: România, Ungaria, Grecia, Irlanda, Marea Britanie, Germania, Italia,

Franța, Spania și Letonia. Selecția statelor nu a fost întâmplătoare, anume ele au fost alese state care au avut nevoie de **intervenția FMI** (Letonia, Grecia, România, Ungaria și mai nou - Irlanda), state care sunt suspectate de tensiuni bugetare (Spania, Italia), dar și state care nu au cunoscut tensiuni economice deosebite (Marea Britanie, Franța) sau chiar niciun fel de presiune iminentă (Germania). Pornind de la cele menționate, vom considera austeritatea ca fiind mai dură acolo unde au avut loc concedieri în sectorul public, reduceri ale salariilor, creșteri ale vârstei de pensionare și creșteri ale TVA.

Din cele zece state enumerate doar două nu au adoptat măsuri care vizează reducerea numărului bugetarilor: Irlanda și Ungaria. Totuși planul de austeritate în valoare de 15 miliarde anunțat de premierul Irlandei prevede concedieri de aproape 25.000 bugetari, în timp ce ministrul economiei din Ungaria a anunțat măsuri similare începând din anul 2011. În consecință, toate statele analizate au adoptat măsuri de austeritate care vizează fie concedieri ale bugetarilor, fie înghețări ale angajărilor în sectorul public. Întrucât problema nu poate fi tratată doar în termeni categorici, au loc sau nu au loc concedieri, o încercare de ierarhizare este binevenită. Dintre statele care au realizat până la acest moment concedieri se detașează Letonia, care a concediat 20% din administrația publică într-un an, urmată de România.

În ceea ce privește statele care urmează să facă reduceri de bugetari, Marea Britanie planifică să concedieze aproximativ 8% din angajați în 4 ani, Franța, prin neangajări pe posturile neocupate timp de 3 ani – aproximativ 2%, Germania – 0,2% (raportând cele 10.000 de concedieri planificate la numărul de angajați din 2007) în 3 ani, Spania – 0,4% (raportând numărul de concedieri planificate la numărul de angajați din 2008) în 2 ani, Irlanda – aproximativ 8% (față de 2008) în 3 ani, iar Ungaria – 10% într-un an. Pentru Italia și Grecia s-a menționat doar că se vor ocupa limitat posturile eliberate din sectorul public (20% în Italia; în Grecia – doar în educație și sănătate) fără a se preciza cifre. Așadar, dacă ar fi să realizăm un top al numărului mediu anual al concedierilor, planificate sau realiza-

te, ierarhia relativă ar fi: Letonia cu 20%, Ungaria cu 10% (planificat), România cu 3,5%, Irlanda cu aproximativ 2,6%, Marea Britanie cu 2%, Spania cu 0,2% și Germania cu 0,07%. Topul este dominat de țările care au *încheiat acorduri cu FMI*, acestea sunt statele cele mai amenințate de a intra în incapacitate de plată.

A două componentă avută în vedere la acest nivel este măsura în care statele apelează la *reduceri salariale pentru consolidarea economică*. Dintre cele 10 state doar Germania nu are planificate asemenea măsuri, toate celelalte dispunând fie înghețarea acestora (Spania, Grecia, Italia, Marea Britanie, Franța), fie chiar reduceri procentuale. Cele mai ample reduceri au avut loc în Letonia, cu reduceri variind între 30 și 50%, urmată de România – 25%, Grecia – 14,2%, prin tăierea salariilor al 13-lea și al 14-lea, Ungaria – 7,6%, prin tăierea celui de-al 13 salariu. Reduceri mai puțin însemnate au avut loc în Irlanda, între 5 și 15%, cu o medie de 6,2%, și Spania – 5%. Din nou, așadar, *cele mai drastice scăderi salariale au avut loc în statele care au necesitat intervenția FMI și care înregistrau cel mai ridicat risc de default*, cu excepția relativă a Irlandei (care, deși în trimestrul III al anului 2010 ocupa locul 6 după riscul de default, superior României sau Letoniei, a luat măsuri de reduceri salariale mai puțin drastice).

