



DEFICITUL BUGETAR ȘI IMPACTUL LUI ASUPRA DATORIEI PUBLICE PRIN PRISMA POLITICII FISCALE

BUDGET DEFICIT AND ITS IMPACT ON PUBLIC DEBT IN TERMS OF FISCAL POLICY

Tatiana MANOLE¹

Mihaela BÎRCĂ²

Abstract

The present research is current for Moldova because the country is facing a budget deficit during its independence years (27 years of sovereignty). The limitation of budgetary sources imposes the necessity of indebtedness of the country, especially from the outside. In this article, we examine the budget deficit in correlation with the state debt, and we will investigate the tax revenues as a result of the application of the fiscal instruments. This link is coherent and must be manifested by economic growth and improving the economic and social climate.

Keywords: budget deficit; budget balance; conventional budget deficit; primary budget deficit; national public budget; current revenues; expenditures; fiscal policies;

Rezumat

Cercetarea cu privire la deficitul bugetar și impactul lui asupra datoriei publice prin prisma politicii fiscale este actuală pentru Republica Moldova, deoarece țara se confruntă cu deficit bugetar pe parcursul anilor

¹ Profesor doctor habilitat în economie, profesor universitar, Institutul Național de Cercetări Economice (National Institute of Economic Research), Republica Moldova

² student, Colegiul Hunter al Universității, Orășenești din New York (Hunter College of the City University of New York), Statele Unite ale Americii



de independență (27 de ani de suveranitate). Limita de surse bugetare impune necesitatea îndatorării țării, în special, față de exterior. În această lucrare vom cerceta deficitul bugetar în corelare cu datoria de stat, totodată, vom analiza veniturile fiscale ca rezultat al aplicării instrumentelor fiscale. Această legătură este coerentă și trebuie să se manifeste prin creștere economică și îmbunătățire a climatului economico-social.

Cuvinte-cheie: deficit bugetar, sold bugetar, deficit bugetar convențional, deficit bugetar primar, buget public național, venituri curente, cheltuieli, politici fiscale.

JEL Classification: H60, H61, H62, H69, P24.

UDC: 336.143.232

Introducere

Politicile fiscale, de-a lungul secolelor, au suferit modificări, dar esența lor a rămas verticală, și anume: „Politicile fiscale, ca părți componente ale politicii financiare, sunt, în primul rând, instrumente ale guvernului de influențare economică. Ele reflectă măsura în care un guvern se implică în orientarea proceselor macroeconomice. Aplicarea politicilor fiscale constă, în esență, în determinarea mărimii cheltuielilor guvernamentale și a impozitelor și taxelor, a plăților transferabile sau a unei combinații a acestora care să conducă la realizarea scopurilor stabilite de guvern”[1].

Aplicarea unei politici fiscale determinate poate avea efecte imediate asupra bugetului guvernamental. Creșterea cheltuielilor guvernamentale sau a plăților transferabile duc la sporirea deficitului guvernamental, în timp ce creșterea ratei fiscalității duce la reducerea acestuia. Din această cauză, proiectarea unei politici fiscale trebuie totdeauna însoțită de analiza efectelor acesteia asupra deficitului bugetar, a datoriei publice, în general.

Totodată, vom menționa că deficitul bugetar nu sunt o sperietoare pentru stat. Pot fi deficite generate de situația economică precară, dar pot fi deficite mari admise conștient de stat pentru a face investiții majore în economie. Aceste investiții vor crește în viitor PIB-ul, veniturile vor devansa cheltuieli și atunci un deficit poate contribui la relansarea economiei. Totul depinde de strategia guvernului unei țări.

Republica Moldova, de la independență încoace, se confruntă cu deficit bugetar, cauzat de lipsa de resurse financiare necesare pentru finanțarea activităților de importanță majoră pentru țară, pentru societate, precum: finanțarea sănătății, finanțarea educației, finanțarea asistenței sociale și alte sfere de importanță socială. În continuare prezentăm dinamica deficitului bugetar pe perioada 2011-2017 în cadrul evoluției macro-fiscale



(Tabelul 1).

Tabelul 1Evoluția cadrului macro-fiscal al bugetului public național (BPN)
al Republicii Moldova pe perioada anilor 2011-2017, mil. lei

| Ani | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|------------------|----------|
| Indicatori | executat | executat | executat | executat | executat | executat | executat |
| Venituri BPN | 30139,7 | 33530,3 | 36899,2 | 40442,5 | 44221,4 | 45 953,9 | 53106,4 |
| Ponderea în PIB, % | 36,6 | 38,0 | 36,9 | 38,1 | 37,0 | 34,17 | 35,3 |
| Cheltuieli BNP | 32101.0 | 35373.4 | 38651.4 | 43242.8 | 47206.5 | 48 462,6 | 54522,4 |
| Ponderea în PIB, % | 39,0 | 40,1 | 38,7 | 40,8 | 39,5 | 36,04 | 36,25 |
| Deficit bugetar (convențional): Nu include împrumuturile | -1961.3 | -1843.1 | -1752.2 | -2800.3 | -2985.0 | -2508,7 | -1144,8 |
| Ponderea în PIB, % | -2,4 | -2,1 | -1,8 | -2,6 | -2,5 | 1,86 | -0,76 |
| Deficit primar: excluz din deficitul convențional ch-ile cu plata SDS (serviciul datoriei de stat) | -1288.0 | -1148.8 | -1259.5 | -2140.9 | 2245.4 | - 2.487,1 ex. | -1416 |
| Ponderea în PIB, % | -1,6 | -1,3 | -1,3 | -2,0 | -1,9 | - 1,9 | -0,94 |
| Deficit fără granturi | -3666.4 | -3479.6 | -3835.6 | -5269.0 | -5065.5 | - 4490.1 | - |
| Ponderea în PIB, % | -4,5 | -3,9 | -3,8 | -5,0 | -4,2 | -3,5 | - |
| PIB _n (mil. lei) | 82349 | 88228 | 99879 | 106100 | 119400 | 134 476,0 | 150369,3 |

Sursa: Calcule efectuate de autori în baza informației Ministerului Finanțelor privind executarea BPN pentru anii 2011-2017 [9].

