

OPTIMIZAREA SISTEMULUI FISCAL – PREMISA CREĂRII UNEI ECONOMII DE PIAȚĂ FUNCȚIONALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Petru GRICIUC

Academia de Studii Economice din Moldova

Cadrul analitic pe care autorul îl dezvoltă în acest articol sugerează trei dimensiuni cu ajutorul cărora poate fi evaluat impactul politicii fiscale asupra funcționalității economiei naționale. Aceste dimensiuni sunt: sustenabilitatea fiscală; structura fiscală; stabilizarea fiscală. Eforturile pe care Republica Moldova trebuie să le depună pentru a asigura sustenabilitatea fiscală, o structură fiscală eficientă și îmbunătăți stabilitatea macroeconomică țin de: cadrul fiscal (cadrul legislativ și instituțional), politica fiscală și managementul fiscal.

Cuvinte-cheie: *cheltuieli publice, datorie publică, deficit bugetar, impozite, instrumente fiscale, politică fiscală, stabilizare fiscală, structură fiscală, sustenabilitate fiscală.*

FISCAL SYSTEM OPTIMIZATION – PREMISE FOR CREATING A FUNCTIONAL MARKET ECONOMY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The analytical framework that the author develops in this article suggests three dimensions by which it is possible to assess the impact of fiscal policy impact on the functionality of the national economy. The dimensions are the fiscal sustainability, the tax structure, and fiscal stabilization. The efforts that Moldova should make to ensure a fiscal sustainability, an efficient tax structure and improved macroeconomic stability are related to the fiscal framework (legislative and institutional), fiscal policy and fiscal management.

Keywords: *public expenditure, public debt, budget deficit, tax, fiscal instruments, fiscal policy, fiscal stability, fiscal structure, fiscal sustainability.*

Introducere. Guvernele urmăresc să-și realizeze obiectivele economice și sociale prin reglementare, configurarea instituțiilor și, de asemenea, prin compoziția sau structura cheltuielilor și veniturilor publice efectuate și acumulate din/în bugetul public național **prin aplicarea instrumentelor fiscale.**

Obiectivul principal urmărit de *politica fiscală a statului* pe parcursul tuturor etapelor de dezvoltare a sistemului fiscal este *identificarea echilibrului între necesitatea majorării veniturilor*, ca sursă principală de acoperire a cheltuielilor, direcționate spre dezvoltarea economică și satisfacerea nevoilor sociale, și *necesitatea susținerii mediului de afaceri, care este factorul principal de creștere economică.*

Eforturile pe care Republica Moldova trebuie să le depună pentru a asigura sustenabilitatea fiscală, o structură fiscală eficientă și îmbunătăți stabilitatea macroeconomică sunt împărțite, în opinia noastră, în cele care țin de:

- ✓ cadrul fiscal (cadrul legislativ și instituțional);
- ✓ politica fiscală;
- ✓ managementul fiscal.

Rezultatele cercetării

a) Sustenabilitatea fiscală și caracterul funcțional al economiei. Există mai multe moduri de a defini durabilitatea unui program fiscal al guvernului.

Abordarea tradițională este de a defini sustenabilitatea financiară în termenii fezabilității finanțării unui anumit program de cheltuieli în condițiile unei structuri impozitare-țintă sau a unei rate-țintă a impozitării în PIB. Această definiție cuprinde elementele de risc financiar pe termen scurt (dacă poziția financiară a guvernului este robustă la volatilitatea veniturilor) și de sustenabilitate financiară pe termen lung.

