

CÂTEVA CONSIDERENTE ASUPRA IMPACTULUI FISCAL AL IMIGRANȚILOR

Conf.univ.dr. **Mariana BĂLAN**
Universitatea „Athenaeum” din București - Profesor asociat
Institutul de Prognoză Economică - INCE, Academia Română - CS II

Abstract

Afluxul de imigranți în țările dezvoltate a crescut în ultimele decenii. Acesta, împreună cu rapida îmbătrânire a populației au stimulat interesul public asupra problemelor de imigrație. Astfel, unii autori au susținut că imigrația ar putea servi ca un remediu pentru presiunile fiscale datorate îmbătrânirii populației. Totuși, adesea, imigranții sunt considerați ca fiind o povară publică. Studiile efectuate au demonstrat că imigrația poate avea implicații cantitative puternice pentru politica fiscală a țărilor gazdă.

Lucrarea face o succintă analiză a impactul fiscal al imigranților cu diverse calificări în țările gazdă. Sunt prezentate efectele fiscale pe care le-au produs imigranții din țările ce au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004 asupra Marii Britanie.

Cuvinte cheie: migrație, presiune fiscală, structura fluxurilor migratorii

Clasificare JEL: G28, H30, J21, J39

Migrația este una din cele mai controversate probleme în actuala conjunctură privind politicile economice și sociale în multe țări de destinație. Pe de o parte, migrația este acuzată, în unele perioade, de șomaj și creșterea inegalității în țările gazdă, iar pe de altă parte, se speră că migrația internațională poate, cel puțin să atenueze îmbătrânirea rapidă a populației în unele societăți-gazdă.

Într-un articol din Financial Times (12 iulie 2004), Hans-Werner Sinn arăta că, în urma extinderilor recente și viitoare, Uniunea Europeană ar putea să se confrunte cu o creștere a migrației de bunăstare: "...nu va crește migrația mai mult în Europa, dar va fi" migrație rea", precum și "migrație bună". "Migrația bună" este condusă de salariu și diferența de productivitate, iar "migrația rea" este determinată de generozitatea statului bunăstării."

Într-adevăr, s-a demonstrat că generozitatea statului bunăstării, conduce la reducerea migranților înalt calificați și creșterea celor cu calificare scăzută (Razin și Sadka, 2001).

Întreaga Europă se confruntă cu o problemă deosebit de gravă și anume îmbătrânirea populației. Acest lucru zdruncină soliditatea financiară a statului bunăstării, în special în vechile sale componente pentru securitatea vârstei a treia și de asistență medicală, deoarece sunt mai puțini lucrători care să susțină numărul tot mai mare de pensionari. Metaforic, The Economist (15 martie 2003, p.80) arăta că „...*povara fiscală asupra numărului de lucrători-albine diminuat va crește pe măsură ce mai mulți oameni se transformă în pensionari trântori*”.

Extinderea Uniunii Europene spre Est a deschis noi piețe care facilitează fluxul de mărfuri și al factorilor în ambele direcții. În special, aceasta permite forței de muncă să migreze spre vest, unde salariile sunt mult mai mari și statul bunăstării este mult mai cuprinzător.

Creșterea ofertei de muncă în Europa de Vest poate conduce uneori la presiuni asupra salariilor și la intensificarea conflictului de distribuire între capital și forța de muncă. Mai mult decât atât, presiunea fluxurilor migratorii poate declanșa o concurență fiscală.

Dacă aflusul de muncitori cu calificare scăzută este mare, atunci imigranții sunt susceptibili de a deveni beneficiarii ai bunăstării globale nete din statele Europei de Vest. Fiecare țară, potențial receptor, va scădea nivelul său de transferuri sociale pentru a reduce aflusul de imigranți. Dar, procedând în acest mod, fiecare țară determină o externalitate asupra altor state membre UE, ceea ce face ca migrații să aleagă alternativ țările gazdă.

Emigrarea oferă șansa evitării șomajului și scăparea de sărăcie. De exemplu, munca în străinătate, în special în Federația Rusă, a fost unul dintre mijloacele de subzistență și un important mecanism de adaptare pentru multe familii din Asia Centrală și Caucazul de Sud. În contextul actual, emigrarea, de obicei implică un mic procent din forța de muncă a țării.

