

## DATORIA PUBLICĂ ȘI DEFICITUL BUGETAR LA ETAPA ACTUALĂ: UNIUNEA EUROPEANĂ *VERSUS* REPUBLICA MOLDOVA

Igor ENICOV, Andrei PETROIA, Igor CIBOTARU

Catedra Finanțe și Bănci

L'article présente une analyse complexe des notions de dette publique et de déficit budgétaire conformément aux conditions stipulées par le Traité de Maastricht sur la constitution de l'Union Européenne. Les programmes d'adhésion de la RM à l'Union Européenne soulignent l'importance de la correspondance des indicateurs en RM aux exigences imposées aux membres de l'Union Européenne. L'étude présentée a permis l'élaboration des recommandations pour perfectionner les politiques budgétaires, fiscales et monétaires autochtones.

Economia unei țări, datorită dimensiunii și complexității sale, nu-și poate desfășura activitatea fără să-și elaboreze un program economic pe durată determinată, care să se reflecte într-un program financiar. Acest program financiar cuprinde veniturile și cheltuielile unei anumite perioade.

„Economia publică, nefiind însă un scop în sine, ci numai un mijloc pentru satisfacerea nevoilor colective, nu poate să lase nevoi nesatisfăcute, prin lipsa de prevederi suficiente, dar nici nu poate să prevadă mai multe venituri decât sunt necesare pentru satisfacerea nevoilor colective, pentru că nu acumularea de bunuri este scopul său primordial” [1].

Statul a apărut pe o anumită treaptă de dezvoltare a societății, când s-a făcut simțită tot mai mult diferențierea socială și materială. Odată cu apariția statului au apărut și primele elemente de finanțe: dările, tributurile, birurile, impozitele, cheltuielile statului și altele [2].

Deficitul guvernamental și datoria publică sunt indicatori-cheie ce țin de situația financiară a sectorului guvernamental. Aceștia se raportează Comisiei Europene în cadrul *Procedurilor de Deficit Excesiv*. De asemenea, ei formează două criterii de convergență pentru Uniunea monetară europeană [3].

Procedura de deficit excesiv ce reiese din *Tratatul de la Maastricht* definește deficitul excesiv ca fiind exprimat prin raportul deficit guvernamental/PIB (mai mare de 3%) și datoria publică / PIB (mai mare de 60% în anul curent).

Deci, în Europa, Tratatul de la Maastricht a introdus regulile fiscale pentru țările membre ale UE prin procedurile de deficit excesiv (PDE) [4].

Regula bugetar-fiscală a Tratatului de la Maastricht a avut un impact semnificativ asupra ciclurilor bugetare în cadrul UE, însă a creat puține constrângeri pentru politica bugetar-fiscală în țările membre mari. Din momentul creării Uniunii Monetare Europene efectul disciplinar al regulii fiscale în UE a dispărut.

Pentru a deveni membru al UME, țările trebuie să fie sub limitele stabilite de PDE pentru deficitul bugetar și datoria publică. Amenințarea de ne-calificare pentru UME după regulile bugetar-fiscale s-a pronunțat mai sensibil în perioada anilor 1992-1998. Către anul 1994 ECOFIN a declarat practic toate țările membre ale UE (cu excepția Luxemburgului) ca fiind cu deficite excesive. Aceste declarații au fost revocate doar către 1997. Decizia referitoare la țările care erau calificate pentru UME a fost luată în anul 1998 în baza datelor bugetare din 1997 [5].

*Tratatul de la Maastricht (1992)* privind constituirea Uniunii Europene, care în plan monetar a consfințit constituirea unei Bănci Centrale la nivelul Uniunii, a stabilit criteriile pe care statele membre trebuie să le îndeplinească pentru a deveni membru al spațiului monetar european.