Astfel, conform datelor din tabelul 1, constatăm că deficitul bugetar convențional ca pondere în PIB se menține la nivel de sub 3,0%, iar în bugetul public național executat pentru anul 2017, deficitul convențional a atins cifra de 1144,8 mil. lei, deținând o pondere de -0,76% în PIB. Acesta este un lucru îmbucurător pentru politica bugetar-fiscală a Republicii Moldova.

Consiliul Statelor Uniunii Europene a impus măsuri restrictive stabilite prin



Tratatul din 9 decembrie 2011 de la Bruxelles cu privire la admiterea unui deficit bugetar până la 3% din PIB, iar datoria publică externă a statelor europene îndatorate să se reducă până la 60% din PIB, iar Republica Moldova ia măsuri pentru a respecta aceste restricții.

La deficite mari și datorii publice înalte, finanțelor publice le este foarte greu să facă față cheltuielilor publice mereu crescânde. În afară de aceasta, finanțelor publice din țările afectate de criza financiară le este tot mai complicat să reducă deficitul bugetar și să ramburseze datoria publică imensă.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 [1] stipulează anumite **reguli privind politica bugetar-fiscală**, una din care prevede că *politica bugetar-fiscală se elaborează în concordanță cu alte politici convergente și asigură ca nivelul-limită anual al deficitului bugetului public național, excluzând granturile, către anul 2018, să nu depășească 2,5% din produsul intern brut. Depășirea nivelului-limită al deficitului bugetului public național se permite în condițiile existenței surselor reale de finanțare a proiectelor de investiții capitale, finanțate din surse externe și a capacităților de valorificare a acestora.*

Deficitul bugetar și metodele moderne de măsurare a lui

Menționăm, că între soldul bugetar și deficitul bugetar există legătură, totuși aceste noțiuni sunt diferite. Soldul bugetar se stabilește în funcție de necesitățile și posibilitățile de finanțare a bugetului public național sau a altor bugete, fiind părți componente ale Bugetului Public Național, cu respectarea principiilor bugetare și a regulilor politicii bugetar-fiscale, prevăzute de **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 [1]**.

Soldul bugetar se determină ca diferență între veniturile bugetului și cheltuielile acestuia, iar, exprimate în categorii economice, se calculează prin formula:

$$\text{Sold bugetar} = 1 - (2+3) = 4+5$$

unde: 1 – venituri; 2 – cheltuieli; 3 – active nefinanciare; 4 – active financiare; 5 – datorii.

Resursele bugetului constituie suma veniturilor (1) cu activele financiare și datoriile (4+5). Cheltuielile reprezintă cheltuielile propriu-zise (2), însumate cu activele nefinanciare (3) [2].

Soldul bugetar poate fi pozitiv sau negativ. Soldul pozitiv reflectă excedent bugetar, iar cel negativ – deficit bugetar [2].

Pentru măsurarea deficitului bugetar este necesar de identificat tipurile de deficit/surplus. Unii economiști menționează următoarele tipuri de deficit/surplus bugetar: **convențional, primar, operațional, structural și cvasi-fiscal [4]**.



Deficitul/surplusul convențional se calculează ca diferența între încasările veniturilor și plăților (cheltuielile) efective, reprezentând necesarul de finanțare a sectorului public. La măsurarea acestui tip de deficit/surplus, veniturile nu includ împrumuturile interne și externe. La nivelul cheltuielilor nu sunt luate în considerare rambursările datoriei publice din acel an, dar se includ dobânzile la datoria publică (serviciul datoriei publice).

Deficitul/surplusul primar exclude din deficitul convențional cheltuielile, reprezentând dobânzile la datoria publică. Acest indicator este utilizat în analiza ajustărilor ce trebuie realizate la nivelul politicii fiscale.

Deficitul/surplusul operațional include deficitul primar și dobânda reală plătită în contul datoriei publice interne.

Deficitul/surplusul structural exclude, din deficitul convențional, încasările din privatizare, ce sunt considerate surse de finanțare și nu de venituri.

Deficitul cvasi-fiscal evidențiază deficitul convențional și operațiunile cvasi-fiscale ce pot lua forma:

- *Subvențiilor pentru dobânzile la împrumuturile acordate de băncile comerciale societăților cu capital de stat sau privat din sectorul agricultură (cazul Republicii Moldova) sau energie;*

- Subvențiilor pentru cursul de schimb de care beneficiază sectorul energetic;

- Împrumuturilor preluate de stat pe bază de legi speciale;

- Împrumuturilor garantate de stat;

- Arieratelor față de bugetele agenților economici.

Deficitele cvasi-fiscale pot apăsa greu asupra bugetului de stat și, în general, asupra bugetului public național, deoarece le suportă guvernul, ele se referă la pierderile întreprinderilor din sectorul public. O soluție pentru reducerea nivelului deficitelor cvasi-fiscale ar putea fi respectarea disciplinei financiare, restructurarea acelor întreprinderi care generează pierderi. În practica Republicii Moldova, ca atare, se calculează deficitul convențional.

Deficitul bugetar poate fi finanțat, în temei, prin **două modalități: prin emisie de monedă și prin împrumuturi**. Ambele modalități au anumite consecințe economico-sociale.

La **finanțarea deficitului bugetar prin emisie de monedă** se observă că creșterea cheltuielilor publice este însoțită de o creștere echivalentă a impozitelor, ceea ce înseamnă că această creștere a masei monetare este similară unei distribuții gratuite de monedă, proces asemănător cu un impozit negativ. Pe de altă parte, observăm că creșterea cheltuielilor publice corespunde exact cu creșterea masei monetare, deci nu există efect net asupra minajelor. Acest fenomen va duce, în aparență, la creșterea cererii de bunuri și servicii, vor crește prețurile și va spori, în consecință, nivelul inflației.



Populația nu va avea nimic de câștigat. O creștere a cheltuielilor publice trebuie să ducă, mai devreme sau mai târziu, la un impozit suplimentar.

Finanțarea deficitului bugetar prin împrumut.

