

Statul și economia – aspecte teoretice și evidențe empirice în UE

Simona-Gabriela MAȘCA

Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca
simona.masca@econ.ubbcluj.ro

Viorela Ligia VĂIDEAN

Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca
viorela.vaidean@econ.ubbcluj.ro

Andreea GOLGUȚ

Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca
andreea_golgut@yahoo.com

Rezumat. *Acest articol își propune să analizeze determinanții intervenției statului în viața economică și socială, și să contureze implicațiile la nivelul politicii publice. Studiul debutează cu o trecere în revistă a principalelor contribuții teoretice. Câțiva indicatori care dau măsura intervenției statale prin intermediul veniturilor bugetare sunt analizați pentru eșantionul țărilor membre ale UE. Analiza empirică caută să stabilească relevanța principalilor determinanți ai intervenției statale prin veniturile bugetare pentru țările UE (1995-2007). Pornind de la determinanții găsiți semnificativi, sunt conturate perspectivele privind intervenționismul statal în condițiile actuale ale crizei.*

Cuvinte-cheie: intervenționism statal; venituri publice; UE; criza economică; econometria panelului.

Coduri JEL: H11, H41, H50.

Coduri REL: 3D, 13C.

1. Introducere

Obiectivul acestui studiu este acela de a analiza determinanții politicii de imixtiune a statului în viața economică și socială, începând cu o abordare teoretică, continuând cu una descriptivă și finalizând cu una empirică. Țările vizate sunt țările membre UE, observate în perioada 1995-2007. Studiul surprinde și implicațiile în termeni de politici publice în contextul actual al crizei economice mondiale.

Articolul este structurat după cum urmează: secțiunea 2 constituie o revedere a principalelor contribuții la nivel teoretic aduse de-a lungul vremii cu referire la rolul economic al statului și implicațiile în termeni bugetari; secțiunea 3 este o analiză descriptivă a intervenționismului statal indus de veniturile bugetare în UE; o abordare empirică a problematicii este prezentată în secțiunea 4; iar secțiunea 5 concluzionează.

2. Rolul statului în economie – ideologii extreme și reconcilierea lor

Preocupați de problema originii și evoluției statului, oamenii de știință au formulat de-a lungul timpurilor o serie de definiții pentru conceptul de «stat», definiții care fie se bazează exclusiv pe noțiunea de „comunitate umană”, fie pe cea de „autoritate” care își exercită puterea asupra comunității, fie le îmbină pe amândouă subliniind relația dintre ele. În acest cadru, statul sau autoritatea publică se preocupă de bunăstarea comunității făcând apel la bugetul public sau, într-o viziune mai largă, la finanțele publice. Acestea din urmă oferă statului mijloacele financiare necesare protecției (fizice, legale, în afaceri) comunității. Dintre autorii preocupați să stabilească legătura între *comunitatea umană*, *autoritatea statală* și *finanțele publice*, sau cei interesați de definirea rolului statului, amintim doar câțiva: E. Durkheim, I. Kant, M. Weber, L. Popescu, M. Burlacu, C. Tulai⁽¹⁾.

Apariției primelor instituții de tip statal, la trecerea de la comunitatea de tip gentilic la societatea sclavagistă, i-au fost asociate noi procese economice și relații sociale de redistribuire a produsului social între membrii colectivităților statale. Aceste tipuri de relații s-au dezvoltat progresiv până în societatea modernă, pe măsură ce funcțiile statului, instituțiile în subordinea acestuia și, implicit, sarcinile asumate de acestea s-au multiplicat, iar bugetul de stat a fost în așa fel clădit încât să răspundă principiului nonafectării veniturilor publice pentru a permite redistribuirile produsului social.

De unde nevoia de redistribuire? Primele forme ale instituțiilor statale (armata, spre exemplu), prin activitățile lor, au avut caracter noncreator de valoare, însă consumator de resurse pentru a funcționa. De aici nevoia de

preluare, în virtutea forței publice, a valorilor obținute de membrii colectivității în cadrul activităților creatoare de produs social și angajarea lor în finanțarea activităților consumatoare de resurse. Așadar, premisa redistribuirii produsului social dinspre sectorul material privat către sectorul nematerial al instituțiilor statale o constituie caracterul neproductiv al acestora din urmă. Redistribuirile de resurse au menirea de a finanța instituțiile statale care prin activitatea lor susțin bunul mers al vieții sociale și economice a colectivității. Cel puțin aceasta este rațiunea la nivel teoretic, chiar dacă uneori, în practică, se pune sub semnul întrebării oportunitatea redistribuirii.

Redistribuirea resurselor prin intermediul bugetului statului a căpătat un plus de legitimitate atunci când statul a început să își asume noi sarcini, susținând, organizând, coordonând sau reglând activitățile din sectorul material, economic sau productiv.

Evoluțiile sub aspectul sarcinilor asumate de către stat au condus la schimbări și în planul gradului intervenției statului în economie, dar și la nivelul dimensiunii bugetelor publice. Odată ce existența statului a căpătat legitimitatea necesară și implicit cheltuielile sale au fost acceptate, preocupările economiștilor s-au centrat de-a lungul timpului pe determinarea unui nivel agreat al intervenției statale prin politica sa bugetară. Numeroase au fost tezele formulate în acest domeniu, având puternice argumente teoretice și inspirate uneori chiar de evoluțiile economiei.

Cunoscute sunt în primul rând cele două ideologii extreme, una promovând liberalismul pur și non-intervenția statului, iar cealaltă bazată pe interferența statului, singura în măsură să armonizeze interesele particulare cu interesul general. Deși cele două curente de gândire și-au avut rădăcinile în secole diferite, partizani pentru una sau alta dintre ideologii au existat în fiecare perioadă istorică, rămânând un subiect controversat până în zilele noastre. Aceste controverse au lăsat treptat loc găsirii unor compromisuri între cele două extreme, care, după caz, au cunoscut influențe mai mult sau mai puțin intervenționiste (Mașca, 2008).

Fazele inițiale ale societății capitaliste până la apariția crizelor economice și șomajului au promovat un stat care își asuma exclusiv sarcinile tradiționale (apărare, ordine internă etc.). Doctrina agreată era cea liberală însoțită de principiul autoreglării mecanismelor economice, fără intervenția statului în economie, care ar fi putut conduce la ineficiență datorită unei proaste administrări. Printre adepții liberalismului și nonintervenției trebuie amintit în primul rând Adam Smith (1723-1790), care a promovat arhicunoscutul principiu al *laissez-faire* ului. După opinia acestuia, atâta timp cât piețele funcționează liber și promovează competiția, acțiunile individuale, private, motivate de interese egoiste contribuie împreună la bunăstarea societății. Totuși,

Smith acceptă o minimă implicare a statului în stabilirea regulilor fundamentale care să permită acțiunea nestânjenită a firmelor. Printre statele animate de flagelul liberalismului și care au rămas pentru multă vreme fidele acestei ideologii numim în primul rând SUA. Scrierile lui A. Smith au influențat profund creșterea capitalismului american, SUA devenind o țară construită pe încrederea în individ și neîncrederea în autorități.

Intervenționismul s-a conturat ca și ideologie odată ce societatea capitalistă s-a confruntat cu fenomene necunoscute anterior, precum crizele economice. Deși, cel mai adesea, literatura de specialitate asociază debutul intervenționismului cu criza mondială a anilor 30, primele semne ale creșterii implicării statului se regăsesc încă din timpul primului război mondial (Burlacu, 2004). Era vorba atunci de amplificarea sferei de manifestare a finanțelor publice determinată de cheltuielile ocazionate de război în creștere. Așadar, rolul statului s-a extins prin creșterea implicării bugetului de stat în susținerea cheltuielilor cu armata. Iar acestui efect al războiului i s-au asociat, ulterior, efectele de reconstrucție economică ce a urmat crizei economice, toate cu impact asupra dimensiunii bugetului de stat.

Cunoscută ca fiind criza de „supraproducție”, criza anilor 30 a arătat că a lăsa economia să se autoregleze prin mecanisme proprii nu conduce întotdeauna la efecte dezirabile, ci, dimpotrivă, generează șomaj, instabilitate pe piața bursieră și pe cea bancară. Acesta a fost momentul în care au început să câștige teren tezele intervenționiste care pledează pentru rolul activ al statului în viața economică, în corectarea evoluțiilor ciclice, prevenirea crizelor sau limitarea efectelor lor negative. Principalul reprezentant al doctrinei intervenționiste este John Maynard Keynes (1883-1946), tezele sale găsindu-și un puternic ecou în politica adoptată de multe state după Marea Criză (Mașca, 2008). Noua ideologie s-a manifestat prin creșterea implicării statului în procesul de redistribuire a resurselor și prin activizarea unor instrumente economice ca și pârgii de influențare a comportamentelor în societate.

Intervenționismul statal a evoluat de la intervenționismul de tip compensator la cel de tip corector (Burlacu, 2004). Dacă primul tip implica interferența statului pentru atenuarea ciclicității economice considerată responsabilă pentru dezechilibrele în economie, intervenționismul de tip corector s-a manifestat ulterior, după atenuarea crizelor, implicând preocupări crescute în domeniul protecției sociale. Cele două forme ale intervenționismului statal, prin reglementări economice, respectiv sociale, s-au regăsit și ulterior, luând forme diverse. În sfera economică, autoritățile publice s-au preocupat printre altele și de reglementarea prețurilor sau combaterea practicilor de concurență neloială, cu scopul protejării consumatorilor și micilor firme în contextul unor condiții de concurență imperfectă pe piață. În sfera socială,

preocuparea statului s-a remarcat mai ales la nivelul garantării siguranței locului de muncă sau a unui mediu curat; încurajate au fost comportamentele firmelor cu impact pozitiv asupra societății, dar descurajate cele cu impact negativ, folosind mai ales pârghii fiscale. Așadar, interferențele statului pe cele două planuri, economic și social, nu s-au realizat în mod izolat, intervenția pe unul dintre paliere având repercusiuni la nivelul celuilalt. Chiar și în SUA, unde predomina principiul laissez-faire, au existat în istorie solicitări pentru interferența statului prin reglementări pe ambele planuri. Totuși, opinia generală a guvernanților americani a fost aceea că reglementările în plan economic nu îmbunătățesc relațiile competiționale așa cum stipulau tezele intervenționiste. Diferende au existat însă între liberalii și conservatorii americani atunci când se punea problema intervenției în plan social, primii nevăzând niciun pericol în această interferență, în vreme ce conservatorii o condamnau pentru efectul de ineficiență și necompetitivitate produs asupra afacerilor.

