

FONDUL MONETAR INTERNAȚIONAL

2012 Consultare cu România privind Articolul IV Declarația finală a Misiunii¹

București, 14 August 2012

S-au înregistrat progrese în reducerea inflației și a deficitelor guvernamentale și externe, dar mai sunt încă multe lucruri de făcut pentru îmbunătățirea creșterii care este încă fragilă. Turbulențele recente în plan politic au impact asupra economiei și au slăbit încrederea. Mai mult, România este vulnerabilă la contagiunea crizei zonei euro. De aceea, este important pentru autorități să se concentreze pe prioritățile politicii macroeconomice, cu precădere prin îmbunătățirea finanțelor publice, promovarea unei inflații diminuate caracterizată printr-o rată de schimb valutar flexibilă, reducerea riscurilor din sectorul financiar și continuarea reformelor în vederea îmbunătățirii creșterii și creării locurilor de muncă.

Provocarea asigurării stabilității economice și a unei căi de creștere îmbunătățite

Suprapunerea unei incertitudini sporite în plan politic cu tensiunea mai mare de pe piețe având la origine criza zonei euro generează riscuri în privința stabilizării macroeconomice. Percepția de risc sporit a condus la o creștere abruptă a spread-ului pentru CDS suverane, începând cu finele lunii aprilie, iar randamentele titlurilor de stat sunt deasemenea în creștere. Ieșirile de capital din ultimele luni au precipitat deprecierea ratei de schimb cu peste 5 la sută până acum în acest an (față de 2 la sută în perioada 2010-2011). Rata de schimb slăbită conduce la creșterea presiunii asupra prețurilor și asupra nivelului ridicat al creditelor bancare neperformante, împiedicând în felul acesta profitabilitatea afectată a băncilor și creșterea creditării, iar prin aceasta creșterea activității economice.

Activitatea economică este preconizată a rămâne una redusă în următoarea perioadă, ca urmare a încrederii diminuate, recesiunii din Europa, investițiilor reduse din fonduri europene, precum și datorită efectelor secetei asupra agriculturii. Economia este preconizată a se recupera treptat începând cu prima parte a anului 2013, cu o tendință de creștere care va ajunge la aproximativ 3 la sută pe termen mediu, în timp ce șomajul se va diminua ușor. Inflația anuală de bază va mai crește în următoarele luni, până la aproximativ 3½ la sută până la finele anului, ca urmare a creșterii prețurilor la alimente și efectului deprecierei. Dat fiind deficitul de producție de dimensiuni considerabile, inflația va intra pe o tendință moderată începând cu anul 2013. Deficitul contului curent extern este așteptat să scadă sub 4 la sută

¹ O misiune FMI s-a aflat în România în perioada 31 iulie – 14 august 2012 pentru evaluarea economiei, parte a consultărilor periodice conform articolului IV din Actul Constitutiv al Fondului. Declarația de față include constatările preliminare ale echipei care a efectuat această misiune.

din PIB în 2012 și, având în vedere recuperarea lentă, va crește doar moderat pe termen mediu.

Riscurile în privința perspectivelor sunt, în cea mai mare parte, de scădere. O criză politică prelungită ar putea fi o piedică în calea elaborării politicilor economice eficiente, majorând primele de risc și costurile finanțării, conducând la o depreciere și mai mare a cursului de schimb și la descurajarea investițiilor. O recesiune sau o criză financiară adâncită în zona euro, date fiind legăturile comerciale și financiare puternice, ar conduce la o reducere a exporturilor românești, restrângerea creditelor bancare, diminuarea încrederii dar și a cererii pe plan intern. În schimb, normalizarea accelerată a situației în plan politic și accelerarea reformelor sau o recuperare globală mai susținută ar putea întări sentimentul de încredere al piețelor și activitatea pe aceste piețe.