Una din legăturile directe între migrație și țările de origine, sunt remitențele – fondurile trimise de migrații acasă. Raportul pentru 2008 privind nivelul remitențelor în economia mondială efectuat de Banca Mondială prezintă situația fluxurilor bănești și nivelul remitențelor în economiile naționale a căror produs intern brut este dependent în mare măsură de acestea.

Valoarea totală a remitențelor oficiale care curg către țările în curs de dezvoltare în anul 2007 este estimat la peste 281 miliarde dolari, dar multe estimări indică faptul că remitențele trimise prin canale informale ar dubla această cifră.

În ceea ce privește migrația forței de muncă înalt-calificată sau a "exodului creierelor", aceasta poate avea un efect cumulativ negativ asupra economiilor fragile. Problema poate fi privită ca "un preaplin de creiere".

Privită din această perspectivă, emigrarea reduce diferența cerere-ofertă de lucrători calificați în țările în curs de dezvoltare și asigură o alocare optimă a resurselor umane neutilizate.

Cu toate acestea, atunci când există un deficit de calificare sau atunci când competențe sunt mai dificil de a fi înlocuite, costul este mare pentru țara de origine. Acesta este cazul, de exemplu, al Africii care și-a pierdut o treime din personalul său cu înaltă calificare în ultimele decenii. Problema a fost mai puțin gravă în Asia și America Latină.

Imigrarea poate fi o resursă bogată pentru o țară care se confruntă cu penurie a forței de muncă. În cazul în care piața muncii este compactă în țara de destinație, avantajele economice obținute prin noi intrări de forță de muncă cresc, dar efectele ar putea fi inegale pe diferite grupuri de populație.

În cazul în care majoritatea imigranților sunt muncitorilor necalificați, angajatorii de forță de muncă cu salarii mici și consumatorii de produse intensive ale forței de muncă ar putea obține beneficii importante. Dar, în același timp, fluxurile de imigranți pot reduce salariile și alte beneficii al segmentului inferior al forței de muncă al țării gazdă.

Pentru o țară gazdă care deja se confruntă cu șomajul, așa cum sunt țările Europei de Vest în prezent, imigrația implică presiuni suplimentare asupra mărimii cererii pe piața forței de muncă. Dar, imigranții cu calificare inferioară nu concurează în mod necesar cu lucrătorii locali pentru aceleași locuri de muncă. Acest lucru se datorează faptului că pe piețele forței de muncă în țările de destinație sunt adesea segmente ale forței de muncă locale care ar putea dori să evite anumite locuri de muncă dezonorante. În orice caz, imigrația nu este un factor determinant al șomajului în țările gazdă.

Imigrarea lucrătorilor calificați implică economii ale costului de oportunitate de creștere a capitalului său uman în țara de destinație. Aceste costuri ar putea fi considerabile în cele mai multe cazuri.

Astfel, o estimare făcută în anul 1972 pentru a Congresul Statelor Unite a arătat că, costul de oportunitate realizat de către Statele Unite, prin intrările de lucrători calificați s-au ridicat la 1,718 milioane de dolari în cinci ani, în timp ce țările în curs de dezvoltare au pierdut, prin migrarea lucrătorii calificați, în perioada 1971-1972, aproximativ 646 milioane dolari.

Impactul fiscal al imigrației poate fi evaluat cu ajutorul analizelor statice sau dinamice (Rowthorn (2008)). Prin analizele statice se determină, pentru un an considerat, contribuția netă fiscală a unei secțiuni transversale de imigranți, ca diferență dintre valoarea taxelor plătite către guvern și transferurile primite. Analizele statice permit o cuantificare exactă a costurilor fiscale și a beneficiilor unei anumite populații migrante.

În analizele dinamice (de exemplu, Storesletten, 2000), se calculează valoarea actualizată a contribuției nete fiscale pe durata de viață a imigranților și, (în unele cazuri), cele de la descendenții acestora.

Analize dinamice au avantajul de a oferi o imagine orientată spre viitor cu privire la consecințele fiscale de emigrare, dar acest lucru vine în detrimentul unor ipoteze puternice cu privire la comportamentul viitor al imigranților și a politicilor fiscale viitoare.