Vorbind despre criteriile de convergență, putem menționa că Tratatul de la Maastricht condiționează participarea în cadrul Uniunii economice și monetare de îndeplinirea unor astfel de criterii ca un fel de ținte cantitative de referință, cunoscute și sub numele de *Criteriile de la Maastricht* (în opinia unor analiști, criteriile de convergență au fost inventate mai degrabă din considerente de natură politică decât economică, pentru a conferi statutul de uniune monetară clubului select care este Uniunea Europeană.) Acestea sunt [6]:

- ✓ rată scăzută a inflației, care să nu depășească cu mai mult de 1,5% cele mai bune performanțe ale statelor membre participante în anul dinaintea examinării;
- ✓ dobânzi scăzute pentru creditele pe termen lung, care să nu depășească cu mai mult de 2% dobânzile din cele mai performante state membre participante în anul dinaintea examinării;

- ✓ un deficit bugetar care să nu depășească 3% din PIB;
- ✓ datorie publică cumulată care să nu depășească 60% din PIB;
- ✓ stabilitatea cursului de schimb, în sensul menținerii cursului național în limitele marjelor normale de fluctuație ale MRS2<sup>1</sup> pentru cel puțin doi ani înaintea intrării în zona euro (art.121 din Tratat).

Către sfârșitul anului 2007, cel mai mic nivel al raportului între **datoria publică** și **PIB** au înregistrat Estonia (3,4%), Luxemburgul (6,8%), Letonia (9,7%) și România (13,0%). Opt țări membre au avut în 2007 un nivel de acest indicator, care a depășit limita de 60% din PIB: Italia (104,0%), Grecia (94,5%), Belgia (84,9%), Ungaria (66,0%), Germania (65,0%), Franța (64,2%), Portugalia (63,6%) și Malta (62,6%) [7].

Putem menționa că în diferite țări premisele evoluției acestor indicatori au fost diferite.

În ceea ce privește datoria publică, putem menționa cazul Republicii Cehe, unde descreșterea datoriei publice în 2005 și 2006 a fost cauzată de actualizarea informațiilor privind datoria publică exprimată în valută străină. În Letonia, majorarea datoriei publice în anul 2004 este datorată datelor actualizate privind circulația monetară și depozitele.

Lărgirea recentă a Uniunii Europene (în mare parte cu țările Europei Centrale și de Est (ECE), precum și Cipru, Malta) vestește o lărgire a Uniunii Monetare Europene (UME). Prin adoptarea Tratatului UE noile țări membre au devenit deja și membre ale UME – deși până ce cu derogare. În contrast cu Danemarca și Regatul Unit, care au posibilitatea de a opta împotriva apartenenței la UME, noile țări membre, așa cum a fost menționat mai sus, sunt obligate să se atașeze la UME pe măsura conformării la criteriile de la Maastricht ce țin de convergența monetară, fiscală și de rata de schimb.

În afară de aceasta, cu toate că noile țări membre pot amâna obținerea deplină a calității de membru al UME prin nesatisfacerea criteriilor de la Maastricht (cum în prezent face Suedia), totuși se pare că ele au intenția fermă de a adera cât mai repede la UME [8].

Statele aflate în faza de aderare, precum și cele care au intrat în Uniune după intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, nu au posibilitatea de opțiune cu privire la participarea în cadrul zonei Euro și, implicit, cu privire la adoptarea monedei unice.

Ca atare, Conform Tratatului CE și excluzând statutul de „opt-out”<sup>2</sup>, un stat membru poate să adopte moneda Euro dacă dovedește că îndeplinește condițiile de convergență nominală și pe cele de convergență reală, după ce face parte pentru o perioadă de cel puțin doi ani din Mecanismul Ratei de Schimb 2, sau poate să rămână stat membru cu statut de derogare.

Un stat membru căruia i se aplica o derogare este, conform art.122 al Tratatului, exclus de la drepturile și obligațiile aferente Sistemului European al Băncilor Centrale.