Recurgerea la împrumut pentru acoperirea deficitului bugetar pe termen scurt are urmări mai benefice asupra politicii bugetar-fiscale a statului, deoarece nu se măresc impozitele, nu influențează asupra creșterii prețurilor și asupra inflației.

Pe termen lung, și această modalitate va lăsa o amprentă negativă asupra generațiilor viitoare.

Indiferent de urmările care pot avea loc, totuși, cea mai răspândită modalitate de acoperire a deficitului bugetar în practica mondială este *finanțarea deficitului bugetar prin împrumuturi interne și externe*.

Starea deficitară a bugetului public național și, în special, a bugetului de stat în Republica Moldova nu este un rezultat al voinței benevole a guvernării, dar o necesitate de mijloace financiare pentru acoperirea necesarului strict de finanțare a activităților de importanță socială și de dezvoltare sustenabilă.

Impozitele și taxele – surse tradiționale de formare a veniturilor bugetare

Desigur, guvernul se străduie, mai întâi, să-și găsească surse financiare proprii, adică prin colectarea impozitelor și taxelor, prevăzute de Codul Fiscal, apoi, după necesitate, să recurgă la împrumuturi.

Politica fiscală, promovată de Guvernul Republicii Moldova, a dat rezultate bune, crescând veniturile bugetare în ultimii ani. Considerăm că acest succes se datorează **Legii privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014** [5].

Prin această lege se instituie o nouă autoritate, care este responsabilă direct de colectarea și înregistrarea veniturilor. Legea concretizează esența și conținutul noii autorități publice – **administrator de venituri**, astfel: „administrator de venituri – autoritate/instituție bugetară care este împuternicită cu dreptul de colectare/restituire, evidență și control al încasărilor la bugetele componente ale bugetului public național și care poartă responsabilitate pentru corectitudinea calculării și încasării acestora” [5].

Analiza structurii BPN, la partea de venituri, demonstrează succesul noii autorități în creșterea veniturilor bugetare. În continuare prezentăm structura veniturilor fiscale în bugetul public național pentru anii 2009-2017 (Tabelul 2).



Tabelul 2

Analiza în dinamică și ponderată a unor venituri fiscale în BPN, 2009-2017, mil. lei

| Ani / Indicators | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 executat | 2017 executat |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|---------------|
| Venituri, global | 23 244,1 | 27 550,9 | 30 158,5 | 33 526,1 | 36 908,5 | 42 446,8 | 43 681,1 | 45 953,9 | 53377,6 |
| Venituri curente* | 22 217,9 | 25 557,0 | 28 454,2 | 31 889,3 | 34 834,9 | 38 319,7 | 41 613,4 | 45 953,9 | 53377,6 |
| % în venituri, global | 95,59 | 92,76 | 94,35 | 95,12 | 94,38 | 90,28 | 95,27 | 99,99(100) | 100 |
| Venituri fiscale(SFPS) | 19 521,1 | 22 547,7 | 25 599,5 | 28 859,2 | 32 192,8 | 35 630,8 | 38 111,0 | 29 231,1 | 34475,8 |
| % în venituri, global | 87,86 | 88,23 | 89,97 | 90,50 | 92,42 | 92,98 | 91,58 | 63,6% | 64,6 |
| Impozite pe venit | 1 907,8 | 2 028,6 | 2 340,5 | 3 993,7 | 4 258,2 | 4 877,5 | 5 553,7 | 6 544,1 | 7722,8 |
| % în venituri, global | 9,77 | 9,00 | 9,14 | 13,84 | 13,23 | 13,69 | 14,57 | 14,24 | 14,5 |
| Contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii | 5587,2 | 5993,6 | 6582,7 | 7147,4 | 7776,1 | 8362,6 | 9273,1 | 10 036,5 | 11864,0 |
| % în venituri, global | 28,62 | 26,58 | 25,71 | 24,77 | 24,15 | 23,47 | 24,33 | 21,85 | 22,2 |
| Prime de asigurări obligatorii de asistență medicală | 1 376,6 | 1 486,7 | 1 636,1 | 1 797,58 | 1 967,0 | 2 414,5 | 2 854,6 | 3 240,2 | 3648,4 |
| % în venituri, global | 7,05 | 6,59 | 6,39 | 6,23 | 6,11 | 6,78 | 7,49 | 7,08 | 6,8 |
| Impozite interne pe mărfuri și servicii | 9 491,8 | 11 679,3 | 13 580,9 | 14 335,0 | 16 460,6 | 18 175,9 | 18 742,0 | 20 831,6 | 24615,7 |
| % în venituri, global | 48,62 | 51,80 | 53,05 | 49,67 | 51,13 | 51,01 | 49,18 | 49,33 | 46,11 |
| - TVA, total | 7 595,6 | 9 146,4 | 10 464,2 | 10 671,8 | 12 174,1 | 12 852,0 | 13 714,0 | 14 563,6 | 16870,1 |
| % în venituri, global | 38,91 | 40,56 | 40,88 | 36,98 | 37,82 | 36,07 | 35,98 | 49,82 | 31,6 |
| Accize, total | 1 539,6 | 2 074,0 | 2 666,7 | 2 893,7 | 3 508,2 | 3 428,1 | 3 843,9 | 4 546,4 | 5950,0 |
| % în venituri, global | 7,89 | 9,20 | 10,42 | 10,03 | 10,90 | 9,62 | 10,09 | 15,55 | 11,14 |
| Taxe speciale | - | - | 226,8 | 262,6 | 543,7 | 516,8 | 706,0 | 407,7 | 423,1 |
| % în venituri, global | - | - | 0,89 | 0,91 | 1,69 | 1,45 | 1,85 | 0,89 | 0,79 |
| Taxele vamale (Serviciul Vamal) | 7 695,6 | 9 750,3 | 11 897,2 | 12 612,3 | 14 606,1 | 15 425,1 | 15 830,0 | 17 476,1** | - |
| % în venituri, global | 33,1 | 35,39 | 39,45 | 37,62 | 39,57 | 36,34 | 36,24 | 38,03 | - |
| Impozitele asupra comerțului internațional și operațiunile externe | 905,0 | 1078,5 | 1178,6 | 1285,1 | 1416,9 | 1457,9 | 1328,3 | 1 451,8 | - |
| % în venituri, global | 4,64 | 4,78 | 4,60 | 4,45 | 4,40 | 4,09 | 3,49 | 4,97 | - |
| Încasări nefiscale | 2 696,8 | 3 009,3 | 2 854,7 | 3 030,1 | 2 642,1 | 2 688,9 | 3 502,4 | 16 722,9 | - |
| % în venituri, global | 12,14 | 11,77 | 10,03 | 9,50 | 7,58 | 7,02 | 8,42 | 36,39 | - |

Sursa: Elaborat de autori în baza Rapoartelor de execuție a bugetului public național (BPN) pentru anii respectivi. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova [9].