Fiecare dintre țările de imigrare determină nivelul său de transferuri sociale în mod independent. Cu toate acestea, deoarece efectul de rețea creează o legătură pozitivă între imigrația actuală și cea viitoare, fiecare țară de imigrație ia în considerare faptul că imigrația mai mare din prezent va agrava situația fiscală în viitor. În analizele realizate de Dustmann, Frattini și Halls (2009) se adoptă o abordare statică și se evaluează efectele fiscale nete anuale pe care le-au avut imigranții din țările care au aderat în anul 2004 la Uniunea Europeană (A8) asupra Marii Britanie.

De asemenea, sunt evaluate beneficiile obținute de acești imigranți în comparație cu nativi din Regatul Unit.

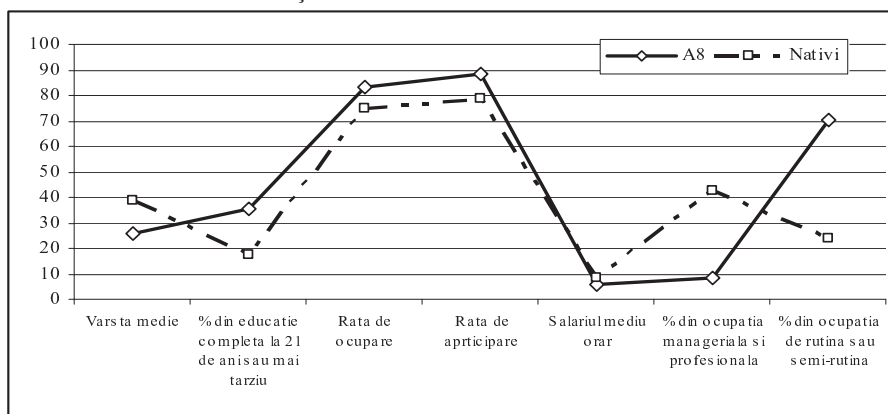
Analiza se bazează pe datele din Ancheta asupra forței de muncă din Regatul Unit și publicații ale HM Treasury, Oficiul Național de Statistică și multe alte departamente guvernamentale.

Acesta este primul studiu de evaluare a impactului fiscal al A8 imigrației în Marea Britanie. Studiile realizate de Gott și Johnston (2002), Cooley și Reed (2005) au pus în evidență faptul că imigranții au o contribuție netă fiscală semnificativă asupra finanțelor publice în Marea Britanie.

Analiza datelor asupra dimensiunii fluxurilor de imigranți din A8 în Marea Britanie începând cu trimestrul II al anului 2004 (după primul val de aderare la UE), indică faptul că a avut o creștere a numărului de imigranți până în al doilea trimestru al anului 2007. În primul trimestru al anului 2008, numărul de imigranți A8 a rămas practic același ca în semestrul anterior.

Analiza caracteristicilor fluxurilor de imigranți în comparație cu lucrătorii nativi indică faptul că, imigranții care au sosit între al doilea trimestru al anului 2004 și primul trimestru al anului 2009 au fost mai tineri și mai bine educați decât populația nativă. Ei au, de asemenea o responsabilitate mai mare pe piața forței de muncă decât localnicii, cu o rată de participare pe piața forței de muncă de 88% (79% la localnici), precum și o rată a ocupării forței de muncă de 83% (75% la localnici) (figura 1).

Figura 1 Comparații între caracteristici importante ale migranților și nativilor din Marea Britanie



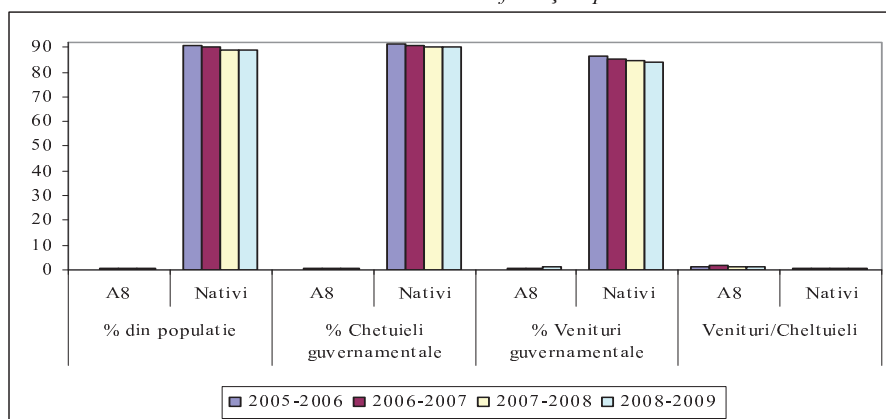
Sursa datelor: Christian Dustmann, Tommaso Frattini and Caroline Halls, *The Fiscal effects of A8 migration to the UK*, UCL, Department of Economics and CeAM