Este esențială implementarea unei strategii cuprinzătoare în vederea asigurării stabilității financiare și a potențialului de creștere al României pe termen mediu. Pentru redobândirea credibilității în ceea ce privește elaborarea politicilor economice, ar trebui ca autoritățile să se axeze pe implementarea cu fermitate a programului economic sprijinit de către Fondul Monetar Internațional, Uniunea Europeană și Banca Mondială. În mod deosebit:

- Ar trebui menținută o disciplină fiscală fermă pentru asigurarea diminuării deficitului țintit în perioada 2012-2013, reducerea arieratelor și obținerea sustenabilității fiscale până în anul 2014. O mai bună absorbție a fondurilor europene este esențială pentru creștere, în timp ce o reformă viabilă sub aspect financiar a sectorului de sănătate este importantă pentru a putea face față costurilor în creștere generate de îmbătrânirea populației pe termen lung.
- Ar trebui ca poziția de politică monetară să rămână una prudentă având în vedere riscurile legate de inflație, ieșirile potențiale de capital și presiunile asupra cursului valutar.
- În sectorul financiar, este importantă continuarea asigurării existenței unui capital suficient și a lichidității băncilor, în paralel cu dezvoltarea în continuare a planurilor pentru situații neprevăzute menite să împiedice contagiunea de pe piețele internaționale, în timp ce ar trebui luate măsuri pentru combaterea creșterii creditelor neperformante.
- Pentru reluarea creșterii și crearea locurilor de muncă este nevoie de un mediu de afaceri mai primitiv, reforme cu un impact de anvergură în sectoarele energie și transporturi, revigorarea reformei întreprinderilor de stat și continuarea implementării reformelor recent demarate pe piața muncii.

Realizarea sustenabilității fiscale

Ajustarea fiscală planificată pentru anul 2012 este una adecvată. Continuând pe calea eforturilor depuse până la jumătatea anului 2012, deficitul global (în termeni ESA) este ținut la 3 la sută din PIB, în scădere de la 5,2 la sută din PIB în anul 2011. Ajustarea ponderează

creșterea dar este esențială pentru consolidarea încrederii piețelor și ieșirea din procedura de deficit excesiv. Pentru a atinge ținta este nevoie de un control puternic al cheltuielilor. S-au realizat progrese semnificative în ceea ce privește cheltuielile cu salariile în sectorul public. Misiunea salută decizia întreruperii cheltuielilor pentru bunurile și serviciile cu prioritate scăzută și pentru proiectele de capital neperformante, precum și pe aceea de a rezista cu fermitate presiunilor de relaxare a disciplinei fiscale în perioada premergătoare alegerilor parlamentare care vor avea loc în toamna acestui an.

O provocare cheie rămâne reducerea arrieratelor guvernamentale și ale sectorului de sănătate. Implementarea unui sistem de control și raportare a angajamentelor bugetului de stat reprezintă o prioritate, iar regulile bugetare privind autoritățile locale ar trebui aplicate cu strictețe. Pentru a reduce arieratele spitalelor, ar trebui intensificate acțiunile de diminuare a costurilor, inclusiv prin efectuarea unor controale mai frecvente, revizuirea periodică și aplicarea listelor negative pentru medicamente și servicii medicale, îmbunătățirea achizițiilor și raționalizarea numărului de paturi din unitățile spitalicești.

Ținând cont de riscurile considerabile de scădere, este important să fie menținut un buffer fiscal corespunzător. Licitările recente efectuate de trezorerie și randamentele în creștere s-au situat sub nivelurile planificate iar buffer-ul fiscal s-a diminuat. Dată fiind continuarea turbulențelor financiare din zona euro și posibila contagiune, ar trebui reconstituit buffer-ul fiscal care să acopere echivalentul a patru luni în ceea ce privește necesarul brut de finanțare. Pentru limitarea costurilor cu datoria publică și reducerea riscurilor de refinanțare, strategia de administrare a datoriei publice ar trebui să caute să diversifice baza de investitori și să continue dezvoltarea curbei de randamente.