O formă extremă a intervenționismului statal a fost în istorie cea de tip totalitar. Statul socialist sau puternic intervenționist, regăsit mai ales în fostele țări socialiste din Europa, și-a asumat funcții economice și sociale extrem de cuprinzătoare, dirijând întreaga activitate în condițiile desființării proprietății private. În acest context, procesele și relațiile economice au devenit predominant relații financiare publice. Ideologia intervenționistă are aici caracter totalitar, resursele financiare aflându-se exclusiv la dispoziția statului și fiind alocate prin decizii cu caracter public. Este o ideologie neagreată în economiile democratice.

Rezumând cele spuse până acum și susținând ideea autorului Chandan (2009), intervenționismul s-a născut și s-a dezvoltat într-o ideologie ca răspuns la imperfecțiunile pieței, acestea servind ca și precondiție pentru interferența statului în mediul privat.

Dat fiind faptul că contribuțiile principalilor reprezentanți ai celor două mari curente, Adam Smith și Maynard Keynes, au aparținut unor secole diferite, s-a ridicat la un moment dat următoarea întrebare: Care dintre principii „laissez faire”-ului și cel al intervenției guvernamentale, a predominat la sfârșitul secolului al XVIII-lea și în secolul al XIX-lea? Interogația aparține autorului Spengler J. (1949) care, urmărind concluziile studiilor acelor vremuri, constată că rolul laissez faire-ului a fost mult subevaluat, iar cel al intervenționismului supraevaluat. Spengler își sprijină afirmațiile pe argumentul ușurinței identificării „urmelor” intervenționismului decât ale celor asociate laissez faire-ului. Astfel, măsurile de intervenție a statului în viața economică și socială sunt reflectate în legislație, rapoarte etc., în vreme ce laissez faire-ul se manifestă de la sine prin libertatea deciziilor, nefiind stipulat neapărat în acte.

O altă chestiune care a animat preocupările primelor decenii de intervenționism a fost stabilirea posibilității coexistenței intervenției guvernamentale cu libera concurență. Mordecai Ezekiel considera în 1946 că unele politici guvernamentale sunt contrare politicii antitrust, altele nu au niciun efect asupra acesteia, iar altele răspund dezideratului liberei concurențe. Autorul constata schimbarea priorităților de la ceea ce a fost înainte de criză – flexibilitatea prețurilor pentru autoreglarea pieței – la ceea ce căpăta întâietate la momentul crizei – reducerea șomajului. Chiar și în aceste noi condiții, se impunea continuarea promovării liberei concurențe, monopolul putând genera profituri nemeritate și riscând să înrăutățească distribuția veniturilor, cu efect asupra gradului de ocupare a forței de muncă. Odată cu noul trend al intervenționismului, guvernele au devenit mai responsabile în conturarea politicii industriale, promovând comerțul internațional liber și cooperarea internațională în deciziile de politică economică. Totuși, autorul își exprima la acea vreme temerea ca problema declinului liberei competiții să fie rezolvată altfel decât prin măsuri antitrust, respectiv printr-o intervenție directă.

Din confruntarea raționamentelor divergente privind nonintervenția sau intervenția statului în economie⁽²⁾, și într-o anumită măsură reconcilierea lor, a rezultat ceea ce se cunoaște după anii 80 sub numele de intervenționism rezonabil. Intervenționismul în accepțiune keynesiană a fost condamnat mai ales pentru efectul inflaționist al deficitelor scăpate de sub control. Conform noii ideologii, rolul hotărâtor revine pieței și legilor sale, în vreme ce statul veghează doar asupra climatului macroeconomic, obiectivelor de interes general. Este ipostaza statului creator al regulilor jocului și a statului arbitru care coordonează și urmărește respectarea regulilor stabilite.

Continuând în încercarea de soluționare a dilemei posibilității coexistenței pieței libere cu intervenționismul statal, Dani Rodrik demonstrează în 1998 că intervenția guvernamentală nu este un substitut pentru manifestarea liberă a forțelor pieței. Dintr-o altă perspectivă, majoritatea formelor de intervenție guvernamentală, cu excepția acțiunilor de furnizare a bunurilor publice, sunt văzute ca fiind nefavorabile pieței. Rodrik (1998) arată existența unei corelații pozitive între expunerea unei țări la relațiile de comerț exterior și dimensiunea bugetului public. Explicația constă în aceea că, cheltuielile guvernamentale au rolul de a reduce riscul extern la care sunt expuse economiile orientate spre comerțul exterior. Expunerea la risc este atenuată prin creșterea părții din producția internă consumată de guverne. La un nivel ridicat de integrare comercială cresc riscurile asociate ciclurilor de afaceri internaționale, impunându-se programe compensatorii finanțate din bani publici pentru susținerea sectoarelor expuse acestor riscuri. În mod similar, alți autori arată că liberalizarea relațiilor internaționale în țări europene a fost însoțită de o strategie

de compensare pe plan intern (programe de investiții publice, subvenții). Dată fiind această complementaritate, autorul sugerează că reducând în viitor dimensiunea bugetelor publice fără a avea în vedere riscurile economice asociate procesului globalizării poate afecta perspectiva conservării comerțului liber.

Adsera și Boix continuau în 2002 pe aceeași linie trasată de Rodrik, modelând opțiunea pentru gradul de deschidere în fața comerțului internațional și determinarea mărimii sectorului public ca fiind două decizii politice luate simultan de decidenții politici. Concluziile lor arată că o deschidere mai mare nu constrânge automat capacitatea de a cheltui bani publici, fapt care se verifică ori de câte ori cheltuielile publice vizează producția de bunuri publice (infrastructură, capital uman). Mai mult, sustenabilitatea unui sector public extins depinde de avantajul competitiv în sectoarele orientate spre export care finanțează cheltuielile publice. Dacă acest avantaj competitiv se degradează, interesul pentru a susține un sector public extins se pierde, iar țările se reorientează spre un sistem protecționist sau un regim autoritar/totalitar de liber schimb.

Dincolo de acest segment al literaturii care identifică deschiderea în fața comerțului internațional ca și determinant al mărimii sectorului public, literatura de specialitate este relativ săracă în a oferi și alți determinanți relevanți. Putem menționa totuși un studiu de referință, cel aparținând lui Devine (1985), în care se procedează la o analiză regresională a determinanților cheltuielilor publice cu investițiile (cheltuieli productive) și, separat, a celor de consum (cheltuieli neproductive precum educația, sănătatea etc.), în SUA, în perioada 1949-1977. Concluzia autorului este că determinanții celor două categorii de cheltuieli diferă considerabil: dacă acumularea de capital în sectoarele cu monopol și structura politică a Congresului au constituit factorii determinanți în dimensionarea cheltuielilor publice productive, factorii structurali ai economiei (profitabilitatea, evoluția salariului nominal) și factorul politic în perioadele electorale au determinat cheltuielile de consum ale statului american în perioada menționată.

Prin urmare, intervenționismul statal a cunoscut diverse forme de manifestare, de la creșterea implicării statului în susținerea armatei la sprijinirea directă și indirectă a economiei, apoi la interferența în plan social prin redistribuirea resurselor între membrii societății și culminând cu dirijismul prin care erau ținute sub controlul statului toate activitățile. Ceea ce au în comun acestea este faptul că modul de manifestare a intervenționismului a venit întotdeauna ca răspuns la contextul politic, economic și/sau social.

Perioada contemporană, confruntată cu o criză mondială care se pare că depășește proporțiile celei din anii 30, promovează din nou intervenționismul,

luând mai degrabă forma celui compensator decât a celui corector. În acest context, statul depășește ipostaza de arbitru, devenind un „jucător” participant direct la activitățile economice. El reglementează, dar și derulează activități economice proprii.

Noul context economic care readuce în discuție rolul statului este rezultatul mai multor factori, după cum urmează. Lichiditatea abundentă și suprasaturarea cu economisiri au creat resurse disponibile pentru investiții, îndeosebi în instrumente financiare sofisticate, greu înțelese de investitori prin complexitatea lor; de aici o gestionare inefficientă a resurselor. Mai mult, criza a fost agravată și de comportamentele la nivel microeconomic (externalizări raționale din punct de vedere privat dar inefficiente din punct de vedere social), de fisurile în modelul de afaceri ale agențiilor de rating, dar și de creșterea competiției internaționale pentru dereglementare.

În contextul crizei, implicarea statului devine hotărâtoare. Concret, implicarea statului în SUA și în țări europene s-a realizat prin garantarea împrumuturilor sau a emisiunilor de titluri realizate de bănci, recapitalizarea instituțiilor financiare, chiar achiziția de acțiuni la bănci cu probleme, reducerea coordonată a ratelor de dobândă, toate cu scopul de a preveni colapsul dezordonat al marilor firme interconectate și de a ameliora lichiditatea în sistem (Isărescu, 2009). Naționalizarea unei părți a sectorului financiar contrazice bazele capitalismului modern și are ca și consecință creșterea rolului statului concomitent cu scăderea sectorului privat. Toate aceste măsuri au avut implicații la nivelul cheltuielilor bugetului de stat, crescând partea din producția internă redistribuită prin buget.