Deși aderarea presupune acceptarea obiectivelor UEM, îndeplinirea criteriilor de convergență nu reprezintă o condiție pentru aderare. Cu toate acestea, întrucât aceste criterii reprezintă indicatori ai unei politici macroeconomice generatoare de stabilitate, toate statele membre din afara zonei euro și cele aflate în curs de aderare aplică politici macroeconomice care conduc spre apropierea de atingerea acestor criterii.

După cum a fost menționat mai sus, criteriile cerute sunt:

- *criteriul economic*, identificat prin existența unei economii de piață funcționale;
- *implementarea unor prevederi specifice ale acquis-ului privind Uniunea economică și monetară.*

Acquis-ul din acest domeniu cuprinde:

1) elemente care trebuie transpuse în legislație înainte de data aderării, incluzând:

- interzicerea finanțării directe a sectorului public: aceasta se referă la interzicerea depășirii de cont și a oricărui alt tip de facilități de creditare acordate instituțiilor publice, precum și la interzicerea procurării directe de instrumente de datorie publică de către BCE sau de către Băncile Centrale Naționale. Motivul este asigurarea disciplinei fiscale și faptul că aceasta reprezintă un element de bază al independenței Băncii Centrale;

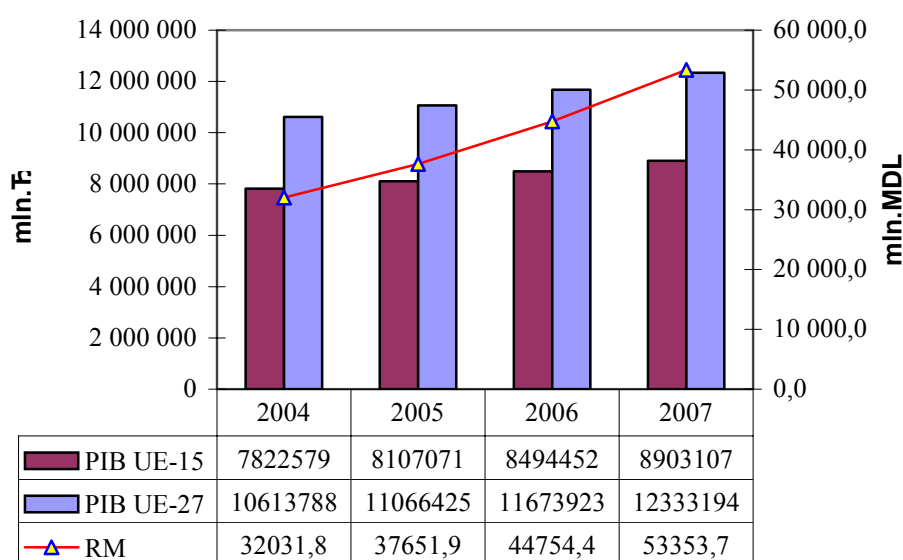
<sup>1</sup> În 1999, când s-a adoptat moneda unică, a fost lansat un al doilea mecanism al ratei de schimb, numit Mecanismul ratei de schimb 2 (MRS 2), în cadrul căruia sistemul multilateral a fost înlocuit cu unul bilateral, prin care fiecare monedă participantă are definită o paritate centrală comparativ cu euro. Acest mecanism permite intervenția de către Banca Centrală Europeană și de către băncile centrale ale statelor membre, atunci când cursul de schimb depășește marja de +/- 15% față de cursul central. Din MRS 2 fac parte statele membre din zona euro și Danemarca (aceasta din urmă optând pentru un culoar de fluctuație de +/- 2,25%), precum și un număr de șase state membre nou intrate în spațiul comunitar în 2004.

<sup>2</sup> Opțiune de neparticipare.