*Notă: veniturile curente = venituri fiscale + încasări nefiscale



Sursa detelor cuprinse în Tabelul nr. 2 o reprezintă Informația privind perceperea drepturilor de import-export pentru anii 1998-2016 (mii lei). existentă la Serviciul Vamal al Republicii Moldova [5].

Analiza sistemului de impozite și taxe din Republica Moldova demonstrează că veniturile fiscale, ca parte componentă a veniturilor curente, în totalul veniturilor bugetului public național, dețin cea mai mare pondere, de la 88 până la 92% pe perioada anilor 2009-2017.

În structura veniturilor fiscale ale BPN, ponderea cea mai mare o deține taxa pe valoarea adăugată (TVA), înregistrând o pondere de circa 37% în mediu, iar în perioada anilor 2010-2011 ajungând până la 41-42%. Modificările lente ale acestui impozit indirect de la an la an sunt sub incidența mai multor factori, în deosebi, factori ce țin de criza economică din Republica Moldova, care a afectat producătorii și investitorii. În bugetul public național executat pentru anul 2017, ponderea TVA în veniturile totale este de circa 32%.

Impozitele sociale (contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurări sociale medicale) dețin o pondere de circa 29,6% în totalul veniturilor fiscale ale BPN (a.2017). Această pondere fiind urmată de alte impozite și taxe virate în BPN, ca: accizele, impozitul pe venit și altele.

Este știut, că nu toate impozitele și taxele virate în BPN au aceeași valoare nominală, de aceea considerăm că este util să analizăm structura impozitelor și taxelor virate în BPN, în deosebi, ca pondere în totalul venitului global, limitându-ne la anul bugetar 2017 în comparație cu anul bugetar 2016.

Impozitele indirecte (TVA și Accizele) au fost întotdeauna o sursă importantă la formarea veniturilor bugetare. Astfel, venitul din TVA în BPN pentru anul bugetar 2017 executat este în creștere, constituind 16876,8 mil. lei, cu 2307,2 mil. lei sau cu 15,8% față de anul 2016. **TVA deține o pondere de 31,60% în veniturile totale.** Creșterea a înregistrat și **accizele**, deținând o pondere în venitul global al BPN de **11,15%**, prezentând o creștere față de anul 2016 cu 1403,6 mil. lei sau 30,87%. Astfel, **TVA și accizele dețin o pondere de 42,75% în venitul global al BPN pe anul 2017.**

Venitul din **impozitul pe venit** a înregistrat creștere în anul 2017, constituind suma de 1178,7 mil. lei, ceea ce constituie 18%, iar ca pondere în veniturile totale – 14,46% față de anul bugetar 2016. În acest context menționăm, că în anul 2017 au crescut sumele de venituri în BPN și din alte surse.

Remarcăm că din luna iunie 2016 a fost introdus un impozit nou de stat – **impozitul pe avere**³. În legătură cu aceasta, **în Codul Fiscal a fost introdus un nou**

³ *Impozitul pe avere a fost introdus în categoria impozitelor și taxelor de stat în iunie 2016. Acest impozit va intra în vigoare din ianuarie 2018, când, de exemplu, contribuabilul va plăti acest impozit pe mașina de lux, care are o vechime de până la 2 ani. Valoarea tarifului acestui impozit va fi de 0,8% din valoarea bunului mobil (a mașinii de lux). În urma introducerii acestui impozit pe avere BPN va avea încasări substanțiale. Astfel, prin acest impozit, se va efectua o egalizare a contribuabililor, reieșind din mărimea averii lor, adică cei bogați vor plăti mai mult în buget.*



titlu – Titlul VI „Impozitul pe avere”⁴.

Creșterea veniturilor din impozite și taxe virate în BPN se explică, în temei, prin punerea în aplicare a **Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25 iulie 2014, care a responsabilizat organele de administrare și control fiscal și vamal [1]**.

În scopul majorării veniturilor bugetare, Guvernul RM în a doua jumătate a anului 2018 a propus un proiect de lege cu privire la reforma fiscală. Esența acestei reforme constă în reducerea contribuției în bugetul asigurărilor sociale de stat pentru agenții economici de la 23% la 18%, reducerea cu 5 puncte procentuale puse asupra fondului de salariu. Această modificare va avea efecte pozitive: angajatorul va fi cointeresat să mărească numărul angajaților, pe de altă parte, va dispărea plata în plic a salariilor pentru angajați și, astfel, vor crește veniturile în BASS. Impozitul unic pe venit se va extinde și asupra salariaților care vor plăti nu 18 procente (cota maximă), ci 12%. Această măsură va crește venitul salariaților.

Este cunoscut, că necesitățile totdeauna prevalează posibilitățile, de aceea, deși veniturile bugetare din impozite și taxe sunt în creștere, ele nu pot acoperi necesitățile mereu crescânde, exprimate prin cheltuielile bugetare. Prin urmare, Guvernul Republicii Moldova are nevoie de surse suplimentare, solicitând astfel împrumuturi interne și externe.

Pe de altă parte, este știut că Republica Moldova nu are resurse naturale, de aceea importurile prevalează exporturile. Prin urmare, și această situație impune necesitatea de a împrumuta de pe piața externă. Deși deficitul, ca pondere în PIB, nu este atât de mare, în ultimii ani menținându-se în jur de 3%, totuși, datoria publică a Republicii Moldova este o problemă pentru țară.