Date fiind aceste acțiuni ale statului în timpuri de criză, se pune sub semnul întrebării rolul acestuia de „împrumutător de ultimă instanță”. În viziunea lui Breitenfellner și Wagner (2009), este important a nu se suspenda mecanismul pieței în cazul falimentului prin măsuri de finanțare din bani publici. Singurele instituții pentru care statul ar trebui să intervină sunt cele cu probleme de lichiditate dar solvente, iar sprijinul financiar să comporte un cost important.

În privința posibilității de a activa elementele de venituri bugetare ca și pârgă pe timp de criză, au existat deja numeroase dezbateri. Reținem ideea lui Barrell R. et al. (2009), care aduce argumente pentru relaxările de ordin fiscal ca și soluție eficientă de promovare a creșterii economice în timpuri de criză financiară. În condițiile în care economia evoluează normal, facilitățile fiscale au unicul rol de a redistribui consumul în timp, fără a crește nivelul acestuia sau al producției. În criză însă, impozitele pot fi activate prin facilități (în special la impozite directe și contribuții sociale) pentru a relaxa constrângerile de pe piața creditului la care sunt supuși consumatorii și firmele. În acest caz,

facilitățile fiscale pot deveni mult mai eficiente, având un efect de multiplicare la nivelul producției mult mai însemnat decât în absența crizei. Mai mult, eficiența acestor măsuri e cu atât mai mare cu cât ele sunt luate într-un cadru coordonat la nivelul mai multor țări.

Data fiind amploarea crizei economice globale, măsuri mai de profunzime trebuie avute în vedere, respectiv reformarea profundă a sistemului financiar internațional prin îmbunătățirea reglementărilor în domeniul transparenței, contabilității, funcționării piețelor, cooperării internaționale sau principiilor de etică în afaceri. Aceste măsuri de reglementare sporită implică un rol și mai activ al statului, dar nu are neapărat implicații profunde în termeni bugetari. Pe de altă parte însă, restabilirea încrederii investitorilor și a consumatorilor care prin acțiunile lor ar putea susține un trend pozitiv al economiei, solicită resurse suplimentare de la bugetul de stat. Mai mult, dificultățile sectorului real creează neajunsuri și în plan social prin disponibilizări, domeniu în care statul se vede nevoit să intervină prin măsuri de protecție socială. Și Breitenfellner și Wagner (2009) sunt de părere că măsurile financiare imediate luate de autoritatea publică nu sunt suficiente, având impact doar pe termen scurt; sunt necesare îmbunătățiri la nivelul managementului riscurilor. Susținerea financiară a instituțiilor cu probleme nu face decât să evite temporar colapsul sistemului, pe termen lung impunându-se îmbunătățirea reglementărilor guvernamentale.

Criza contemporană a determinat din partea autorităților publice și unele comportamente considerate de autori precum Aggarwal (2009) în contradicție cu regulile competiției pe piață. Astfel, din dorința de a promova firmele naționale și de a le proteja în vremuri de criză de competiția cu firmele globale, statul a făcut apel la forme ascunse de intervenție. Acestea au luat forma standardelor de sănătate și siguranță, politicilor de mediu etc. care au oferit firmelor naționale avantaje competitive în raport cu celelalte firme, într-o manieră cu totul discriminatorie și ascunsă.

Arbitrajul între a da prioritate forțelor pieței și a favoriza intervenția statului capătă noi valențe odată cu manifestarea crizei contemporane. După opinia lui Verschoor (2009), criza a demonstrat că piața nu este eficientă în a controla practicile lipsite de etică determinate de lăcomie, neînțelegerea mecanismelor sau comportamente de turmă. Societatea și-a modificat viziunea asupra legitimității afacerilor, solicitând schimbări structurale de sistem, inclusiv creșterea influenței guvernamentale în afaceri. Totuși, rămâne în dezbatere dacă reglementarea mai riguroasă a pieței prin intervenția statului va fi eficientă în combaterea practicilor lipsite de etică. Altfel spus, intervenția statului va putea combate acele comportamente pe care piața nu a reușit să le înlăture sau va conduce la repetarea dezastrului? Există posibilitatea ca și intervenționismul să dea greș.

Dacă, de regulă, criza actuală este pusă pe seama eșecurilor pieței, există și autori (Wolfram, 2008) care găsesc că eșecurile acțiunilor guvernamentale sunt responsabile pentru dificultățile financiare contemporane. Interferența repetată a statului pe piața creditului (susținerea financiară a anumitor instituții de credit cu probleme, crearea pieței ipotecare secundare etc.) a adus o relaxare pe termen scurt, dar s-a dovedit periculoasă pe termen lung, impunând noi intervenții din partea autorității. Această idee este în concordanță cu teza lui Ludwig von Mises susținută în cartea sa „Liberalismul”, după care intervenția guvernamentală riscă să se autoîntrețină.

În fine, în legătură cu trendul actual al creșterii rolului statului în viața economică și socială, apare o nouă întrebare, cea a posibilității retragerii acestuia odată ce economia își revine. Istoria ne arată că trecerea de la epoca intervenționismului lui Keynes la cea a intervenției statale rezonabile n-a fost una spectaculoasă, caracterizându-se mai degrabă prin plafonarea creșterii dimensiunilor bugetului, decât printr-o reducere a acestuia (Mașca, 2008). Și acum, statul, odată angajat în susținerea puternică a mai multor sectoare cu probleme, devine greu de imaginat o degrevare de aceste responsabilități după ce economia intră pe făgașul normal. Este o chestiune relativ nouă, adusă în discuție în SUA, vizibil preocupată de acest aspect date fiind tradițiile profund liberale. Analistii americani apreciază intervenția statului în economia americană ca fiind una extrem de complexă, anticipând dificultăți în retragerea garanțiilor de stat sau a sumelor avansate. Specialiștii întrevăd totuși posibilitatea utilizării unor pârgii în acest scop de exemplu creșterea ratei dobânzii așa încât împrumutul de la stat să devină neatractiv. Există și păreri după care, în condițiile în care capitalurile private nu se vor întoarce pe piață în termen de trei ani, guvernul nu va fi în măsură să se retragă, totul depinzând de cât de repede recuperează piața (Blackwell, 2008). În termeni bugetari, e posibil să asistăm la o creștere ireversibilă a dimensiunilor acestuia.

Problematicii intervenției statale i se asociază și cea a interferenței unei autorități suprastatale. Politica fiecărui stat vizavi de măsura în care intervine în viața economică și socială sau dimensiunea bugetului public, nu poate fi dusă independent de politica regională. Dacă e să ne raportăm la spațiul european, Uniunea Europeană acționează în calitate de autoritate suprastatală care, prin exigențele ei, poate influența politica bugetară dusă de statele membre.

Europa comunitară a cunoscut și ea extinderea sectorului public în ultimul secol, ajungând să redistribuie aproximativ 40% din PIB prin bugetele statelor membre. Iar cea mai importantă creștere a cheltuielilor publice s-a datorat extinderii funcției de redistribuire în cadrul protecției sociale, pentru susținerea transferurilor de resurse de la populația activă la cea inactivă sau defavorizată (Mitrică, 2006). Coordonatele politicii UE cu impact asupra bugetelor publice

ale statelor membre sunt mai ales cele din domeniul impozitării și deficitului bugetar și mai puțin din sfera cheltuielilor publice. Exigențele UE în sfera fiscalității vizează cel mai adesea creșterea nivelului de taxare pentru evitarea situațiilor de concurență fiscală nesănătoasă, ceea ce are repercusiuni asupra bugetelor naționale în ansamblul lor și deci și în termeni de cheltuieli publice. Mărimea veniturilor și cheltuielilor bugetare este constrânsă și de existența unui deficit bugetar de maximum 3% din PIB.

Criza economică globală actuală slăbește influența autorității suprastatale, majoritatea statelor UE confruntându-se cu dificultăți în politica bugetară, care în aceste timpuri este mai puțin subordonată exigențelor UE și mai mult nevoilor strict naționale. Pentru 2009, deficitele bugetare au depășit 3% din PIB în aproape toate țările UE; media la nivelul UE-27 a atins 5,3% și, în mod paradoxal, aceasta s-a datorat mai mult țărilor din UE-15 (deficit mediu 5,5%) și mai puțin noilor state membre (NMS-12 având deficitul mediu de doar 2,7%). Pentru 2010 se așteaptă o deteriorare suplimentară a balanței bugetului de stat, în medie cu 0,6% față de anul 2009, pentru ca în perioada 2011-2015 să asistăm la o revenire aproape de pragul de 3% (Holland et al., 2009). Pentru statele integrate în UE după 2004, adâncirea deficitelor bugetare va afecta îndeplinirea criteriilor de la Maastricht și va întârzia adoptarea monedei euro.

Deși coeziunea în regiunea UE este slăbită în aceste timpuri de criză, unii autori (Barrell et al., 2009; Buti, van den Noord, 2009) fac apel la politici coordonate în zonă. Acestea ar avea menirea de a crește eficiența unor politici naționale de relaxare fiscală (vezi Barrell, 2009), dar și de a internaliza consecințele pe care le-ar avea politicile naționale izolate în regiune (Buti, van den Noord, 2009). Numai o politică coordonată de răspuns la criză, consideră autorii, va putea să întărească gradul de integrare economică în regiune. Între timp, Comisia Europeană are sarcina de a veghea la asigurarea echilibrului între măsurile de urgență pe termen scurt și prioritățile pe termen mai lung.