În continuare, vom reprezenta **condiția de bază pentru sustenabilitatea fiscală** care se desprinde din constrângerea bugetară intertemporală guvernamentală (CBI). Într-o economie în creștere, în cazul în care producția crește la rata g_n (unde $Y_n = (1 + g_n) \times Y_{n-1}$), constrângerea bugetară a fluxurilor financiare publice poate fi exprimată prin formula:

$$\frac{B_n}{Y_n} = \frac{G_n}{Y_n} - \frac{T_n}{Y_n} + \frac{1+r_n}{1+g_n} \times \frac{B_{n-1}}{Y_{n-1}}, \quad (1)$$

în care:

Y – PIB;

B_{n-1} – nivelul datoriei publice nominale la sfârșitul anului n-i;

G – suma cheltuielilor primare ale bugetului;

T – veniturile publice de la impozitare;

r – rata dobânzii aferentă datoriei publice.

Dacă nu există o limită impusă asupra ponderii datoriei publice în PIB, această expresie nu impune nicio restricție, din perspectiva durabilității, asupra politicii fiscale sau nivelului datoriei. Mai mult decât atât, luarea în considerare a problematicii nivelului optim de datorie sugerează concluzia că nu există un singur nivel de datorie care poate fi considerat optim, indiferent de circumstanțele particulare care sunt constituite în economie. Oricare ar fi motivele care determină creșterea datoriei publice, **este o practică comună pentru guverne de a recunoaște necesitatea de a formula și aplica politica fiscală în limitele unui nivel-țintă al datoriei publice.**

În timp ce nivelul relativ redus al datoriei publice a Republicii Moldova (în perioada 2009-2013 ponderea datoriei publice în PIB a oscilat în intervalul 29-33%, *a se vedea* Tabelul) face sustenabil pe termen scurt nivelul actual al deficitului bugetar, **analiza sustenabilității datoriei publice indică faptul că datoria publică rămâne vulnerabilă la șocuri, inclusiv la nevoile potențiale de recapitalizare a sistemului bancar. În acest context, se impune reducerea deficitului bugetar la un nivel sustenabil fără a se recurge la asistența oficială deosebit de ridicată.**

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale prevede, în art.10, că politica bugetar-fiscală și prognozele macro-bugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung [7].

Tabel

Dinamica datoriei publice în perioada 2006-2013

Anii	2009	2010	2011	2012	2013
Datoria publica, mil. lei	17 557,2	22 944,3	25 034,0	29 277,6	31 891,1
Ponderea datoriei publice în PIB, %	29,05	31,92	30,40	33,18	31,79

Sursa: elaborat de autor în baza informației Ministerului Finanțelor.

În același timp, legea stabilește următoarele obiective generale ale politicii bugetar-fiscale:

- asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și a stabilității BPN pe termen mediu și lung;
- asigurarea unui management eficient al datoriei de stat cu menținerea acesteia la un nivel sustenabil pe termen mediu și lung;
- dezvoltarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent;
- optimizarea poverii fiscale și eficientizarea sistemului de administrare fiscală.

Menționăm, că articolul 15 al aceleiași legi conține prevederea 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 PIB¹. 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 acestora². În opinia autorului, realizarea acestui obiectiv ar pune datoria publică ca procent din PIB pe o traiectorie descendentă, fiind în concordanță cu disponibilitatea de finanțare proiectată și va preveni creșterea permanentă a cheltuielilor care au fost finanțate pe termen scurt cu sprijinul temporar al donatorilor.

Deși susținem conținutul acestor două articole, totuși **considerăm a fi principială introducerea în *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale* a limitei maxime a nivelului datoriei publice exprimat ca pondere a acesteia în PIB.**

¹ consistent cu un deficit bugetar global de 1 ½ la sută.

² articolul 15 va fi pus în aplicare începând cu 1 ianuarie 2016.

În acest context, menționăm că la nivelul UE limitele de 3% din PIB pentru deficitul bugetar și 60% din PIB în cazul datoriei publice au fost instituite prin *Tratatul de la Maastricht* în 1992. De asemenea, pactul de stabilitate și creștere (1997) stabilea ca poziția structurală pe termen mediu a bugetului să fie pe echilibru sau pe surplus („*close to balance or in surplus*”).

*Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare*³ încheiat la *Bruxelles*, la 2 martie 2012, prevede ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5% din PIB. Statele membre vor avea obligația de a introduce această „normă privind un buget echilibrat” în sistemele lor juridice naționale, de preferință la nivel constituțional. Termenul pentru îndeplinirea acestei obligații este de cel mult un an de la intrarea în vigoare a Tratatului. Dacă o țară membră are datoria publică semnificativ sub 60% din PIB și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen lung sunt reduse, ea poate avea un deficit structural mai mare de 0,5% din PIB, dar nu mai mare de 1% din PIB.

În plus, indicăm la regula investiții sustenabile aplicate din 1998 în Marea Britanie [6], conform căreia „datoria netă a sectorului public ca parte din PIB va fi menținută pe durata ciclului economic la un nivel stabil și prudent. Guvernul definește acest nivel ca fiind de 40% din PIB”.

Luând în calcul cele menționate *supra*, recomandăm introducerea în *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale* a următoarelor principii:

- ✓ menținerea datoriei publice la un nivel prudent, astfel încât să se asigure o rezervă suficientă împotriva factorilor care pot avea un impact negativ asupra datoriei publice pe viitor, prin garantarea faptului că, până ca acele niveluri prudente ale datoriei publice să fie atinse, cheltuielile de exploatare totale în fiecare an financiar să fie mai mici decât veniturile de exploatare totale;
- ✓ gestionarea prudentă a riscurilor fiscale cu care se confruntă guvernul;
- ✓ promovarea politicilor publice astfel încât să se mențină un grad rezonabil de previzibilitate privind nivelul și stabilitatea ratelor de impozitare pe viitor.

În opinia noastră, **nivelul prudent al datoriei publice pentru cazul Republicii Moldova este valoarea de maxim 30% a datoriei publice în PIB**. Acest nivel de cel mult 30% reflectă riscurile fiscale ridicate cu care se confruntă Republica Moldova. Odată ce riscurile fiscale vor deveni mai moderate pentru o perioadă relativ îndelungată de timp, limita maximă poate fi crescută.

Considerăm că pentru Republica Moldova atât riscurile la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici, cât și riscurile care amenință performanța politicii fiscale (un deficit bugetar mai mare decât cel proiectat) sunt relativ ridicate și guvernul trebuie să le evalueze și să le gestioneze prudent și rațional.

b) Structura fiscală: structura cheltuielilor publice. Literatura de specialitate conține dezbateri îndelungate cu privire la modul și măsura în care cheltuielile publice pot ridica creșterea economică pe termen lung. În conformitate cu **modelele de creștere neoclasice**, în timp ce inițiativele guvernamentale privind impozitarea și cheltuielile care influențează rata de economisire sau stimulentele de a investi în capitalul fizic sau uman pot afecta raporturile factorilor de echilibru, ele nu afectează creșterea pe termen lung. Sursa de creștere economică în aceste modele este exogenă, constând în schimbările tehnologice nespecificate. Deși nu oferă prea multă claritate cu privire la sursele de creștere, modelele de această formă ne ajută totuși să înțelegem modul în care anumite tipuri de schimbări de comportament (cum ar fi schimbările în participarea forței de muncă) ar putea afecta raporturile factorilor și nivelul venitului pe locuitor. În măsura în care politica fiscală poate schimba aceste comportamente, ea poate afecta direcția creșterii economice, dar nu și rata de creștere.

Mecanismul fundamental de creștere pe termen lung în modelele de creștere endogenă este randamentul de scară constant sau chiar în creștere pentru factorii de producție care pot fi reproduse prin economii și investiții.