Datoria publică prin prisma politicii fiscale

Mai sus am analizat veniturile bugetului public național (BPN), provenite din impozite și taxe, de aceea, datoria publică trebuie analizată prin prisma politicii fiscale. Majorarea impozitelor și taxelor în scopul creșterii veniturilor bugetare nu va aduce la scopul scontat de guvern – creșterea veniturilor bugetare, ba dimpotrivă, veniturile bugetare se vor reduce, acest efect este demonstrat și de cunoscuta **curbă a lui Laffer**⁵.

⁴ *Notă: În vederea asigurării implementării **impozitului pe avere** și organizării eficiente a procesului de administrare a acestuia a fost elaborat **Sistemul Informațional Automatizat „Impozit pe avere”**. Organizarea procesului de lucru în partea ce ține de impozitul pe avere a fost descris prin Regulamentul cu privire la modul de administrare a impozitului pe avere prin intermediul Sistemului Informațional Automatizat „Impozit pe avere”. Totodată, a fost elaborat și aprobat formularul avizului de plată la impozitul pe avere. Impozitul pe avere se aplică asupra averii sub formă de bunuri imobiliare cu destinație locativă și căsuțe de vacanță (cu excepția terenurilor), aflate în proprietatea persoanelor fizice, în cazul în care întrunesc cumulativ ambele condiții, valoarea estimată constituie 1,5 milioane lei și mai mult, și suprafața totală constituie 120 m² și mai mult. La situația din 1 noiembrie 2016, conform informației prezentate de către Î.S. „Cadastru”, 2893 de persoane fizice au devenit subiecți ai impunerii cu impozitul pe avere, dintre care 2638 de contribuabili (91,2%) și-au înregistrat domiciliul în raza de administrare a IFS pe mun. Chișinău.*

⁵ Arthur Betz Laffer – economist american, a.n. august 14, 1940. Preocupat de un șir de probleme economice,



Astfel, necesarul de resurse financiare suplimentare nu se obține prin majorări de cote de impozitare, deoarece vor afecta producătorii, investitorii, la fel vor crea probleme sociale.

Prin urmare, politica de îndatorare pentru Republica Moldova rămâne a fi o sursă de acoperire a necesarului de resurse financiare suplimentare.

Mai jos prezentăm evoluția datoriei publice a Republicii Moldova pe anii 2014-2017, diferențiată pe sectoare.

Datoria sectorului public

La finele anului 2017, soldul datoriei sectorului public s-a redus cu 920,2 mil. lei sau cu 1,55% față de anul 2016, constituind suma de 58 451,7 mil. lei. Aceasta este o tendință pozitivă. Datoria sectorului public în PIB, la finele anului 2017, a constituit 38,87%, reducându-se cu 5,33 puncte procentuale față de anul 2016 (Tabelul 3).

Tabelul 3

Evoluția datoriei sectorului public pe componente pentru perioada anilor 2014-2016, mil. lei

| Valoarea nominală a datoriei sectorului public, mil. lei | 31 dec. 2014 | 31 dec. 2015 | 31 dec. 2016 | 31dec. 2017 |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Datoria de stat | 27 470,6 | 33 509,2 | 50 785,8 | 51660,3 |
| <i>În % față de total</i> | <i>75,5</i> | <i>77,4</i> | <i>85,5</i> | <i>88,4</i> |
| Datoria BNM | 6 100,6 | 6 669,7 | 5 839,9 | 4519,4 |
| <i>În % față de total</i> | <i>16,8</i> | <i>15,4</i> | <i>9,8</i> | <i>7,7</i> |
| Dat. întrepr. din sect. public | 2 544,9 | 3366,7 | 3305,4 | 1893,1 |
| <i>În % față de total</i> | <i>7,0</i> | <i>7,79</i> | <i>5,57</i> | <i>3,2</i> |
| Datoria UAT | 286,0 | 1136,4 | 1151,7 | 1106,6 |
| <i>În % față de total</i> | <i>0,8</i> | <i>2,63</i> | <i>1,94</i> | <i>1,9</i> |
| TOTAL | 36 402,2 | 43200,4 | 59371,9 | 58451,7 |
| <i>În %, total</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>99,9</i> | <i>100</i> |
| Pondere datorii totale a sectorului public în PIB | PIB (mil. lei) 112 049,6 | PIB (mil. lei) 122 563,0 | PIB (mil. lei) 134 476,0 | PIB (mil. lei) 150369,3 |
| | % în PIB: 32,49 | % în PIB: 35,3 | % în PIB: 44,2 | % în PIB: 38,87 |

Sursa: Elaborat de autori în baza Raportului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

În structura sectorului public cea mai mare pondere o are datoria de stat, fiind urmată de datoria BNM. Cea mai mică pondere o deține datoria UAT. În tabelul 3 urmărim și dinamica acestor componente ale datoriei în totalul datoriei sectorului printre care și de impozite și taxe. Una din lucrările lui este „The economics of the Tax Revolt”, 1979 (Teoria economică privind eschivarea de la plata Taxelor).



public. În rezultatul analizei informației din tabelul 3, constatăm că **datoria de stat**, la finele anului 2017, deținea cea mai mare pondere în structura datoriei totale a sectorului public – de **88,4%**. Celelalte componente ale sectorului public au înregistrat, în perioada analizată, scăderi față de totalul datoriei sectorului public.

Analiza ponderată a **datoriei totale a sectorului public în PIB la finele anului 2017 a constituit 38,87%**, fiind în scădere față de anul 2016. Prezentăm vizual în figura 1 situația din tabelul 3, care corespunde analizei acestui tabel.

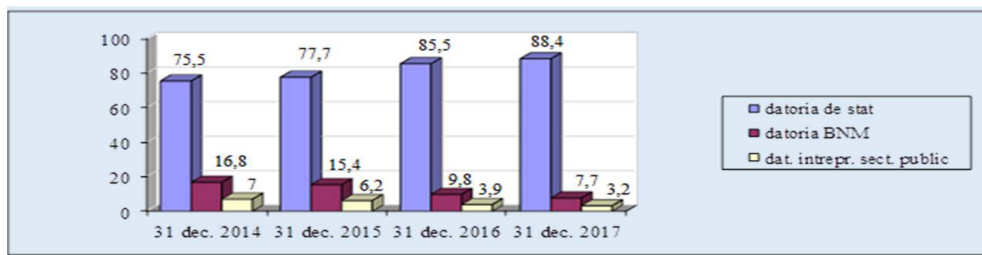


Figura 1. Evoluția datoriei sectorului public, pe componente, 2014-2017 (%)

Sursa: Elaborată de autori în baza Raportului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

De asemenea, prezintă interes și analiza evoluției soldului datoriei sectorului public pe surse de împrumut pe anii 2014-2017 (Tabelul 4).