În cazul unei recesiuni semnificative, ar trebui să poată funcționa stabilizatorii automați. Conform perspectivei actuale, este crucială rămânerea pe calea de consolidare planificată. Cu toate acestea, dacă se va produce o înrăutățire a crizei zonei euro, rezultând într-o reducere abruptă a activității economice din România, guvernul ar trebui să permită funcționarea liberă a stabilizatorilor automați. În astfel de circumstanțe extreme, va fi importantă specificarea unei strategii de consolidare multianuală care urmează să fie implementată imediat ce economia se va recupera.

Menținerea cu fermitate a politicilor fiscale prudente pe termen mediu ar întări încrederea și ar sprijini creșterea. Realizarea sustenabilității fiscale în anii următori a devenit posibilă ca urmare a ajustării financiare substanțiale demarată în anul 2009. Guvernul trebuie să continue respectarea angajamentului de a efectua ajustarea structurală de ½ la sută din PIB în anul 2013, pentru a realiza un deficit structural de sub 1 la sută din PIB până în anul 2014. Acest lucru va permite menținerea datoriei publice la niveluri sustenabile, reducerea costurilor de finanțare și eliberarea resurselor de investiții și creștere.

Instalarea cadrului instituțional impus de Noul Tratat Fiscal al Uniunii Europene ar putea constitui un instrument important pentru întărirea disciplinei fiscale și a elaborării politicilor. Misiunea salută intenția de a muta accentul, după anul 2012, pe țintirea echilibrului structural care va permite politicii fiscale să joace un rol de stabilizator pe întregul ciclu economic. Este importantă modificarea legislației pentru a include o regula fiscală privind echilibrul structural fiscal și mecanismele de corecție automată aferente. În plus, este nevoie să fie întărit rolul consiliului fiscal independent.

Lărgirea bazei fiscale și întărirea procesului de colectare ar ajuta la atingerea țintelor fiscale. Baza fiscală și conformarea reduse au un impact asupra randamentului veniturilor în România. Există spațiu pentru ajustarea accizelor în vederea menținerii valorii reale a acestora, actualizarea bazei impozitului pe proprietate și lărgirea bazei fiscale la TVA, activitatea agricolă și a persoanelor fizice autorizate. Pentru îmbunătățirea colectării fiscale, trebuie întreprinse eforturi în continuare (conform recomandărilor misiunii de asistență tehnică a FMI) pentru întărirea controlului fiscal la contribuabilii mari și persoanele fizice cu averi mari; eliminarea lacunelor în procesul de restituire a TVA-ului; introducerea unui sistem de impozitare simplificată obligatorie a microîntreprinderilor aflate sub plafonul de TVA; modernizarea sistemelor IT.

Îmbunătățirea absorbției fondurilor Uniunii Europene este o prioritate. O utilizare mai bună a acestor resurse gratuite este de o importanță crucială pentru creșterea investițiilor în infrastructură și pentru creșterea economică, ajutând în același timp la consolidarea rezervelor internaționale. Deși accesarea fondurilor europene a crescut oarecum în primele șase luni ale anului, posibilele întreruperi de durată și dezangajarea fondurilor riscă să priveze România de resurse substanțiale în viitor. Este nevoie, astfel, de o îmbunătățire drastică a capacității de absorbție. Acest lucru necesită o bună coordonare a tuturor ministerelor implicate pentru implementarea planului de acțiuni prioritare al Uniunii Europene în această zonă; întărirea semnificativă atât a experienței tehnice cât și a stimulentele corespunzătoare la nivelul autorităților de management și al altor organisme; precum și simplificarea poverii administrative și procedurale.