Într-o viziune și mai largă, rolul statului în economia globală este redefinit și reevaluat încă de la sfârșitul secolului 20, datorită, pe de o parte, fragmentării economiei globale prin constituirea blocurilor economice regionale și, pe de altă parte, globalizării generatoare de interdependențe. Bucur (2008) discută în lucrarea sa efectele interdependențelor globale asupra forței și capacității statului național, poziția sa de manager general în economie și actor autonom. Autorul este de părere că globalizarea a slăbit suzeranitatea statală, autonomia acestuia fiind subminată atât din interior, cât și din exterior. Rolul statului în secolul 21 suferă schimbări evidente, mai ales la nivelul mecanismelor și instrumentelor utilizate inclusiv în relația cu economia. Puterea și influența organizațiilor economice internaționale a crescut în detrimentul controlului statului. În acest context, cel puțin la nivel teoretic, națiunile au de

ales între a da „câștig de cauză” pieței sau a se supune unei autorități supranaționale. Deși acceptă faptul că statul traversează cea mai profundă criză de legitimitate din istoria sa, Bucur (2008) consideră că statul va continua să joace un rol important în viața economică, în condițiile în care modalitățile și dimensiunile intervenției sunt în proces de reconstrucție și regândire.

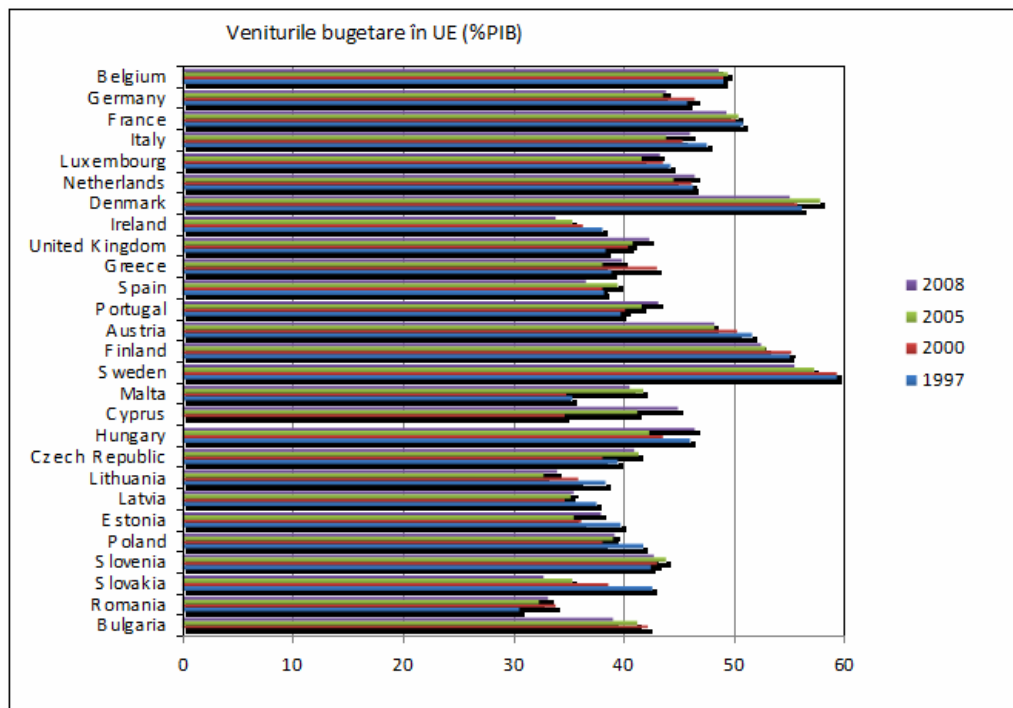
Dacă perioada premergătoare manifestării crizei mondiale s-a caracterizat, așa cum am văzut, prin preluarea unora dintre prerogativele autorităților naționale de către organizații economice internaționale și alte instituții sau instanțe autonome, în prezent asistăm la un fenomen invers. Structurile guvernantei globale au devenit extrem de firave. Negocierile comerciale în cadrul OMC s-au prăbușit și este puțin probabil să fie reluate curând. Instituții precum FMI au fost marginalizate, ONU a devenit invizibilă și neputincioasă în fața problemelor economice și sociale globale, iar UE luptă pentru a menține coeziunea internă (Cable, 2008). În acest context, asistăm la un transfer invers al atribuțiilor, către autoritățile naționale, al căror rol în rezolvarea problemelor financiare ale crizei se întărește. Iar rolul organismelor internaționale trebuie regândit, impunându-se modernizarea structurilor de guvernare ale FMI, Băncii Mondiale și celorlalte organisme.

Sintetizând, intervenționismul statal este un fenomen de actualitate care în decursul timpului s-a aflat sub influența unor factori precum divergențele interstatale, crizele economice, crizele sociale, politica guvernării în interiorul țării, politica regională și fenomenul globalizării.

3. Intervenționismul statal în Uniunea Europeană – analiză descriptivă

Intervenționismul statal se pretează cuantificării prin raportarea totalului veniturilor sau a totalului cheltuielilor bugetului de stat la PIB. În acest studiu vom da prioritate analizei intervenționismului statal determinat pe baza veniturilor bugetare, întrucât indicatorul calculat pe baza cheltuielilor bugetare va face obiectul unui alt studiu.

Metodologic vorbind, măsurile asociate intervenționismului statal pot fi exprimate într-o manieră diversă. Preferința noastră este pentru a avea în vedere (i) veniturile și cheltuielile publice reflectate în bugetul general consolidat, acesta având aria de cuprindere cea mai largă, (ii) mărimea relativă a veniturilor și cheltuielilor publice care permite comparații internaționale, și (iii) volumul global al bugetului, dar și elementele în structura acestuia.



Notă: țările sunt ordonate de la cele care au fondat UE la valurile succesive de aderare.

Sursa: Prelucrări ale autorilor pe baza datelor furnizate de Eurostat.

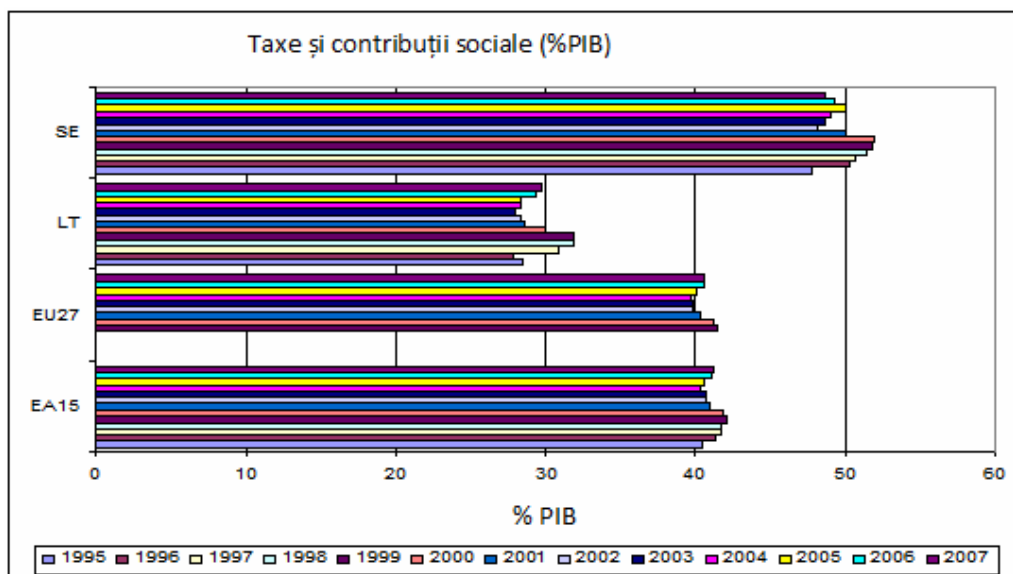
Figura 1. *Intervenționismul statal indus de veniturile bugetare în UE, 1997-2008*

Indicatorul intervenției statale calculat pe baza veniturilor bugetare conduce la următoarele concluzii (vezi figura 1). Valurile succesive de lărgire a UE au grupat țări cu trăsături comune prin prisma gradului intervenției statale. O primă remarcă ar fi aceea că au alternat grupurile de țări cu o intervenție medie, cu cele cu intervenție ridicată și cu cele cu intervenționism scăzut. Toate însă se situează în plaja de variație 30-60%. Dacă e să fracționăm acest interval în trei culoare, putem afirma că țările fondatoare s-au înscris pe culoarul mediu (40-50% PIB intervenționism statal), majoritatea țărilor care au aderat în anii 70-80 se situează în culoarul inferior (30-40%), țările intrate în UE în anii 90 ocupă culoarul superior (50-60%), iar valul secolului XXI plasează țările în culoarul inferior-mediu. Cele mai mari valori ale intervenției statale le întâlnim în Suedia, Finlanda și Austria (membre UE din 1995), dar și în Danemarca (membră UE din 1973). Cele mai mici valori sunt specifice Irlandei (1973) și mai ales țărilor baltice (2004) și României (2007). Pentru că țările care ocupă culoarul mediu și mai ales cel superior sunt de regulă țări dezvoltate, se

conturează un tipar: țărilor dezvoltate li se asociază de regulă un intervenționism ridicat, în vreme ce celor mai puțin dezvoltate le asociem un intervenționism mai scăzut. Este firesc să se întâmple așa, căci unde este un nivel ridicat de trai este și capacitate contributivă, deci posibilitatea atragerii unor resurse însemnate la buget.