- interzicerea accesului privilegiat al sectorului public la instituțiile financiare: aceasta se referă la interzicerea oricărei măsuri care nu este bazată pe considerentele prudențiale ce stabilesc accesul privilegiat al organismelor publice la instituțiile financiare. Acest lucru este motivat de faptul că astfel se completează interdicția finanțării directe, se consolidează libera circulație a capitalului și se previne distorsionarea principiilor economiei de piață;
  - independența Băncii Centrale: Banca Centrală Națională trebuie să își fixeze ca obiectiv explicit stabilitatea prețurilor și nu trebuie să existe nici o instituție sau organism extern care să poată să dea dispoziții, să aprobe, cenzureze, să fie consultat sau să participe la luarea deciziilor acesteia;
  - pentru transpunerea legislației comunitare legate de participarea la Sistemul Băncilor Centrale Europene, Republica Moldova urmează să finalizeze ajustarea cadrului legal corespunzător.
- 2) elemente cu care statul respectiv trebuie să se conformeze numai după data aderării. Acestea includ:
- politica ratei de schimb și politica economică;
  - coordonarea politicilor economice cu celelalte state membre prin participarea la procedurile UE;
  - aderarea la prevederile Pactului de Stabilitate și Creștere și ale Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale.

Diagrama 1

Evoluția Produsului Intern Brut al UE și al Republicii Moldova



Sursa: [7].

În cadrul principalelor politici economice ale țărilor în curs de tranziție, inclusiv ale celor cu intenții de aderare la Uniunea Europeană, în vederea asigurării stabilizării și creșterii economice, o importanță primordială îi revine politicii bugetar-fiscale. În ultimul timp, în Republica Moldova se observă, în general, o influență pozitivă a politicilor socio-economice asupra activității economice a societății. Aceasta are, ca rezultat, o dinamică relativ bună în evoluția Produsului Intern Brut, mai ales dacă o comparăm cu situația pentru același indicator macroeconomic înregistrată în țările membre ale Uniunii Europene (Diagrama 1).

Prin intermediul bugetului se acumulează și se repartizează resursele financiare ale statului, iar instrumentele politicii bugetar-fiscale permit realizarea gestiunii macroeconomice eficiente și asigurarea echilibrului economic și financiar.

În situația actuală a structurii sistemului bugetar al Republicii Moldova, ca parte integrantă a sistemului de finanțe publice, verigile de gestiune a resurselor financiare publice, la care se mobilizează veniturile, sunt: bugetul de stat, bugetele locale (ale unităților administrativ-teritoriale), bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile extrabugetare, fondul asigurărilor obligatorii de asistență medicală. Acest sistem unitar și corelat de fonduri evidențiază fluxurile financiare publice de formare a veniturilor fiscale și nefiscale și de repartizare a acestora pe destinații, în conformitate cu nevoile sociale și cu obiectivele de politică financiară la nivel macroeconomic.

În structura cheltuielilor bugetului consolidat un loc important îl ocupă cheltuielile privind deservirea datoriei de stat. Angajarea împrumuturilor interne și externe pentru acoperirea deficitului bugetar, precum și pentru rambursarea la scadență a împrumuturilor și efectuarea altor finanțări din buget, destinate în special consumului, au condus la creșterea îndatorării guvernului. Povara datoriei publice, îmbrăcând forma dobânzilor, comisioanelor și a altor cheltuieli finanțate de la buget, a cunoscut o evoluție accelerată.

În perioadă analizată, datoria publică efectivă a provenit, în proporție covârșitoare, din împrumuturile externe și, într-o măsură mai mică, de la cele interne (*a se vedea* Tabelul).

Tabel

Dinamica datoriei publice a Republicii Moldova administrate de guvern și ponderea în PIB

Indicatorii	2003	2004	2005	2006	2007
Mărimea datoriei de stat interne, mln. lei	2920,4	3714,1	3787,1	3790,18	3748,66
- ponderea în PIB,%	10,6	11,6	10,1	8,5	7,0
Mărimea datoriei de stat externe, mln. USD	808,93	699,42	657,6	718,23	765,8
- ponderea în PIB, %	38,7	27,2	22,4	20,7	16,2
Ponderea datoriei publice totale în PIB, %	49,3	38,8	32,5	29,2	23,3

Sursa: [9-11]