În ciuda unui nivel superior de educație în rândul imigranților A8, ei sunt în mod disproporționat concentrați în ocupațiile cu nivel de calificare scăzut (71% cuprinși în ocupații de rutină sau semi-rutină, față de 24% din localnici) și salariile lor orare sunt considerabil mai mici decât cele ale localnicilor. Totuși, există o creștere remarcabilă a salariilor medii, de exemplu, pentru cohorta care a sosit în perioada 2004/2005, salariile au crescut cu 40 la sută după patru ani de locuit în Marea Britanie.

Analizele asupra imigranților din A8 în Marea Britanie pentru mai mult de un an pun în evidență că eligibilitatea acestora pentru multe beneficii este limitată în primul an. De asemenea, se arată că imigranții A8 au aproximativ 60% mai puține șanse decât nativii în a beneficia de prestații de stat sau credite și să trăiască în locuințe sociale. Chiar dacă imigranții A8 au avut aceleași caracteristici demografice ca ale localnicilor, ei au avut aproximativ 13% mai puține șanse de a primi beneficii și 28% mai puține șanse de a trăi în locuințe sociale.

Impactului fiscal a imigranților A8 s-a determinat prin raportarea transferurilor efectuate de lucrătorii nativi-născuți în Marea Britanie și a lucrătorilor imigranți A8 la impozite și contribuțiile cele două grupuri la sistemul de protecție socială. Rezultatele obținute indică faptul că, în fiecare an fiscal, după extinderea Uniunii Europene din anul din 2004, imigranți din A8 au adus o contribuție pozitivă la finanțele publice (figura 2). De exemplu, în ultimul an fiscal, 2008-2009, imigranți A8 au plătit cu 37% mai mult la impozitele directe sau indirecte decât au primit în bunuri publice și servicii. Acest lucru este cu atât mai remarcabil, cu cât Marea Britanie a avut deficit bugetar în ultimii ani. În schimb, nativii-născuți în Marea Britanie au contribuit la bugetul statului cu mai puțin de 20%, decât au primit în termeni de bunuri și servicii publice.

Figura 2 Contribuția imigranților din A8 și a nativilor din Marea Britanie la finanțele publice



Sursa datelor: Christian Dustmann, Tommaso Frattini and Caroline Halls, *The Fiscal effects of A8 migration to the UK*, UCL, Department of Economics and CREAM

Analizele efectuate arată că imigranții A8 primesc, în medie, salarii mai mici decât lucrătorii născuți în Regatul Unit, în ciuda faptului că formația lor profesională este mai bună decât a nativilor. Imigranții A8 au o rată de participare mai mare a forței de muncă (ceea ce conduce la creșterea numărului de contribuabili fiscali), sunt susceptibili de a plăti (proporțional) mai mult la impozitele indirecte cum ar fi TVA-ul, și - cel mai important - folosesc mult mai puțin prestațiile și serviciile publice. De exemplu, un imigranți A8, în perioada 2008-2009 care a reprezentat 0,91% din totalul populației Regatului Unit, dar a contribuit cu 0,96% în totalul veniturilor fiscale pentru doar 0,6% din totalul cheltuielilor.

Analizele realizate sugerează, de asemenea, că situația imigranților de pe piața muncii se îmbunătățește în mod substanțial, în timp, în Marea Britanie, atât în ceea ce privește salariile, cât și a responsabilității față de locul de muncă.

În ceea ce privește efectele pe termen lung asupra sistemului fiscal ale imigranților din A8, studiile efectuate au reliefat faptul că dacă aceștia ar primi salarii în raport cu nivelul lor de educație și asemănătoare cu cele ale lucrătorilor nativi născuți în Marea Britanie, contribuțiile lor la sistemul de impozitare ar putea înlocui pe cele ale localnicilor.