Ar trebui întreprinse reforme suplimentare pentru a face față costurilor în creștere aferente îmbătrânirii populației și pentru îmbunătățirea livrării serviciilor medicale în domeniul sănătății. Se estimează o creștere a costurilor cu îmbătrânirea populației cu cel puțin unu la sută din PIB până în anul 2030 și ulterior o accelerare a acestei creșteri. Reforma sistemului de pensii din anul 2010 ajută deja la rezolvarea acestei probleme, însă ar putea fi necesare măsuri suplimentare pe viitor pentru a menține vârsta de pensionare în concordanță cu speranța de viață în creștere. În cadrul sistemului sanitar, procesul de consultare publică pe proiectul legii sănătății este un prim pas pozitiv în pregătirea restructurării pachetului de beneficii și a mecanismelor de finanțare. Proiectul acestei legi are în vedere introducerea asigurării private care va veni în completarea asigurării de bază obligatorii din sistemul de sănătate. Înainte ca acest proces să avanseze, este necesară o analiză de impact pentru a

asigura sustenabilitatea financiară a reformei planificate. Având în vedere nivelul redus al alocării cheltuielilor din sectorul de sănătate publică în România, există o nevoie masivă de mobilizare a unei finanțări adecvate pentru îmbunătățirea livrării serviciilor. La fel de important este controlul costurilor prin reducerea ineficiențelor structurale din sistem.

Promovarea unei inflații reduse cu o rată de schimb flexibilă

Banca Națională a României (BNR) a evitat în mod corespunzător luarea unor măsuri suplimentare de politică monetară în ultimele luni. Diminuarea inflației și ancorarea așteptărilor inflaționiste au permis BNR reducerea ratei de politică monetară în patru etape, până la nivelul de 5,25 la sută în luna aprilie 2012. Această poziție de relaxare a trebuit totuși să fie abandonată în ultimele luni, ca urmare a diminuării influxului de capital net și a deprecierei cursului de schimb. Intervențiile BNR pentru domolirea deprecierei au consumat o parte din rezervele internaționale, care continuă totuși să acopere în întregime obligațiile de datorie externă pe termen scurt. În timp ce operațiunile obișnuite de răscumpărare asigură o lichiditate adecvată a sistemului bancar, rata de piață interbancară a crescut recent. În același timp, piața interbancară rămâne fragmentată, în mare parte datorită percepției unui risc ridicat de contraparte.

O politică monetară prudentă în paralel cu menținerea flexibilității cursului de schimb reprezintă o garanție pentru viitor. Deși se preconizează că inflația va rămâne în intervalul țintit, riscurile înclină spre o tendință de creștere, inclusiv ca urmare a prețurilor internaționale la alimente mai mari decât se estimase. Mai mult, dat fiind faptul că în România există un istoric al inflației crescute, ancorarea așteptărilor inflaționiste rămâne o provocare. Flexibilitatea cursului de schimb și menținerea unor rezerve fiscale în valută corespunzătoare asigură o atenuare a șocurilor externe. BNR ar trebui să evite intervențiile excesive pentru sprijinirea leului, permițând încă o anumită depreciere atâta timp cât inflația este estimată să rămână în intervalul țintit și efectele bilanțurilor bancare (decurgând din nivelul ridicat al împrumuturilor bancare în valută acordate împrumutaților neacoperiți sub aspectul riscurilor, care au fost moștenite) rămân neschimbate. Poziția de politică monetară trebuie întărită dacă vor persista presiunile asupra cursului de schimb. Pentru a ajuta la reducerea fragmentării pieței interbancare, ar trebui ca BNR să permită băncilor să se angajeze în activități de creditare interbancară garantată.

Este nevoie de progrese suplimentare în reforma structurală pentru pregătirea în vederea unei eventuale adoptări a monedei europene. Un calendar prea ambițios de adoptare a monedei europene poate fi costisitor, deoarece aderarea la zona euro elimină cursul de schimb ca instrument important de ajustare și răspuns la șocurile presiunilor economice sau ale competitivității. Dată fiind nevoia de a spori flexibilitatea economică și productivitatea pentru a fi mai bine pregătiți în fața rigorilor unei uniuni monetare cu țări a căror structură economică și răspuns la șocuri se prezintă diferit, autoritățile ar trebui să-și

intensifice eforturile de implementare a reformelor structurale și îmbunătățire a operațiunilor din sectorul public.