Tabelul 4

Evoluția soldului datoriei sectorului public, pe surse de împrumut, 2014-2017, mil. lei

| Valoarea nominală, mil. lei | 31 dec. 2014 | 31 dec. 2015 | 31 dec. 2016 | 31 dec. 2017 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Datoria externă a sectorului public | 27 029,6 | 33 459,1 | 35 544,7 | 34179,2 |
| <i>În % față de total</i> | <i>74,3</i> | <i>77,3</i> | <i>59,9</i> | <i>58,5</i> |
| Datoria internă a sectorului public | 9 372,6 | 9741,3 | 23 758,4 | 24272,5 |
| <i>În % față de total</i> | <i>25,7</i> | <i>22,5</i> | <i>40,1</i> | <i>41,5</i> |
| TOTAL | 36 402,2 | 43 200,4 | 59 303,1 | 58451,7 |

Sursa: Elaborat de autori în baza Raportului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

În baza informației din tabelul 4 atestăm că datoria externă a sectorului public în valoare nominală este în lentă scădere în 2017 față de anul 2016 cu 1,4 puncte



procentuale, constituind 58,5% față de total sectorul public, iar datoria internă manifestă creștere cu 1,4 puncte procentuale în această perioadă, constituind 24 272,5 mil. În perspectivă constatăm că strategia guvernului este îndreptată spre reducerea datoriei externe a sectorului public și creșterea datoriei interne a acestuia.

Situația din tabelul 4 o ilustrăm vizual în figura 2.

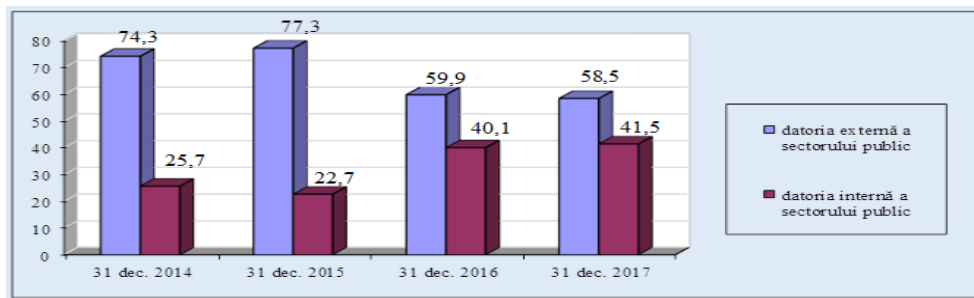


Figura 2. Evoluția soldului datoriei sectorului public, pe surse, 2014-2017, %

Sursa: Elaborată de autori în baza Raportului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

O componentă importantă a datoriei sectorului public o constituie datoria de stat. Din informația prezentată în tabelul 5 constatăm că ponderea datoriei de stat externe în PIB, la finele anului **2017**, a constituit 19,3 puncte procentuale, fiind în scădere cu 2,3 puncte procentuale față de anul 2016. La finele anului 2016 se atestă o majorare a **ponderii datoriei de stat interne în PIB**, care a constituit **15,9%**, fiind în creștere cu **10,0 puncte procentuale comparativ cu perioada similară a anului 2015** și cu **9,6 puncte procentuale față de sfârșitul anului 2014**. La finele anului 2017 ponderea datoriei interne în totalul datoriei de stat se menține la nivel de **15,0%** (Tabelul 5).

Tabelul 5

Evoluția datoriei de stat în PIB, anii 2014-2017

| Ponderea în PIB, % | 31 dec. 2014 | 31 dec. 2015 | 31 dec. 2016 | 31 dec. 2017 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Datoria de stat externă / PIB, % | 18,2 | 21,4* | 21,6 | 19,3 |
| Datoria de stat internă / PIB, % | 6,3 | 5,9* | 15,9 | 15,0 |
| Total datoria de stat / PIB, % | 24,5 | 37,3* | 37,5 | 34,35 |
| PIB (mil. lei) | 112 049,6 | 122 563,0* | 13 5397,0 | 150 369,3 |

*PIB definitiv pentru anul 2015.

Sursa: Raportul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

O prezentare vizuală a evoluției datoriei de stat pe componente în PIB, 2014-2017 este dată în figura 3.

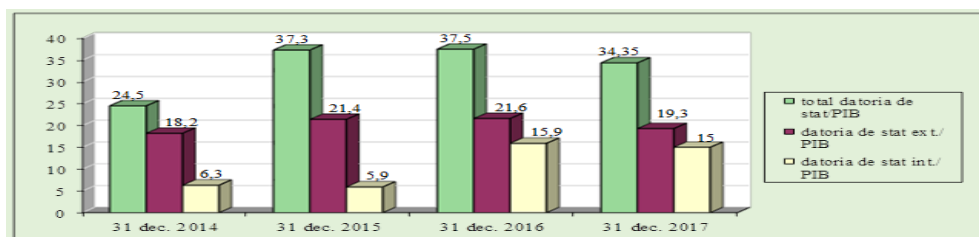


Figura 3. Evoluția datoriei de stat în PIB, 2014-2017 (%)

Sursa: Elaborată de autori în baza Raportului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

Este știut că surse gratuite nu există, de aceea datoria de stat este însoțită de serviciul datoriei de stat, care constituie o plată efectuată din bugetul de stat.

Pe parcursul anului 2017, pentru **serviciul datoriei de stat**, din bugetul de stat au fost alocate mijloace în sumă de **1929,0 mil. lei**, care se compun din:

- Serviciul datoriei de stat externe în valoare de 357,9 mil. lei (18,55%);
- Serviciul datoriei de stat interne în valoare de 1 571,1 mil. lei (81,45%).