Astfel, în opinia specialiștilor în domeniul migrației forței de muncă din Marea Britanie există puține motive să se considere că, pe termen lung, imigranții A8 care au sosit în perioada 2004 - 2008, vor constitui o povară netă pentru sistemul de protecție socială al țării.

Acest lucru este, de asemenea, în conformitate cu rezultatele analizei privind probabilitatea de creștere a cerințelor de bunăstare, care arată că imigranții A8 - chiar dacă acestea au fost identice cu un mare număr de caracteristici ale autohtonilor, precum vârsta, educația, numărul de copii și disabilități - în continuare, este puțin probabil ca aceștia să solicite beneficii suplimentare.

În **concluzie** se poate spune că, oamenii nu migrează din cauza transferurilor sociale care sunt plătite în țările gazdă. Cu toate acestea, dat fiind faptul că oamenii au decis să se mute, diferențele în siguranța socială joacă un rol important în luarea deciziei de migrare. Gradul ridicat de flexibilitate al migranților în alegerea locației lor declanșează o competiție fiscală intensă în rândul țărilor potențial gazdă. Fiecare țară încearcă reducerea poverii sale fiscale de la imigrare prin reducerea transferurilor sociale și, astfel, de redirecționare a unor imigranți către alte țări.

Concurența fiscală devine și mai intensă în cazul în care efectele de rețea joacă un rol important în alegerea locației de către migranți. Migranții ceteris paribus preferă țările în care acestea au unele informații prealabile, de la migranții sosiți anterior.

O țară cu experiențe semnificative de imigrare va deveni o țară atractivă de imigrare pentru migranți în viitor. Această dependență intensifică concurența fiscală în fazele timpurii ale migrației. Fiecare țară are acum un stimulent mai puternic pentru a descuraja migrația ca direcție deoarece migrația timpurie va determina fluxurile migratorii pentru mulți ani de acum încolo. Prin urmare, chiar dacă numărul absolut de migranți pe an este relativ mic, pierderile de bunăstare ca urmare a concurenței fiscale pot fi însă destul de semnificative.

În cazul în care rețeaua de migrație joacă un rol important, restricțiile temporare privind migrația liberă - ca și în cazul extinderii UE - pot contribui la reducerea concurenței fiscale inițiale într-un dublu mod. În primul rând, restricțiile de imigrare imediate reduce concurența fiscală.

În al doilea rând, o restricție temporară de imigrare poate schimba, de asemenea, o parte din migrația viitoare. Aceasta conduce la o erodare mai severă a statului bunăstării în viitor și, prin urmare, reduce presiunea exercitată în prezent pentru o competiție fiscală intensă. Politica de restricționare a migrației temporară presupune un anumit cost.

Chiar dacă crește bunăstarea în perioada în care restricțiile de migrație sunt în vigoare, aceasta va fi redusă în momentul în care restricțiile asupra migrației sunt ridicate. Prin urmare, efectul net al unei astfel de politici este ambiguu.

Bibliografie selectivă

1. Auerbach, A. & Oreopoulos, P. - *Analyzing the Fiscal Impact of U.S. Immigration*, American Economic Review, Papers and Proceedings, 89 (May), 1999;
2. Docquier, F. & Marfouk, A. - *International migration by educational attainment (1990-2000)* - release 1.1. in: Ozden, C., Schiff, M. (Eds.), *International Migration, Remittances and Development*. Palgrave Macmillan, New York, 2006;
3. Dustmann, C., Frattini, T., Halls, C. - *The Fiscal effects of A8 migration to the UK*, 2008, www.econ.ucl.ac.uk;
4. Dustmann, C., Frattini, T. & Halls, C. - *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, CReAM Discussion Paper No. 18/09, 2009;
5. Kapur, D. - *The Economic Impact of Migration from India*, paper prepared for OECD project on "Gaining from Migration", 2007;
6. Razin, A. & Sadka, E. - *Migration and Pension with International Capital Mobility*, Journal of Public Economics, 74, 1999;
7. Rowthorn, R. - *The fiscal impact of immigration on the advanced economies*. Oxford Review of Economic Policy, 24 (3), 2008;
8. Storesletten, K. - *Sustaining Fiscal Policy through Immigration*. Journal of Political Economy, 108 (2), 2000.