Asigurarea rezilienței sectorului bancar

Sectorul bancar este expus incertitudinii de pe plan intern și contagiunilor din zona euro. Deși capitalizarea băncilor este în continuare puternică, situația lichidității s-a eterogenizat iar costurile finanțării sunt în creștere. Creșterea creditării a încetinit iar împrumuturile neperformante continuă să crească, în principal datorită activității economice slăbite și vulnerabilității împrumuturilor mari în valută acordate unor împrumutați fără acoperire la risc. Provizioanele acoperă aproape în întregime împrumuturile neperformante, însă profitabilitatea este scăzută, mai ales datorită unei nevoi de majorare a provizionării, marjelor reduse ale ratei de schimb și costurilor generale. Cea mai mare parte a sistemului bancar aparține băncilor din zona euro iar dezangajarea a fost până acum moderată și ordonată.

În lumina unui mediu incert, este important ca BNR să continue supravegherea intensivă a băncilor și să-și elaboreze în detaliu pregătirea pentru criză. Misiunea salută practicile de supraveghere proactive și insistente care există în prezent. Ar trebui luate toate măsurile necesare pentru a asigura un capital suficient și o lichiditate suficientă a băncilor. Este important ca BNR, în coordonare cu alte autorități relevante, să fie pregătită să implementeze cadrul de management al crizei și să actualizeze în permanență planurile de situații neprevăzute. Aranjamentele pentru activarea competențelor dobândite în privința rezoluției bancare, inclusiv înființarea băncilor punte, ar trebui să fie curând finalizate.

Sunt necesare acțiuni suplimentare pentru a combate creșterea creditelor neperformante. Misiunea salută modificarea recentă a codului fiscal prin care se asigură un tratament fiscal neutru creanțelor bancare care sunt vândute firmelor românești care recuperează active, permițând băncilor să-și îmbunătățească administrarea bilanțului. Rigiditatea procedurilor de insolvență și executare silită ar trebui eliminată. Îndeosebi, autoritățile ar trebui să implementeze cu rapiditate recomandările care vor veni din partea Băncii Mondiale în raportul cu privire la standardele și codurile privind insolvența și drepturile creditorilor. Pentru a menține o provizionare corespunzătoare pentru creditele neperformante, BNR ar trebui să continue să se asigure că provizionarea pierderilor în activitatea de creditare și evaluarea garanției, precum și evaluarea riscului de creditare în legătură cu creditele restructurate se fac în continuare cu prudență și în concordanță cu bunele practici internaționale.

Încurajarea creșterii curpinzătoare și de anvergură

Implementarea fermă a agendei de reforme structurale este de o importanță crucială în vederea accelerării convergenței cu alte State Membre ale Uniunii Europene. Guvernul a

implementat reforme semnificative în domeniul pensiilor și al pieței muncii, precum și măsuri de îmbunătățire a cadrului de reglementare și stabilire a prețurilor în sectorul energetic. Cu toate acestea, există încă diferențe importante iar România a rămas în urma altor țări în privința ușurinței derulării afacerilor, a percepției privind corupția și în privința competitivității globale, în timp ce sectoarele energie și transporturi sunt încă dominate de întreprinderi publice ineficiente. Realizarea de progrese în aceste domenii și îmbunătățirea în continuare a funcționării pieței muncii reprezintă acțiuni cruciale pentru încurajarea eficienței și investițiilor în economia României, pentru a obține o creștere mai mare și pentru a crea locuri de muncă.