La situația din 31 decembrie 2017, comparativ cu situația similară a anului 2016, suma destinată serviciului datoriei de stat **s-a majorat** cu 181,8 mil. lei sau cu 10,41 la sută. Această creștere a fost influențată de creșterea serviciului datoriei interne, care s-a majorat în anul 2017 cu **7,43%** față de anul 2016.

Prezentăm evoluția serviciului datoriei de stat pentru anii 2014-2016 în tabelul 6.

Tabelul 6

Evoluția serviciului datoriei de stat, în valori nominale (mil. lei) și ca pondere în veniturile bugetului de stat, anii 2014-2017

| Valoarea nominală, mil. lei | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Serviciul datoriei de stat externe | 214,1 | 249,7 | 284,6 | 357,9 |
| Serviciul datoriei de stat interne | 377,7 | 793,6 | 1462,5 | 1571,1 |
| TOTAL | 591,8 | 1 043,3 | 1 747,2 | 1929,0 |
| VBS (veniturile bugetului de stat) | 27 717,7 | 28 054,6 | 28 878,1 | 33947,6 |
| Ponderea în VBS, % | | | | |
| Serviciul datoriei de stat externe | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,1 |
| Serviciul datoriei de stat interne | 1,4 | 2,8 | 5,1 | 4,6 |
| Serviciul datoriei de stat, total | 2,1 | 3,7 | 6,1 | 5,7 |

Sursa: Raportul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

Din datele tabelului 6, constatăm că valoarea nominală a serviciului



datoriei de stat externe în dinamica anilor 2014-2017 este în creștere lentă, pe când serviciul datoriei de stat interne a crescut considerabil în anul 2017 față de 2014 cu 387,2 p. p. sau cca de 4 ori, iar față de 2015 cu 184,3 p. p. sau cca de 2 ori.

Ponderea serviciului datoriei de stat în veniturile bugetului de stat, cu excepția granturilor, a constituit 5,9% înregistrând o micșorare cu 0,5 p.p. comparativ cu perioada similară a anului 2016, fapt ce se explică prin ritmul de majorare a veniturilor bugetului de stat (cu excepția granturilor) mai mare decât cel al serviciului datoriei de stat pentru anul 2017 [12].

Informația din tabelul 6 este reflectată în figura 4.

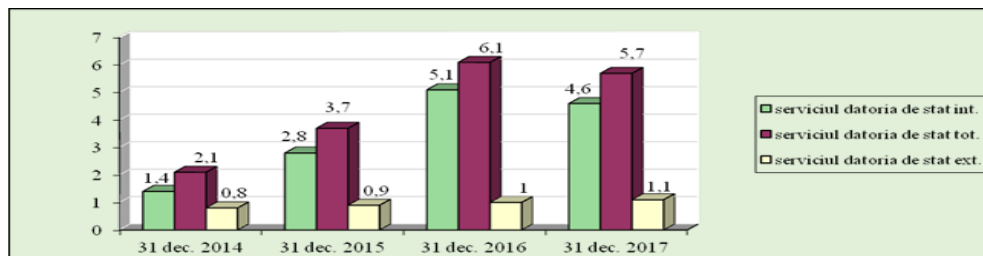


Figura 4. Evoluția serviciului datoriei de stat, ca pondere în veniturile bugetului de stat, 2014-2017

Sursa: Elaborată de autori în baza Raportului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2017 [9].

Făcând o analiză recentă a datoriei publice și, în special, a datoriei de stat, constatăm o creștere lentă, ceea ce necesită o gestionare mai prudentă a banilor împrumutați, deoarece acești bani nu sunt venituri, dar sunt surse de finanțare, care au un cost al datoriei – rata dobânzii, iar, pe lângă aceasta, împrumutul va trebui rambursat la scadență.

Responsabilitatea pentru utilizarea eficientă a banilor împrumutați a impus Guvernul Republicii Moldova să adopte **PROGRAMUL „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2016-2018)**, acest Program fiind actualizat în fiecare an bugetar [10].

În conformitate cu prevederile **Legii nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat**, Ministerul Finanțelor administrează datoria de stat și garanțiile de stat [6].

În legătură cu faptul că situația politică și economică din Republica Moldova, actualmente, rămâne a fi complicată, și în legătură cu constrângerile determinate de piața financiară locală, dar și de rating-ul valorilor mobiliare de stat care a fost revăzut de către Moodys în anul 2016, astfel fiind atribuit B3 cu perspectivă negativă, prin Hotărârea Guvernului nr. 1372 din 20 decembrie 2016 a fost elaborat **PROGRAMUL**



„Managementul datoriei de stat pe termen mediu pentru anii 2017-2019”.

În aceste condiții se cere o gestionare calitativă a datoriei de stat, deoarece Republica Moldova este expusă la noi riscuri în procesul de finanțare a deficitului bugetar din surse atrase.

Actualmente, pentru Republica Moldova apar noi oportunități de finanțare pe termen mediu, și anume, este posibil ca costurile surselor de finanțare să se majoreze și astfel pot apare noi riscuri – toate aceste împrejurări vor trebui luate în considerare în procesul de gestiune a datoriei de stat.

Programul stabilește parametrii anuali de risc, reieșind din structura istorică și curentă a portofoliului datoriei de stat (Tabelul 7).

Situația reală a Republicii Moldova privind datoria de stat în comparație cu parametrii de risc și sustenabilitate nu prezintă situație de risc, dar având în vedere că în Republica Moldova importurile au prevalat exporturile pe parcursul anilor, cu excepția anului 2018 planificat, din lipsa de resurse naturale, rata datoriei de stat este o problemă pentru Republica Moldova, iar datoria de stat cere o gestionare prudentă din partea tuturor factorilor de decizie.