În termeni de evoluție, nu putem vorbi de o convergență absolută a gradului intervenției statului la nivelul UE (tendențe evidente de apropiere a valorii indicatorului nu sunt), ceea ce denotă păstrarea atributului de suveranitate națională în sfera dimensionării interferenței statale. Mai degrabă vorbim de o diversificare a statelor în acest domeniu decât de formarea unui model unitar al statului european, cu interferență similară în viața economică și socială.

Dat fiind faptul că indicatorul astfel calculat (ponderea veniturilor bugetare în PIB) cumulează intervenția statului asupra sectorului privat (persoane fizice și juridice), dar și cea asupra sectorului de stat, se preferă considerarea, în completare, și a acelui indicator care izolează interferența statului prin impozitele și contribuțiile percepute din mediul privat.



Sursa: Prelucrări ale autorilor pe baza datelor furnizate de Eurostat.

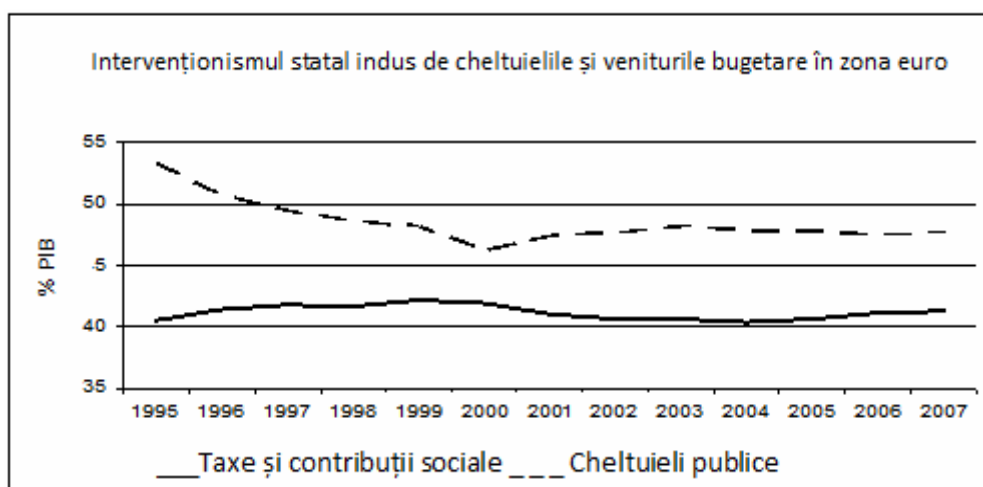
Figura 2. Totalul încasărilor din taxe și contribuții sociale în UE (%PIB), 1995-2007

Figura 2 ilustrează mediile acestui indicator în UE și în zona euro, depășind 40% în ambele cazuri și luând valori ceva mai mari la nivelul zonei

euro. Este evidențiat și gradul intervenției statale prin impozite și contribuții la nivelul celor mai mult (Suedia), respectiv mai puțin intervenționiste țări (Lituania). În primul caz, indicatorul depășește chiar 50%, în vreme ce în al doilea caz scade chiar sub 30%. Deși în analiza anterioară nu înregistram un tipar al evoluției intervenționismului în UE, luarea în considerare doar a impozitelor și contribuțiilor permite conturarea unei evoluții similare: atât la nivelul mediilor, cât și la nivelul extremelor se constată o evoluție crescătoare a intervenționismului până în 1999, după care urmează o buclă, respectiv o scădere cu punctul minim atins în jurul anului 2003, urmată din nou de o creștere în ultimii ani.

În privința cheltuielilor publice, o analiză similară, care nu este prezentată aici dar este disponibilă la cerere, indică reducerea în timp a gradului intervenției statale indusă de cheltuieli, atât la nivelul mediilor, cât și la nivelul extremelor.

Punând de acord aceste două constatări, suntem de părere că indicatorul bazat pe venituri (impozite și contribuții) s-a adaptat treptat la ritmul impus de politica de cheltuieli, dar și la evoluțiile și ciclicitățile economice (figura 3).



Sursa: Prelucrări ale autorilor pe baza datelor furnizate de Eurostat.

Figura 3. *Intervenționismul statal indus de cheltuielile și veniturile bugetare în zona euro, 1995-2007*

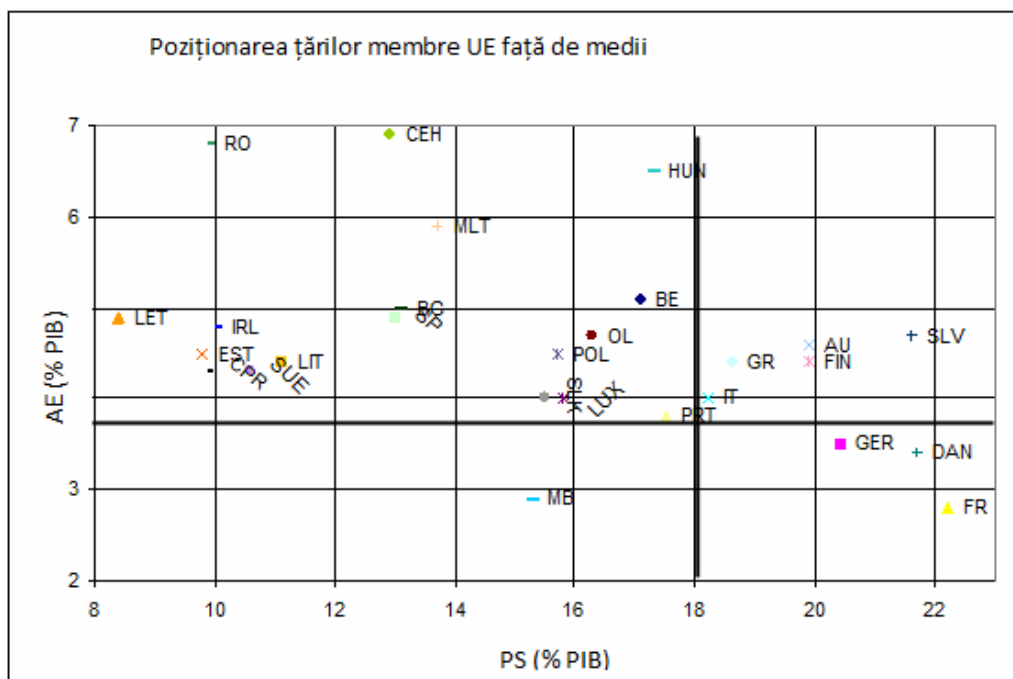
Astfel, la sfârșitul secolului XX, veniturile bugetare au crescut după o perioadă de relansare economică pentru a aduce deficitul bugetar în limitele impuse; la începutul secolului XXI, veniturile bugetare au scăzut urmând

trendul cheltuielilor și dintr-o politică de relaxare fiscală menită să stimuleze economia aflată într-un ușor declin; iar ultimii ani au adus din nou creșterea veniturilor bugetare pe seama progresului economic, în condițiile scăderii în continuare a cheltuielilor bugetare. Conform ultimelor actualizări ale Eurostat, anul 2008 s-a caracterizat printr-o creștere a cheltuielilor publice (în medie 47% din PIB), dat fiind contextul actual al crizei globale care impune măsuri însemnate de susținere a mediului economic și social cu bani publici.

Studiile întreprinse anterior (Mașca, 2008) arată că statul este prezent mai ales în asigurarea protecției sociale, a sistemului educațional și al sănătății, precum și în finanțarea serviciilor publice generale. Dintre acestea, suntem interesați aici mai ales de cheltuielile bugetare cu protecția socială, la care adăugăm cheltuielile cu susținerea afacerilor economice, pentru că aceste două categorii fac diferența între statele mai mult sau mai puțin intervenționiste. Acolo unde statul are o interferență de ansamblu însemnată și protecția socială este favorizată comparativ cu celelalte state. Pe de altă parte, în statele mai puțin intervenționiste afacerile economice sunt cele care sunt susținute financiar mai mult decât în celelalte state.

Conform figurii 4, protecția socială în UE mobiliza în medie 18% din PIB în 2007, valorile minime putând coborî sub 10%, iar cele maxime depășind chiar 22%. În același an, cheltuielile bugetare destinate afacerilor economice în UE se ridicau, în medie, la 3,8% din PIB, cu o valoare minimă de 2,8% și una maximă de 6,9%. Majoritatea statelor membre UE răspund tiparului amintit mai sus. Țări precum Germania, Danemarca, Franța sunt state puternic intervenționiste, care investesc în protecție socială mai mult decât media UE. De asemenea, state slab intervenționiste precum România, Cehia, Malta, Spania, țările baltice, Irlanda, Polonia, Slovacia sunt cele care susțin afacerile economice cu bani publici, într-o măsură mai mare decât media. Există și excepții, abateri de la acest tipar; un exemplu ar fi aici relevant: Suedia, statul cel mai intervenționist din UE, prezintă o interferență peste medie în susținerea afacerilor economice și una mult sub medie pentru finanțarea protecției sociale.

În medie, statele UE alocă de patru până la cinci ori mai mulți bani publici protecției sociale decât afacerilor economice (raportul fiind de 4,73 în 2007). Doar patru dintre cele 27 de state membre UE depășesc acest prag, respectiv Germania, Franța, Danemarca și Marea Britanie (tabelul 1). Pentru aceste țări devine foarte clară orientarea către o implicare socială extrem de activă în detrimentul mediului economic.



Sursa: Prelucrări ale autorilor pe baza datelor furnizate de Eurostat.