Un mediu de afaceri stabil și predictibil reprezintă o precondiție pentru atragerea unor investiții mai mari. Pentru a oferi potențialilor investitori o perspectivă mai clară cu privire la drepturile și obligațiile lor viitoare, ar trebui evitate cât mai mult modificările bruște de legislație. O pregătire minuțioasă a legilor noi, prin consultare cu toate părțile interesate și analize de impact, ar ajuta la stabilizarea cadrului legal și de reglementare și ar permite evitarea consecințelor neprevăzute. Îmbunătățirea accesului la o justiție imparțială și realizată la timp este necesar pentru a garanta faptul că legea se aplică tuturor și pentru a limita distorsiunile costisitoare. Mai rămâne încă spațiu amplu pentru îmbunătățirea transparenței operațiunilor guvernamentale, inclusiv în achizițiile publice. Reducerea migrației personalului în agențiile importante ale statului și axarea în angajare doar pe calificarea profesională ar permite construirea experienței și creșterea calității furnizării serviciilor.

Reforma în sectoarele transporturi și energie este indispensabilă pentru a ajuta România să-și sporească potențialul de creștere pe termen lung. Misiunea salută realizarea agendei în vederea liberalizării prețurilor la gaz și electricitate. Implementarea fermă a realinierii prețurilor utilizatorilor finali la gaz și electricitate cu nivelul costurilor este o măsură crucială pentru stimularea eficienței energetice, deblocarea investițiilor mari necesare pentru extinderea producției interne și îmbunătățirea sistemelor de livrare, precum și majorarea veniturilor statului pentru alocarea cheltuielilor în sănătate, educație și infrastructură. În același timp, ar trebui realizată o asistență socială țintită pentru protejarea consumatorilor casnici vulnerabili de impactul necesarelor ajustări de prețuri. Eforturi majore sunt de asemenea necesare pentru a reduce costurile în sectorul transporturi și a îmbunătăți eficiența investițiilor publice în rețeaua de drumuri și cale ferată.

Este nevoie de o revigorare a reformei întreprinderilor de stat în vederea eliminării unui obstacol important din calea creșterii economice și creării viabile a locurilor de muncă. În prezent, multe întreprinderi publice înregistrează pierderi, fiind astfel o povară asupra economiei și bugetului public. Pentru îmbunătățirea performanței acestora, este important ca statul să implementeze ferm politica de îmbunătățire a guvernanței, inclusiv prin numirea managementului profesionist în aceste întreprinderi. Pentru a sprijini axarea pe crearea de valoare, ar trebui ca ministerele de linie să publice periodic rapoarte comprehensive privind performanța întreprinderilor aflate în portofoliile proprii. Trebuie

accelerată privatizarea planificată a întreprinderilor de stat, pentru a atrage capital de finanțare a noilor investiții și facilitarea transferurilor de tehnologie, mai cu seamă în sectoarele energie și transporturi. Este deasemenea important să se înregistreze progrese în privința reducerii stocului mare de aierate ale întreprinderilor publice.

Fructificând reforma recentă a legislației pieței muncii, ar trebui ca eforturile să se îndrepte în prezent spre creșterea ratei de ocupare. Noul Cod al Muncii a îmbunătățit semnificativ funcționarea pieței muncii iar noul Cod de Dialog Social ajută la menținerea creșterilor salariale corelate cu productivitatea. Este importantă asigurarea concordanței noii legislații cu prevederile convențiilor OIM, iar eforturile de a anula progresele realizate ar trebui respinse cu fermitate. În același timp, participarea forței de muncă în România rămâne una redusă, iar șomajul în rândul muncitorilor tineri și a celor de vârstă mai înaintată se ridică la un nivel considerabil. Misiunea salută intenția guvernului de a rezolva aceste probleme. Eforturile de creștere a ratei de ocupare ar putea include măsuri de reducere a impozitării veniturilor salariale, stimularea muncitorilor pentru a se angaja și a rămâne în câmpul muncii, încurajarea căutării unui loc de muncă, îmbunătățirea asistenței și instruirii pentru găsirea unui loc de muncă.

Misiunea FMI mulțumește autorităților și tuturor interlocutorilor pentru ospitalitate și pentru discuțiile constructive.