În ceea ce privește creșterea TVA-ului, această măsură îi afectează mai mult pe cei care alocă o mai mare parte din venitul lor consumului (potrivit lui Keynes, oamenii tind să-și sporească consumul odată cu creșterea venitului, dar nu în același ritm astfel că pe măsură ce venitul crește, partea din venit alocată altor obiective decât consumul – economii sau investiții – crește), comportament specific celor cu venituri mai mici din societate. Așadar, *o creștere a TVA-ului va avea un impact social negativ în statele în care este adoptat, mai ales dacă veniturile populației sunt mai reduse*. Dintre statele analizate, doar Franța, Italia, Irlanda și Germania nu au sporit TVA-ul, în rest toate statele au luat măsuri în acest sens. Grecia și Spania au sporit TVA-ul cu 2%, Letonia - cu 3%, iar România și Ungaria - cu 5%. Așadar, măsura a fost adoptată tocmai de acele state în care veniturile sunt, de regulă, mai reduse (mai mult,

cele mai mari creșteri au avut loc în România, Ungaria și Letonia, adică tocmai în cele mai sărace state dintre cele avute în vedere), sporind impactul social al măsurii. Germania este un caz special întrucât a dispus creșterea TVA -ului în 2007, în timp ce Irlanda a redus TVA-ul cu 0,5% începând cu 2010, după ce în 2009 crescuse cu 0,5%, adoptarea unor *măsuri fiscale cu impact social important se constată mai degrabă în statele asistate de FMI decât în restul*, cu excepția notabilă a Irlandei, unde totuși se vehiculează ideea unei schimbări, în creștere, a cotei TVA. *O variabilă care merită avută în vedere este măsura în care sunt aplicate cote diferite de TVA la produsele de bază, în condițiile în care, din nou, în această direcție este alocată cea mai mare parte a veniturilor celor mai săraci*. La acest nivel, cu excepția României și Letoniei, toate celelalte state aplică niveluri diferite ale TVA-ului pentru alimente, ajungând până la 0% în Irlanda sau Marea Britanie. Coroborarea cotei unice a TVA-ului cu cele mai importante reduceri salariale și de personal face din România și Letonia țările cu cele mai drastice măsuri de austeritate din cele zece state analizate.

O altă variabilă avută în vedere în determinarea amplitudinii obiective a austerității europene are de-a face cu *reforma sistemului de pensii*. La acest nivel trebuie menționat că toate cele zece state au luat măsuri în vederea reformării modului de alocare a pensiilor publice și a vârstei de pensionare, în condițiile în care în actuala formă sistemele publice de pensii se dovedesc a fi nesustenabile. Reduceri procentuale ale pensiilor nu au avut loc în niciun stat, deși Ungaria a suspendat plata celei de-a 13-a pensii, în timp ce Grecia, Ungaria, România și Spania au hotărât înghețarea temporară a acestora. Încercări în acest sens au avut totuși loc în România și Letonia, în ambele cazuri Curtea Constituțională blocând măsurile, fapt ce a determinat în cazul României creșterea TVA-ului cu 5%.

Consolidarea fiscală reduce de cele mai multe ori creșterea economică, pe termen scurt, după doi ani, o reducere de 1% din Produsul Intern Brut (PIB) a deficitului bugetar, tinde să taie 0,5 puncte procentuale din creșterea economică și să urce rata șomajului cu o treime de punct procentual. Scăde-

rea dobânzilor și deprecierea monedei naționale atenuează, de obicei, impactul măsurilor de austeritate asupra creșterii, însă acest efect este mai redus atunci când dobânzile sunt deja aproape de zero sau când mai multe țări implementează simultan programe de consolidare fiscală.

Pe termen lung însă, reducerea datoriilor poate spori PIB-ul prin scăderea dobânzilor reale și facilitarea reducerii taxelor, factori care susțin sectorul privat și, implicit, economia.

Potrivit FMI, austeritatea bazată pe reduceri de cheltuieli este „mai puțin dureasă” decât majorările de taxe.

Măsuri care pot reduce impactul consolidării fiscale asupra economiei sunt măsurile implementate acum, dar cu efect de reducere a deficitului numai pe termen lung, când creșterea economică ar urma să fie deja robustă, ca exemplu corelarea vârstelor de pensionare cu durata medie de viață și îmbunătățirea eficienței sistemelor de pensii și a programelor sociale.

Măsurile de austeritate cunosc efecte diferite de la stat la stat. *Cele mai agresive măsuri au fost adoptate în țările care beneficiază de asistența FMI*, adică acele state care riscă să intre în incapacitate de plată și în care, în fond, **măsurile au fost ghidate mai degrabă din exterior decât din interior** (prin FMI, ultimul caz fiind cel al Irlandei, României, Greciei). Germania, Marea Britanie, Franța sau Italia au adoptat austeritatea bugetară *cu scop preventiv sau proactiv, iar impactul social mai redus* pe care îl implică nu poate fi disociat de această stare de fapt. O situație specială este reprezentată de Spania, care a adoptat măsuri de austeritate cu scopul de a calma piețele europene, a evita contagiunea și sub presiunea partenerilor europeni (măsurile de austeritate anunțate la sfârșitul anului 2010 de autoritățile de la Madrid sunt cât se poate de relevante în acest sens).