Astfel, în perioada analizată asistăm la o creștere constantă a *datoriei de stat interne* în valori absolute de la 2920,4 mln. lei în 2003 la 3790,2 mln. lei în 2006 (în continuare fiind puțin micșorată în anul 2007), în timp ce ponderea sa în PIB scade pe parcursul aceleiași perioade de la 10,6 la 7,0%. Ponderea *datoriei de stat externe* a constituit 49,3% în PIB în 2003 și 16,2% în 2007. În 2007 asistăm la o bruscă scădere a ponderii datoriei de stat în PIB, în special a celei externe, până la 16%, condiționată, în principal, de deprecierea cursului dolarului american și de creșterea Produsului Intern Brut.

O asemenea structură a ponderii datoriei de stat este specifică țărilor în curs de dezvoltare, care nu dispun de o piață proprie de capital, capabilă să finanțeze atât nevoile sectorului privat, cât pe cele ale sectorului public.

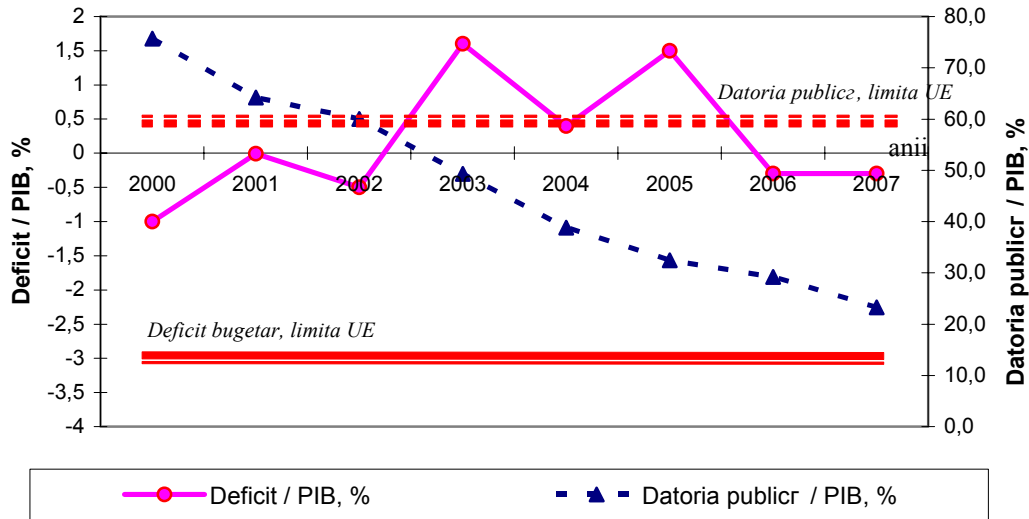
Unele reperi ale politicii bugetar-fiscale a Republicii Moldova se reflectă și în Memorandumul actualizat cu privire la politicile economice și financiare pentru 2008 [12]. Încheiat de către Guvernul Republicii Moldova și Fondul Monetar European la 30 iunie 2008. Anume în acest document se arată „cauza” reușitelor actuale ale sistemului bugetar din Moldova. Unul dintre punctele de realizare cu succes a Programului de Activitate a Guvernului, conform Memorandumului, ține de asigurarea promovării unei politici bugetar-fiscale care să asigure o susținere puternică a tendinței de reducere a inflației, păstrând neschimbate, în același timp, obiectivele de dezvoltare generale stabilite în Bugetul de Stat.

De asemenea, Memorandumul prevede că *politica fiscală* va rămâne *austeră* pentru a susține tendința de reducere a inflației și a spori încrederea în program. Bugetul a fost rectificat pentru asigurarea unei poziții fiscale mai austere prin acumularea veniturilor suplimentare la buget *cu scopul atingerii unui buget echilibrat*, pe când cheltuielile au fost majorate pentru a permite implementarea noului sistem de asistență socială și asigurarea condițiilor pentru un nivel mai înalt de investiții.