Figura 4. Poziționarea țărilor membre UE față de media cheltuielilor cu protecția socială și a celor cu afaceri economice, 2007

Tabelul 1

Cheltuielile cu protecția socială raportate la cheltuielile cu afacerile economice în 2007

ȚARA	PS/AE	ȚARA	PS/AE	ȚARA	PS/AE
BELGIA	3,35	GRECIA	4,23	CEHIA	1,87
GERMANIA	5,83	SPANIA	2,65	LITUANIA	2,52
FRANTA	7,93	PORTUGALIA	4,61	LETONIA	1,71
ITALIA	4,55	AUSTRIA	4,33	ESTONIA	2,18
LUXEMBURG	3,95	FINLANDA	4,52	POLONIA	3,49
OLANDA	3,47	SUEDIA	2,47	SLOVACIA	3,88
DANEMARCA	6,38	MALTA	2,32	SLOVENIA	4,60
IRLANDA	2,08	CIPRU	2,30	ROMANIA	1,46
MAREA BRITANIE	5,28	UNGARIA	2,66	BULGARIA	2,62

Sursa: Prelucrări ale autorilor pe baza datelor furnizate de Eurostat.

4. Determinanții intervenționismului statal în UE – studiu empiric

4.1. Modelul, datele și metodologia

Prin analiza empirică ne propunem să identificăm determinanții relevanți ai intervenționismului statal indus de veniturile bugetare în UE⁽³⁾. În selectarea acestora avem în vedere intuițiile noastre și fundamentele teoretice; considerăm ca fiind factori relevanți: (i) nivelul de dezvoltare a țării, (ii) nivelul fiscalității din alte țări și (iii) structura cheltuielilor publice.

(i) În mod intuitiv, cu cât crește nivelul de dezvoltare al unei țări, cu atât materia impozabilă este mai consistentă, iar capacitatea contributivă a plătitorilor este mai ridicată, ceea ce creează resurse pentru creșterea veniturilor bugetare și implicit lărgirea ariei intervenționiste. Pe de altă parte însă, un trend economic favorabil se reflectă imediat în termeni de bunăstare a populației, ceea ce face inutilă o interferență crescută a statului.

(ii) Fiscalitatea din țări învecinate poate exercita două efecte: efectul coordonării fiscale și efectul concurenței fiscale, ambele fenomene regăsindu-se în spațiul european. În primul rând, coordonarea fiscală inițiată la nivelul UE implică un răspuns într-o direcție comună din partea politicii fiscale a unui stat: de regulă, exigențele europene solicită creșterea taxelor, prin urmare, presiunea fiscală în statele membre trebuie să crească. În al doilea rând, efectul concurenței fiscale determină scăderea veniturilor bugetare (facilități fiscale), la scăderea presiunii fiscale în teritoriile învecinate. Acest lucru se întâmplă mai ales când teritorii diferite, aflate în stadii apropiate de dezvoltare economică, se află în competiție în atragerea de capitaluri. Absența unui răspuns la „dumpingul fiscal” din alte teritorii poate să afecteze serios încasările fiscale asupra factorilor mobili care vor migra.

(iii) În fine, cu cât în finanțarea bugetară sunt prioritare acele cheltuieli care permit o bună reversibilitate (protecția socială, învățământul, sănătatea, sportul, cultura), cu atât contribuabilii vor consimți mai ușor la creșterea presiunii fiscale, de unde și resurse pentru extinderea intervenționismului.

Studiul nostru empiric se bazează pe un panel format din 27 de țări (Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Elveția, Austria, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia, Finlanda, Suedia, Marea Britanie) selectate ca fiind țările membre UE și analizate în perioada 1995-2007.

Specificația empirică ia următoarea formă:

$$\begin{aligned}
 GI_{it} = & c_0 + c_1 \times PIB_{it} + c_2 \times PF_UE_t + c_3 \times PF_LT_t + c_4 \times PF_SE_t + \\
 & + c_5 \times PF_RO_t + c_6 \times PF_NOR_t + c_7 \times AE_{it} \\
 & + c_8 \times PS_{it} + c_9 \times ED_{it} + c_{10} \times SN_{it} + c_{11} \times SP_{it} + e_{it}
 \end{aligned}$$

Descrierea variabilelor⁽⁴⁾:

GI reprezintă gradul intervenționismului în țara i ($i=1,...,27$), la momentul t ($t=1995,...,2007$), calculat ca și raport procentual între totalul veniturilor bugetare și PIB (veniturile bugetare sunt cele aferente bugetului general consolidat).

PIB reprezintă produsul intern brut în țara i , la momentul t , reprezentând procent din PIB-ul UE-27. Exprimarea intervenției statale printr-o măsură relativă care folosește PIB-ul, impune exprimarea variabilei exogene asociate PIB-ului, de asemenea, într-o formă relativă. Acest determinant este introdus pentru a capta efectul nivelului de dezvoltare al țării (exprimat în termeni relativi) asupra gradului intervenției statale.

PF_UE reprezintă presiunea fiscală globală în UE-25, calculată ca și pondere a tuturor obligațiilor fiscale (inclusiv contribuții) în PIB. Prezența acestui factor se justifică prin aceea că este un proxy pentru nivelul coordonat al fiscalității din alte țări (proxy pentru participarea în procesul coordonării fiscale în UE, proxy pentru deschiderea în fața politicii regionale). Cum însă spațiul european este unul eterogen, reunind țări cu o mare diversitate prin prisma fiscalității, am optat pentru adăugarea în model a încă patru variabile (PF_LT, PF_SE, PF_RO și PF_NOR), proxy pentru competiția fiscală (proxy pentru deschiderea în fața forțelor pieței în contextul globalizării).

PF_LT reprezintă presiunea fiscală globală în Lituania (% PIB); Lituania a fost aleasă ca fiind țara cu fiscalitatea cea mai scăzută în UE.

PF_SE reprezintă presiunea fiscală globală în Suedia (% PIB); Suedia a fost aleasă ca fiind țara cu fiscalitatea cea mai ridicată din UE.

PF_RO reprezintă presiunea fiscală globală în România (% PIB); România a fost aleasă ca fiind una dintre țările cu fiscalitatea cea mai redusă în UE, pentru care avem și un interes particular.

PF_NOR reprezintă presiunea fiscală globală în Norvegia (% PIB); Norvegia a fost aleasă ca fiind una dintre țările cu fiscalitatea cea mai ridicată din Europa, dar aflată în afara spațiului UE. Introducerea acestei variabile are menirea de a verifica dacă politica bugetară în UE este sensibilă la cea dusă în vecinătatea ei.

Următoarele variabile reprezintă proxy pentru structura cheltuielilor publice: cheltuieli cu afacerile economice, cu protecția socială, cu educația, cu sănătatea și cu serviciile publice. Acestea constituie cele mai importante categorii de cheltuieli la bugetele statelor membre UE, dintre care protecția socială și afacerile economice prezintă un interes aparte (a se vedea discuțiile anterioare).

AE reprezintă ponderea cheltuielilor bugetare cu afacerile economice în PIB, în țara i , la momentul t .

PS reprezintă ponderea cheltuielilor cu protecția socială în PIB, în țara i , la momentul t .

ED reprezintă ponderea cheltuielilor publice cu educația în PIB, în țara i , la momentul t .

SN reprezintă ponderea cheltuielilor publice cu sănătatea în PIB, în țara i , la momentul t .

SP reprezintă ponderea cheltuielilor cu serviciile publice în PIB, în țara i , la momentul t .

Acestor variabile exogene le este adăugat un set de variabile dummy. Variabilele dummy_țări captează caracteristicile particulare asociate fiecărei țări din eșantion care pot influența gradul intervenției statale (politica publică specifică sau orientările mai mult sau mai puțin liberale ale guvernării, spre exemplu).

Înainte de a realiza regresii, analizăm graficele corelațiilor între variabila dependentă și cele mai relevante variabile explicative (vezi Anexa). Legătura între PIB-ul pe cap de locuitor (expresie a gradului de dezvoltare a unei țări) și veniturile bugetare (exprimate per capita) este una foarte puternică la nivelul țărilor europene (R^2 centered 0.99). Creșterea PIB-ului per capita cu un euro determină creșterea veniturilor bugetare cu 0,40 euro. Graficele permit și identificarea unei corelații pozitive între nivelul de dezvoltare al țării și cheltuielile publice cu protecția socială, pe de o parte, și intervenționismul statal calculat pe baza veniturilor bugetare, pe de altă parte. Rămâne ca analiza econometrică să ne edifice asupra semnificației acestor corelații.

Estimările au fost realizate după tehnicile econometriei panelului, utilizând softul WinRATS. Metoda de estimare este GLS, într-un model cu efecte individuale aleatoare. Se preferă tehnicile panelului cu efecte individuale aleatoare pentru cel puțin trei motive: (1) panelul este preferat analizei cross-country în cazul unui eșantion relativ redus (27 țări); acesta face rezultatele mai robuste, exploatând și dimensiunea temporală a datelor (13 ani); (2) se apreciază că există efecte individuale consistente și specifice, neobservate, dar care influențează variabila endogenă dincolo de variabilele exogene selectate (efectele individuale sunt preferate pool-ului); (3) se presupune că efectele individuale sunt aleatoare (efectele aleatoare sunt preferate efectelor fixe, deși rezultatele obținute prin metodologia efectelor fixe nu diferă semnificativ de cele obținute prin metodologia efectelor aleatoare).