În condițiile în care austeritatea nu este soluția echilibrului bugetar, deciziile, chiar și la cele mai înalte niveluri, sunt luate conform unor tradiții adânc înrădăcinate, mai ales în mințile economiștilor și decidenților de conjunctură – criza financiară din anii '29-'31 ai secolului trecut a fost urmată de aceleași

tipuri de măsuri, taxele urcând de la 25% la 63% din venit. În ce măsură creșterea taxelor a avut o influență benefică pentru revenirea din criză este încă discutată de către economiști și sociologi – efecte imediate *au fost creșterea evaziunii fiscale (de la 10% la 30%), falimentul, șomajul, revoltele sociale*.

Lecția care trebuie învățată de Guvernul Republicii Moldova, care în anul 2010 a semnat Memorandumului cu FMI, care deblochează posibilitățile importante de creditare („Acceptul principal în noul Memorandum se pune pe oprirea degradării și redresarea ulterioară a sistemului fiscal-bugetar în regim de urgență, ca pompierii. FMI este gata și în continuare să acorde suport Republicii Moldova și să susțină efortul noului guvern de a reforma economia și a lansa o creștere economică rapidă, acțiuni care vor îmbunătăți condițiile de trai ale populației”, a declarat reprezentantul FMI, Nikolay Guerguiev după semnarea Memorandumului) este că :

- reducerea masivă a cheltuielilor cu salariile nu are efectele scontate. O reducere moderată a fondului de salarii este necesară, **dar ea trebuie făcută diferențiat după venit;**

- pensiile nu trebuie reduse nominal, iar investițiile publice și achizițiile nu sunt domenii intangibile. Dimpotrivă, în criză este mai firesc **să reduci risipa din acest domeniu** înainte de a tăia salariile și pensiile, în special pe cele mici;

- **educarea populației** de a face economii, de a te restrânge, pentru ca guvernul să imprumute mai puțin.

Problema deficitului bugetar este că nu contribuabilul a săracit bugetul de stat, ci valul de politicieni care au votat *legi clientelare*, menite să-i țină pe primele poziții în barometrul politic. De dreapta, stânga sau centru, roșii, galbeni, verzi sau negri, odată ajunși la putere, politicienii intră în jocul risipei pe bani de stat.

Un stat care nu este în stare să asigure un echilibru între cheltuieli și venituri își pierde *încrederea* partenerilor, a investitorilor și, nu în ultimul rând, a creditorilor statali sau nonstatali. Pe de altă parte, datoria publică trebuie plătită sau reeșalonată. Aici intervine din nou încrederea corelată cu teama inva-

ziei creditorilor care se doresc plătiți „aici și acum”: date fiind problemele de deficit și datoria foarte mare a debitorului (statul), creditorii și-ar putea pierde convingerea că datornicul rămâne un partener solvabil și ar putea începe **să facă presiuni implementând măsuri de austeritate**, pentru a-și recupera investiția, fără să fie dispuși la reeșalonări. În aceste condiții, statul ar fi obligat să caute noi împrumuturi ori, având un capital de încredere foarte scăzut, fie nu va găsi de unde să împrumute, fie va obține împrumuturi cu dobânzi foarte mari de la cei care își permit să-și asume riscul de a împrumuta un potențial insolubil. Impunerea măsurilor de austeritate fiscală nu are ca efect însă decât aprofundarea neîncrederii. Pe lângă faptul că o țară în care sunt luate astfel de măsuri nu poate fi considerată un partener viabil,

efectele imediate ale acestora – reducerea investițiilor, scăderea consumului, creșterea șomajului, protestele sociale – nu fac decât să descurajeze creditorii și investitorii. **Atingeră scopului – scăderea deficitului bugetar și a datoriei externe – este singura șansă de recâștigare a încrederii.**

Dacă stimulul fiscal al economiei Republicii Moldova nu este disponibil pentru încurajarea creșterii economice, atunci trebuie urmată calea credibilității politicii fiscale și dacă această credibilitate fiscală va fi solidă, ea va lăsa loc pentru relaxarea politicii monetare. Și chiar dacă nu se ajunge la o relaxare formală în politica monetară, credibilitatea fiscală înseamnă reducerea riscului de țară, ceea ce înseamnă dobânzi mai mici și, implicit, încurajarea creditării.

BIBLIOGRAFIE

1. Klein, Naomi. The Shok Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism. New York: Mitropolitan Books, 2007.
2. Ttaylor, Ian; Katie Allen (11 june 2010). „Austerity Europe: who faces the cuts”. London: Guardian News. Retrieved 29 september 2010.
3. Wesbury, Brian S.; Robert Stein (26 july 2010). „Government Austerity: The Good, Bad And Ugly” Forbes.com, Retrieved 29 september 2010.

Prezentat: 26 septembrie 2012.

E-mail: 11iarna@mail.ru