Tabelul 7

Parametrii de risc și sustenabilitate aferenți datoriei de stat

| <i>Parametrii de risc pentru perioada 2017-2019</i> | <i>Valoarea la sfârșit de an</i> |
|---|----------------------------------|
| Datoria de stat scadentă în decurs de un an (% din total) | ≤ 25%* |
| Datoria de stat internă (% din total) | ≥ 20% |
| Datoria de stat într-o anumită valută străină (% din total) | ≤ 50% |
| Datoria de stat cu rata dobânzii variabilă (% din total) | ≤ 40%* |
| <i>Parametrii de sustenabilitate pentru perioada 2017-2019</i> | |
| Serviciul datoriei de stat (% în raport cu veniturile bugetului de stat – granturi) | ≤ 15% |

Sursa: PROGRAMUL „Managementul datoriei de stat pe termen mediu pentru anii 2017-2019” [10].

*Valori ajustate comparativ cu programul „Managementul Datoriei de Stat pe termen mediu (2016-2018), ca urmare a emisiunii de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de stat cu scadența cuprinsă între 1 și 25 ani, conform Legii nr. 235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015.



Sustenabilitatea datoriei de stat

În conformitate cu prevederile **Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2016-2018)”**, pe parcursul anului 2016, au fost monitorizați *indicatorii de sustenabilitate ai datoriei de stat* [10].

Sustenabilitatea este un concept care a fost introdus prima dată la Conferința Mondială asupra mediului de la Rio de Janeiro din 1992. Esența acestui concept – stabilirea unui echilibru între creșterea economică și protecția mediului și găsierea de resurse alternative. Ca sinonim poate fi utilizat cuvântul dezvoltare durabilă.

Din punctul nostru de vedere, în acest context noțiunea de „sustenabilitate” caracterizează gradul de îndatorare a țării, măsurat prin ponderea datoriei de stat în PIB și în veniturile bugetului de stat, păstrând și asigurând dezvoltarea durabilă a țării. Indicatorii de sustenabilitate sunt prezentați în tabelul 7 pe perioada 2017-2019, ei fiind orientativi, dar trebuie respectați.

Analizele efectuate în acest domeniu demonstrează că valorile nominale de îndatorare înregistrate ale Republicii Moldova, la situația din 31 decembrie 2017, se încadrează în limite sustenabile și nu produc riscuri adiționale asupra stabilității macroeconomice a țării.

Astfel, **datoria de stat, raportată la PIB în 2017, constituie 34,35%, reducându-se cu 3,15 puncte procentuale față de anul bugetar 2016 (Figura 3).**

Considerațiuni generale

1. Deficitul bugetar are un impact direct asupra datoriei de stat, deoarece lipsa resurselor proprii pentru finanțarea necesarului crescând al cheltuielilor bugetare necesită resurse adiționale împrumutate, dând naștere la datoria publică (de stat).

2. Practica arată că din cele două modalități de finanțare a deficitului bugetar, cea mai potrivită este finanțarea prin împrumut.

3. Impozitele și taxele sunt o sursă tradițională de formare a veniturilor bugetare pentru orice țară, iar Republica Moldova nu face excepție.

4. În ultimii ani, în Republica Moldova cresc veniturile fiscale în bugetul public național datorită instituirii, prin **Legea privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014**, a noii autorități publice – **administrator de venituri**.

5. Responsabilitatea pentru utilizarea eficientă a banilor împrumutați impune Guvernul Republicii Moldova să adopte **Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu pentru anii 2017-2019”**, prin care sunt stabiliți parametrii de risc și sustenabilitate aferenți datoriei de stat, se stabilesc indicatorii de sustenabilitate ai datoriei de stat.

6. Din cercetările realizate privind corelarea dintre datoria publică,



deficitul bugetar și politica fiscală, menționăm că în condițiile actuale în afară de acești indicatori corelați, în scopul atingerii stabilității financiare, noi constatăm că conceptul clasic de corelare dintre acești indicatori se modifică, devine mai complex și, prin urmare, se schimbă accentele de la datoria de stat și impozitare la riscurile previzionale financiare (riscul ratei dobânzii, riscul valutar) și costurile mari pe care le implică datoria de stat.

Referințe bibliografice

1. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale: nr. 181 din 25.07.2014. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2014, nr. 223-230, pp. 69-82.
2. Ordinul privind Clasificația bugetară: nr. 208 din 24.12.2015. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. [Accesat 12 august 2017]. Disponibil: <http://old.mf.gov.md/actnorm/budget/clasificbudget>
3. Norme metodologice privind aplicarea Clasificației economice la ordinul ministrului finanțelor nr. 208 din 24 decembrie 2015. Anexa nr. 12. [Accesat 24 august 2017]. Disponibil: <http://old.mf.gov.md/actnorm/budget/clasificbudget>
4. MOȘTEANU, Tatiana, VUȚA, Mariana ș.a. Buget și trezorerie publică. București: Ed. Universitară, 2004. 496 p. ISBN 973-8499-79-8.
5. SERVICIUL VAMAL AL REPUBLICII MOLDOVA. Statistica vamală. [Accesat 24 august 2017]. Disponibil: <http://www.customs.gov.md/ro/content/statistica-vamala>
6. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat: nr. 89 din 29 mai 2014. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2014, nr. 174-177, pp. 18-24.
7. Nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2016. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. [Accesat 17 august 2017]. Disponibil: <http://contabilsef.md/newsview.php?l=ro&idc=13&id=14216&t=/Noutati/Noutati-generale/Proiectul-legii-bugetului-de-stat-pe-anul-2016-definitivat-dupa-sedinta-Guvernului>
8. Legea bugetului de stat pe anul 2016: nr. 154 din 01.07.2016. In: Monitorul Oficial al RM. 2016, nr. 230-231, pp. 4-52.
9. Raport privind situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2016. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova Chișinău, 2017. [Accesat 09 august 2017]. Disponibil: https://www.mold-street.com/bma_userfiles/file/Raport%202016%20datorii%20mf.pdf



10. Hotărâre cu privire la aprobarea Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2017-2019)”: nr. 1372 din 20.12.2016. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2016, nr. 459-471, pp. 184-190.

11. MANOLE, Tatiana. *Managementul Finanțelor Publice*. Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău: Tehnica-Info, 2016. 803 p. ISBN 978-9975-63-401-4.

<http://mf.gov.md/sires/default/files/Raport%20an%202017.pdf>