Caracteristicile specifice ale fiecărei țări din eșantion justifică integrarea unei dimensiuni eterogene în model, respectiv efectele individuale care iau forma constantelor specifice pentru fiecare individ din panel. Un model cu efecte individuale se prezintă după cum urmează:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta \times x_{it} + \varepsilon_{it}, i \in [1, N], t \in [1, T], N \text{ indivizi}, T \text{ perioade}$$

Ipoteza coeficientului comun β , $\beta_i = \beta, i \in [1, N]$ este acceptată, dar ipoteza constantei comune α este respinsă pentru toți indivizii. Într-un model cu efecte aleatoare, structura reziduurilor este următoarea: $\varepsilon_{it} = \alpha_i + \lambda_t + v_{it}$, unde α_i reprezintă efectul individual aleator (particularitățile structurale sau independente de timp, ale fiecărui individ), λ_t reprezintă efectele temporale (factori care influențează în aceeași manieră eșantionul de indivizi, dar care variază în timp), și v_{it} reprezintă factorii care influențează variabila endogenă în mod diferit în timp și de la un individ la celălalt. ε_{it} sunt independent și identic distribuite. Estimatorul BLUE este estimatorul GLS. Mai putem spune că modelul cu efecte aleatoare este o specificație intermediară între un model fără efecte individuale și un model cu efecte fixe. Ipoteza unei distribuții comune a efectelor individuale permite ca o structură care nu este nici total omogenă nici în întregime eterogenă să fie luată în considerare (Sevestre, 2002).

4.2. Rezultate

Rezultatele regresiiilor sunt sintetizate în tabelul de mai jos.

Tabelul 2

Semnificația determinantilor gradului intervenției statale

Variabila independentă	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PIB	0.28** (0.03)	0.28** (0.03)	0.28** (0.03)	0.24** (0.02)	0.17* (0.05)	0.21 (0.12)
PF_UE		0.74*** (0.00)	1.82*** (0.00)	1.04** (0.01)	0.93** (0.02)	0.85** (0.03)
PF_LT			0.01 (0.93)	0.15 (0.20)	0.20* (0.06)	0.21** (0.04)
PF_SE			-0.23** (0.02)	-0.09 (0.34)	-0.02 (0.78)	-0.04 (0.63)
PF_RO			-0.14 (0.37)	0.49*** (0.00)	0.74*** (0.00)	0.82*** (0.00)
PF_NOR			-0.39*** (0.00)	-0.10 (0.42)	-0.07 (0.56)	-0.05 (0.65)
AE				0.33*** (0.00)	0.32*** (0.00)	0.32*** (0.00)
PS				0.83*** (0.00)	0.57*** (0.00)	0.47*** (0.00)
ED					1.46*** (0.00)	1.51*** (0.00)
SN					0.46*** (0.00)	0.30 (0.10)
SP					0.54*** (0.00)	0.53*** (0.00)
DUMMY ȚĂRI						x
Obs	340	340	340	312	312	311
R2 centered	0.92	0.93	0.93	0.95	0.96	0.96

Notă: În paranteză sunt p-values. *** desemnează coeficienții semnificativi 1%, ** semnificativi 5% și * semnificativi 10%. Numărul total al observațiilor este 351 (adică 27 țări observate pe parcursul a 13 ani).

Sursa: prelucrările autorilor.

Un R^2 care crește treptat pe măsura adăugării de noi variabile este un indiciu pentru creșterea puterii explicative a specificației; ultimele două dintre specificații explică cel mai bine gradul intervenției statale fundamentată pe venituri.

Ipoteza după care nivelul de dezvoltare al țării influențează politica publică de imixtiune nu este, în mod tranșant, susținută de rezultatele regresiiilor; cu un grad relativ mare de semnificație în primele regresii, coeficientul variabilei PIB (calculată în termeni relativi) pierde din importanță pe măsura adăugării noilor variabile. Totuși, influența, deși nu foarte puternică, pare să fie una pozitivă. Mai mult, în termeni absoluți, veniturile bugetare per capita sunt puternic corelate cu PIB-ul per capita în țările UE (vezi Anexa). Acest lucru ne arată că, în general, țările dezvoltate ale UE se caracterizează printr-un intervenționism ridicat, în vreme ce țările mai puțin dezvoltate din UE implică mai puțin statul în viața economică și socială. Absența semnificației PIB-ului în ultima regresie se poate datora efectului contrar, intuit și la nivel teoretic, după care, pe măsură ce țara se dezvoltă, intervenționismul statal devine desuet și statul se retrage parțial din viața economico-socială.

Aserțiunea formulată la nivel teoretic conform căreia presiunea fiscală la nivelul uniunii regionale influențează implicarea statului prin bugetul de stat în fiecare dinte țările membre ale uniunii este verificată empiric în regresiile (2)-(6). Creșterea presiunii fiscale în UE cu 1% din PIB-ul uniunii, determină, în medie, creșterea intervenționismului statal în țările membre cu 0,85% din PIB-ul țărilor membre. Acest aspect confirmă existența unei oarecari coordonări a politicilor fiscale în cadrul UE. Comparând dimensiunea coeficienților asociați variabilei dezvoltării economice și variabilei presiunii fiscale europene, concluzionăm că intervenționismul statal se află mai mult sub influența acesteia din urmă. Cu acest rezultat, ne situăm alături de concluziile autorilor Rodrik (1998) și Adsera și Boix (2002), care găseau o corelație pozitivă între deschiderea în fața comerțului internațional și mărimea sectorului public. În cazul nostru particular, este vorba de o legătură pozitivă strânsă între deschiderea în fața politicii regionale de coordonare fiscală și dimensiunea bugetului de stat.

Dintre țările cu fiscalitate extremă din Europa, singurele România și Lituania par să fi influențat politica fiscală și implicit intervenționismul statului la nivelul veniturilor bugetare în țările UE. Țările membre își reduc interferența prin buget cu 0,82% din PIB, respectiv cu 0,21% din PIB, la reducerea presiunii fiscale cu 1% în România, respectiv Lituania. Acest fapt este rezultatul concurenței fiscale care coexistă cu coordonarea fiscală în UE. Relaxarea fiscalității în țări precum România sau Lituania antrenează reducerea taxelor și în alte teritorii învecinate care riscă altfel pierderea factorilor mobili ca și sursă de materie imposibilă. Nici Suedia, ca și țară membră UE, nici Norvegia, aflată

în vecinătatea UE, prin politica lor fiscală împovărătoare, nu influențează fiscalitatea și nici intervenționismul statal în țările UE. De această dată, am găsit o legătură puternică între deschiderea în fața forțelor pieței generatoare de competiție fiscală și dimensiunea bugetului de stat (în același spirit cu concluziile lui Rodrik, 1998, respectiv Adsera și Boix, 2002).

Cât privește impactul structurii cheltuielilor bugetare asupra gradului intervenției statale calculat pe baza veniturilor, nu ne surprinde faptul că acesta este pozitiv și semnificativ pentru toate categoriile de cheltuieli; pe măsură ce crește ponderea alocată din PIB pentru afaceri economice, protecție socială, educație, sănătate, servicii publice, cresc și veniturile bugetare pentru a susține acest plus de cheltuieli și, deci, crește și măsura intervenției statului. Ceea ce prezintă o importanță mai mare aici este mărimea relativă a coeficienților asociați variabilelor privind diferitele elemente de cheltuieli. În primul rând, imixtiunea statului în susținerea protecției sociale are un grad mai mare de legitimitate decât finanțarea afacerilor economice, justificând mai bine creșterea intervenționismului statal fundamentat pe venituri (în regresia 4, variabila AE are coeficientul 0,33, mai mic decât cel al variabilei PS de 0,83). Din compararea coeficienților asociați elementelor de cheltuieli în regresia 6, desprindem ideea după care, creșterea intervenționismului în UE a fost posibilă datorită angajamentelor statului de finanțare suplimentară mai ales în domeniul educației, serviciilor publice și protecției sociale. Se pare că, în primul rând, acestea sunt sectoarele publice unde europenii așteaptă și legitimează intervenția statului.

Dintre variabilele dummy asociate fiecărei țări, semnificative și cu o influență pozitivă în explicarea intervenționismului statal se dovedesc a fi caracteristicile particulare ale Austriei, Belgiei, Bulgariei, Danemarcei, Finlandei și Suediei. Cinci dintre aceste țări (cu excepția Bulgariei) sunt țările europene cele mai intervenționiste, având o tradiție în acest sens în politica publică. Danemarca, Finlanda, Austria își justifică intervenția mai ales prin acțiuni de protecție socială, în vreme ce afacerile economice își găsesc o importantă legitimitate în Suedia, Belgia și Bulgaria.

5. Concluzii

Problematica măsurii intervenției statale în viața economică și socială a revenit în discuție în perioada contemporană, în condițiile în care dificultățile cu care se confruntă economia globală impun, poate mai mult ca niciodată, implicarea activă a statului.

După ce argumentează discuția în jurul bugetului de stat prin existența statului și a nevoilor bănești ale comunității umane, studiul de față prezintă

principalele teze formulate asupra măsurii intervenției statale. Recunoscând caracterul contrar al ideologiilor formulate de Smith și Keynes, autorii își pun totuși problema reconcilierii lor, inventariind și comentând contribuțiile celui segment al literaturii care susține posibilitatea coexistenței pieței libere cu intervenționismul statal. Ideea după care interferența statului vine ca răspuns la eșecul pieței este parțial demontată, mai mult, ea poate fi rezultatul unui intervenționism statal care se autoîntreține.

În aprecierea rolului statului în viața economico-socială și evoluției acestuia, sunt avute în vedere mai multe „forțe”: forțele pieței, forța autorității regionale, forța organizațiilor internaționale. Suntem de părere că națiunile nu trebuie să se „abandoneze” exclusiv uneia sau unora dintre aceste forțe, statul național trebuind să-și păstreze o relativă autonomie.

În fapt, perioada contemporană ne aduce o nouă perspectivă asupra statului național, cel aflat în postura de a gestiona efectele crizei, în condițiile în care celelalte „forțe” au dat greș. Este momentul ca statele lumii, printr-o politică bugetară adecvată (corelată cu cea monetară și instituțională), să găsească cele mai bune soluții pentru ieșirea din criză. Așa cum am văzut, activizarea elementelor de cheltuieli bugetare ca și pârgii, așa cum s-a produs ea până acum, ridică unele semne de întrebare sub aspectul eficienței; rămâne ca o politică adecvată la nivelul veniturilor bugetare (de relaxare fiscală) să aducă soluțiile reale pentru depășirea crizei.