Creșterea pe termen lung devine endogenă în cazul când creșterea depinde de deciziile de investiții legate nu doar de capitalul fizic, dar și de investițiile în cunoaștere, capitalul uman, cercetare și dezvoltare și în infrastructura publică. Aceste decizii pot fi influențate de calitatea instituțiilor din economie, inclusiv piețele financiare și instituțiile guvernamentale de reglementare. Ele pot fi influențate de politica fiscală, inclusiv investițiile în infrastructura publică. Politica fiscală poate direct ridica productivitatea marginală a factorilor

³ Disponibil pe: http://www.european-council.europa.eu/media/639164/18_-_tscg.ro.12.pdf

de producție privați, ceea ce încurajează acumularea lor și, prin urmare, poate induce creșterea producției. Acest proces poate avea loc fie prin efectul asupra deciziilor de alocare în sectorul privat, fie prin influențarea productivității factorilor de producție.

Cheltuielile publice de asemenea ar putea avea potențialul de a influența calitatea factorilor de producție pentru producția privată. De exemplu, dacă, așa cum susține Lucas [6], investițiile în educație cresc nivelul capitalului uman și dacă randamentul educației nu scade în timp, finanțarea învățământului va fi o sursă de creștere economică pe termen lung.

Deși există multe domenii în care investițiile pot, teoretic, îmbunătăți creșterea economică, rațiunea pentru furnizarea publică de servicii sau stimulentele finanțate de guvern se bazează, de obicei, pe prezența fie a asimetriilor informaționale, fie a externalităților. De exemplu, prezența imperfecțiunilor pieței de credit și a externalităților capitalului uman oferă o raționalitate pentru finanțarea publică a educației.

Deși politica fiscală poate avea impact pozitiv asupra creșterii economice pe termen lung, ea poate, de asemenea, schimba stimulentele, astfel încât acestea devin dăunătoare pentru creșterea economică. Aceste costuri, cum ar fi pierderile nerecuperabile (*deadweight loss*) asociate cu descurajarea activității private de către guvern, trebuie să fie luate în considerare de fiecare dată când se decide asupra implicării guvernamentale. Prin urmare, literatura modernă care abordează problematica creșterii economice este menită să clarifice direcțiile cele mai „fructuoase” asupra cărora factorii de decizie ar putea să-și concentreze atenția dacă obiectivul politicii fiscale este obținerea unei creșteri mai mari a veniturilor.

Finanțarea: structura impozitării și datoria publică. După cum este ilustrat în relația (1), constrângerea bugetară intertemporală impusă asupra fluxurilor financiare ale guvernului implică faptul că, în orice perioadă, cheltuielile publice pot fi finanțate prin:

- ✓ impozitare;
- ✓ creșterea datoriei;
- ✓ reducerea altor cheltuieli.

Cu toate acestea, deoarece guvernul trebuie să fie în măsură să ramburseze datoria pe care o generează, constrângerea bugetară implică faptul că valoarea actualizată a beneficiilor cheltuielilor trebuie să depășească valoarea actualizată a costurilor impozitării. Prin urmare, datoria și acumularea activelor financiare modifică finanțarea cheltuielilor de-a lungul timpului. Cu toate acestea, după cum arată Kneller ș.a. [4], forma de finanțare este importantă în orice moment. Cu alte cuvinte, impactul net al unei categorii de cheltuieli publice asupra creșterii economice va depinde de modul în care aceasta este finanțată.

c) Rolul instrumentelor fiscale în asigurarea macrostabilizării. Scopul unei politici de stabilizare macroeconomică este, în esență, de a facilita ajustarea cererii agregate spre punctul de echilibru, atunci când „șocurile” declanșate provoacă o deviere semnificativă. Oferta agregată, condusă de tendințele demografice, forța de muncă, capital și progresul tehnologic, va evolua de câteva ori mai lent decât cererea agregată. Cererea agregată, dacă este forțată departe de nivelul de echilibru al ofertei agregate, poate prezenta abateri mari și prelungite din cauza rigidităților de ajustare din economie. Politica de stabilizare este motivată de argumentul că abaterile cererii și producției de la echilibru pot avea un impact negativ asupra PIB-ului pe termen lung. Aceste efecte adverse pot apărea de la inflație, incertitudine, efecte de histerezis și ajustări bruște costisitoare.