Rezultatele analizei noastre descriptive și empirice pot fi sintetizate după cum urmează.

Partea descriptivă a studiului caută să stabilească două legături: (1) între măsura intervenției statale și nivelul de dezvoltare al țării, respectiv (2) între mărimea interferenței statului și structura cheltuielilor publice, cu accent pe cheltuielile de protecție socială și pe cele cu afacerile economice. Acest studiu are menirea de a identifica tipare de reacție a intervenționismului statal la determinanții săi cei mai importanți, respectiv de a surprinde tipare în evoluție, tendințe.

Conform rezultatelor empirice, intervenționismul indus de veniturile bugetare în statele UE a fost, în mod semnificativ, determinat de politica fiscală coordonată în UE, de măsurile de compensare în contextul concurenței fiscale între teritorii, dar și de structura cheltuielilor publice. Efectul nivelului de dezvoltare este mai puțin evident, fapt care nu ne surprinde datorită așteptărilor noastre privind o posibilă influență pozitivă, dar și negativă. Putem afirma că perioada 1995-2007 s-a caracterizat printr-un intervenționism statal de tip corector în UE, cu o tendință generală de retragere ușoară a statului din viața economică și socială, în condițiile unei evoluții relativ pozitive a economiei, a

unei supravegheri stricte a bugetelor naționale de către UE, dar și a unei expuneri la concurența fiscală.

Începând cu 2008, asistăm la un intervenționism statal în creștere, de tip compensator, care vine să suplinească neajunsurile create de criză în economie, respectiv un trend economic descrescător. Imixtiunea crescândă a statului este cu atât mai legitimă cu cât ea vizează măsuri de protecție socială; nu în puține cazuri, interferența actuală a statului în plan economic ocazionează dispute aprige. Politica fiscală regională vine pe un plan secund acum în calitate de determinant al intervenționismului statal în statele membre UE, în condițiile fragilizării uniunii și transferului de atribuții către autoritățile naționale. Efectul concurenței fiscale câștigă teren în noul context, determinând reacții bugetare prin acordarea de avantaje care să atragă capitalurile atât de râvnite în această perioadă.

Suntem de părere că retragerea statului din viața economică și socială, pe măsura intrării economiei pe un trend ascendent după depășirea crizei, este posibilă în primul rând prin reducerea cheltuielilor de protecție socială, multe dintre acestea nemaifiind necesare odată cu creșterea gradului de ocupare a forței de muncă.

În privința României, caracterizată până de curând de un intervenționism rezonabil, unul dintre cele mai scăzute din Europa, putem spune că este posibilă creșterea acestuia pentru compensarea efectelor crizei; imixtiunea crescută a statului se poate realiza mai ales pe seama cheltuielilor de protecție socială, însă mai puțin pe seama cheltuielilor economice mai puțin legitime și deja aflate la un nivel peste media UE. Creșterea intervenționismului statal în România trebuie să țină cont și de condițiile bugetare impuse de UE pentru accesul la fonduri europene, chiar dacă asistăm în prezent la o oarecare relaxare generalizată a constrângerilor venite din partea UE.

Note

- (1) Pentru detalii, a se vedea Burlacu M. (2004), Popescu L. (2002), Tulai C. (2003).
- (2) Pentru alte coordonate privind controversile asupra rolului economic al statului, vezi Avrămescu și Ungureanu (2009).
- (3) Modelarea econometrică a gradului intervenției statale indus de cheltuielile bugetare va face obiectul altui studiu.
- (4) Valorile pentru fiecare variabilă în parte provin din statisticile furnizate de Eurostat.

Bibliografie

- Adsera, A., Boix, C., „Trade, Democracy and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness”, *International Organization*, vol. 56, no. 2, 2002, pp. 229-262
- Aggarwal, V.K., 2009, „Misusing Government Intervention in the Financial Crisis”, *Frost & Sullivan Market Insight*, 28 Aug. 2009
- Avramescu, T.C., Ungureanu, E., „Controversies Regarding the Economic Part Played by the State in Economy”, *Theoretical and Applied Economics*, no. 4, 2009
- Barrell, R., Fic, T., Liadze, I., „Fiscal Policy Effectiveness in the Banking Crisis”, *National Institute Economic Review*, vol. 207, no. 1, 2009, pp. 43-50
- Blackwell, R., „Analysts Suggest Federal Govt's Intervention In Financials May Be Difficult to Unwind”, *Credit Union Journal*, 27 oct. 2008, p. 13
- Breitenfellner, B., Wagner, N., „Government Intervention in Response to the Subprime Financial Crisis: The Good into the Pot, the Bad into the Crop”, 2009, working paper series available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1334804>
- Bucur, I., „The State – between Crisis and Reform”, *Theoretical and Applied Economics*, no. 9, 2008
- Burlacu, M., 2004, „Bilanțul și analiza pe bază de bilanț la instituțiile publice”, Teza de doctorat, cap. 1, Statul și rolul său în economie
- Buti, M., van den Noord, P., „The EURO: Past successes and New Challenges”, *National Institute Economic Review*, vol. 208, no. 1, 2009, pp. 68-85
- Cable, V., „The rise of economic nationalism”, *New Statesman*, 20 Oct. 2008
- Chandan, S., „A Revival of Interventionism”, *RetailTRAFFIC*, 1 may 2009
- Devine, J., „State and State Expenditure: Determinants of Social Investment and Social Consumption. Spending in the Postwar United States”, *American Sociological Review*, vol. 50, no. 2, 1985, pp. 150-165
- Ezekiel, M., „Is Government Intervention Or Planning Consistent With Antitrust Policy?”, *The American Economic Review*, vol. 36, no. 2, 1946, pp. 190-204
- Holland, D. et al., „The World Economy: Destocking in the Euro Area”, *National Institute Economic Review*, vol. 208, no. 1, 2009, pp. 26-38
- Isarescu, M., 2009, „Criza financiară internațională și provocări pentru politica monetară din România”, Disertație susținută cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca
- Masca, S.G., 2008, „Is the Budgetary Policy Aggressive?”, *Review of Economic Studies and Research Virgil Madgearu*, Issue no. 2, 2008, pp. 97-113
- Mises, Ludwig von (1998). *Interventionism, An Economic Analysis*, Ed: Foundation for Economic Education, Irvington-on-Hudson, New York
- Mitrică, E., „Politica fiscală a României în perspectiva aderării la Uniunea Europeană”, *Economie teoretică și aplicată*, nr. 3, 2006
- Popescu, Gh. (2000). *Evoluția gândirii economice*, Editura George Barițiu, Cluj-Napoca
- Popescu, L. (2002). *Management instituțional și administrativ*, Editura Academica, 2002
- Rodrik, D., „Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *The Journal of political Economy*, vol. 106, no. 5, 1998, pp. 997-1032
- Smith, A. (1904). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen&Co, Ltd, London

Spengler, J., „Laissez Faire and Intervention: A Potential Source of Historical Error”, *The Journal of Political Economy*, vol. 57, no. 5, 1949, pp. 438-441

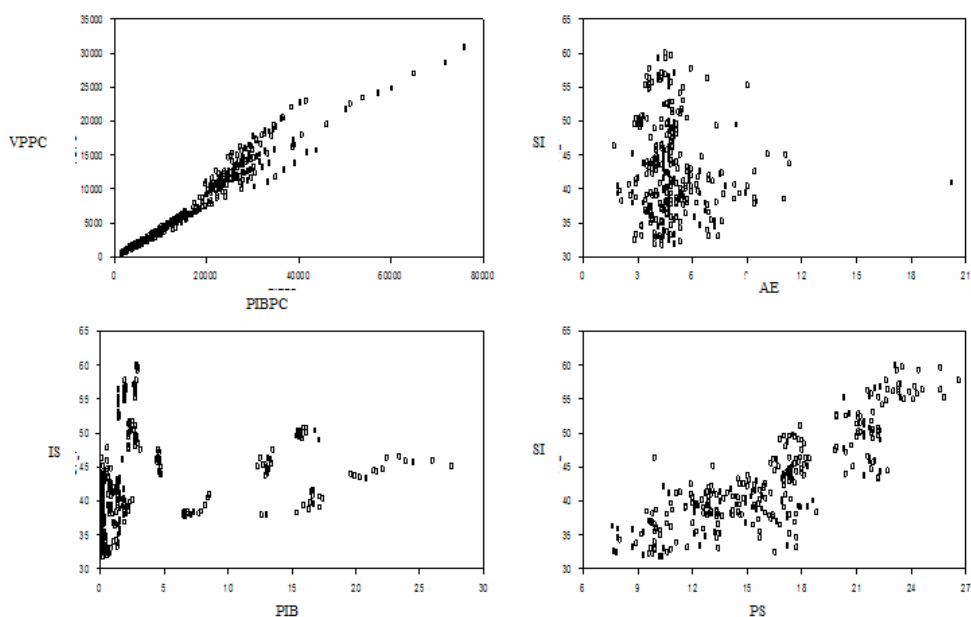
Tulai, C. (2003). *Finanțele Publice și Fiscalitatea*, Editura Casa Cărții de Știință

Verschoor, C., „Can Government Manage More Ethically Than Capitalism?”, *Strategic Finance*, 1 oct., 2009

Wolfram, G., „Econ 101: The Financial Crisis and Danger of Government Intervention”, *Human Events*, 10 oct. 2008

***Date statistice furnizate de Uniunea Europeană (Eurostat)

Anexă



Sursa: Prelucrări ale autorilor după date Eurostat, folosind WinRATS.