În Republica Moldova, după exemplul unui număr însemnat de țări dezvoltate care nu fac parte dintr-o uniune monetară, **responsabilitatea principală pentru menținerea stabilității macroeconomice a fost atribuită băncii centrale.** În general, țările consideră că este necesar să se permită stabilizatorilor fiscali „automați” să funcționeze pentru a ameliora efectele șocurilor cererii sau ofertei. Cu toate acestea, în afară de acest punct de vedere, **nu există un consens clar între țări în ceea ce privește rolul adecvat al politicii fiscale în stabilizarea macroeconomică.**

„Misiunea consensului nou” („*the new consensus assignment*”) reprezintă punctul de vedere, conform căruia abordarea activă a stabilității macroeconomice și, în special, a stabilității prețurilor ar trebui să fie exclusiv în responsabilitatea băncii centrale, cu rolul politicii fiscale limitat la funcționarea stabilizatorilor fiscali automați. Atunci când politica fiscală nu este sustenabilă, autoritatea monetară poate fi în imposibilitatea de a controla inflația. Prin urmare, politica fiscală sustenabilă este o condiție prealabilă pentru un regim de țintire a inflației de succes în cazul în care agenții privați sunt bine informați și privesc spre viitor.

Concluzii

Cercetarea realizată determină formularea următoarelor concluzii:

- este o practică comună pentru guverne de a recunoaște necesitatea de a formula și aplica politica fiscală în limitele unui nivel-țintă al datoriei publice;
- analiza sustenabilității datoriei publice a Republicii Moldova indică faptul că datoria publică rămâne vulnerabilă la șocuri, inclusiv la nevoile potențiale de recapitalizare a sistemului bancar;
- în opinia noastră, nivelul prudent al datoriei publice pentru cazul Republicii Moldova este valoarea de maxim 30% a datoriei publice în PIB;
- cheltuielile publice pot fi finanțate prin: impozitare, creșterea datoriei și reducerea altor cheltuieli. Impactul net al unei categorii de cheltuieli publice asupra creșterii economice va depinde de modul în care aceasta este finanțată;
- în Republica Moldova, după exemplul unui număr însemnat de țări dezvoltate care nu fac parte dintr-o uniune monetară, responsabilitatea principală pentru menținerea stabilității macroeconomice a fost atribuită băncii centrale;
- nu există un consens clar între țări în ceea ce privește rolul adecvat al politicii fiscale în stabilizarea macroeconomică.

Bibliografie:

1. ALLSOPP, C., VINES, D. The Macroeconomic Role of Fiscal Policy. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 2005, no.21(4), p.485-508.
2. BARRO, R. Government spending in a simple model of endogenous growth. In: *Journal of Political Economy*, 1990, no.98, p.103-117.
3. BLANCHARD, O., PEROTTI, R. An empirical characterisation of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. In: *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, no.117(4), p.1329-1368.
4. BUITER, W. Stabilisation policy in New Zealand: Counting your blessings one by one. In: BUCKLE, R., DREW, A. (ed.). *Testing stabilisation policy limits in a small open economy: proceedings from a macroeconomic policy forum*, Reserve Bank of New Zealand and The Treasury, Wellington, 2006, p.37-74.
5. FEEHAN, P., MATSUMOTO, M. Distortionary taxation and optimal public spending on productive activities. In: *Economic Inquiry*, 2002, no.40, p.60-68.
6. LUCAS, R. On the mechanics of economic development. In: *Journal of Monetary Economics*, 1988, no.22, p.3-42.
7. SOLOW, R. Rethinking Fiscal Policy. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 2005, no.21(4), p.509-514.

Prezentat la 03.03.2015