Astfel, datorită unei politici bugetar-fiscale austere promovate în Republica Moldova în ultimii ani s-a ajuns la o reducere a poverii de îndatorare, precum și la menținerea deficitului bugetar la un nivel mult mai agreabil (Diagrama 2) decât cel înregistrat în țările din cadrul Uniunii Europene. În Uniunea Europeană, în întregime, în pofida creșterii PIB-ului și reducerii nivelurilor absolute de datorie publică și deficit bugetar (Diagrama 3), ponderea ultimelor în PIB are, totuși, după cum a fost menționat mai sus, tendințe mai slabe față de ceea ce observăm în Republica Moldova.

Diagrama 2

## Dinamica datoriei publice și a deficitului bugetar în Republica Moldova



Sursa: [7]

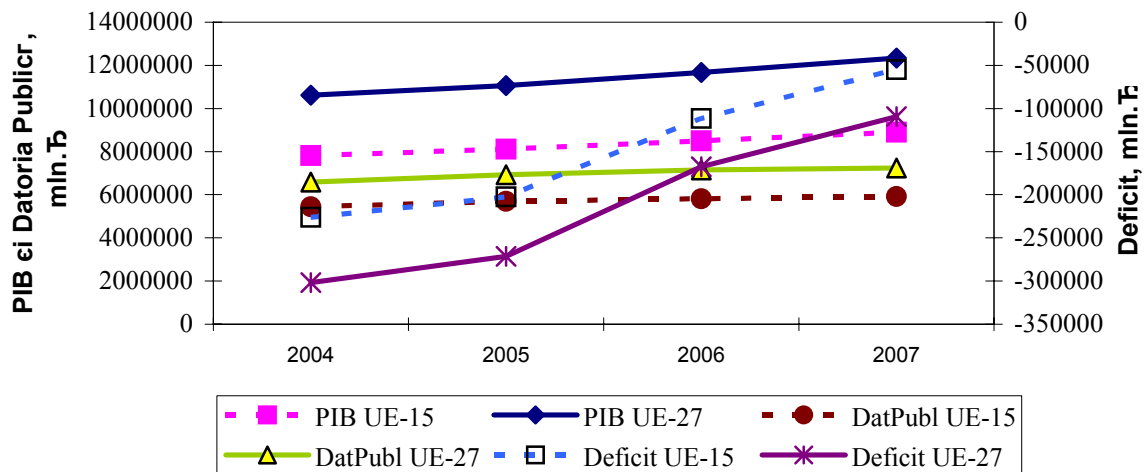
Așadar, sistemul bugetar al Republicii Moldova la momentul actual pe deplin se încadrează în limitele stabilite pentru țările membre ale Uniunii Europene la capitolul vizând acești doi indicatori, care creează ținta criteriilor de convergență de la Maastricht, examinate mai sus. Însă, cum și a fost menționat *supra*, aceasta este produsul activității statului prin aplicarea instrumentelor de politică bugetar-fiscală austeră.

De aceea, pentru a da importanță unui proces firesc de dezvoltare a economiei naționale și, deci, pentru ranforsarea eforturilor (și efectelor) statului, este necesar să fie întreprinse unele măsuri concrete.

În promovarea strategiei de dezvoltare a Republicii Moldova trebuie să se țină cont că potențialul bugetar-fiscal este determinat de potențialul ei economic. Însă, deseori, sistemului bugetar i se atribuie rolul definitiv în problema ameliorării substanțiale a situației economice, fiind neglijat faptul că combaterea crizei e un fenomen mult mai complex, care necesită o combinație de măsuri fiscale, monetare, politice, sociale, ecologice. Redresarea situației economice, apelându-se cu prioritate la politica bugetar-fiscală, are anumite limite funcționale și urmărește dezvoltarea, în termene reduse, a agenților economici.

Diagrama 3

## Dinamica indicatorilor macroeconomici pentru UE-15 și UE-27



Sursa: [7]

Politicile implementate pentru realizarea unei strategii macroeconomice trebuie să se situeze într-o perspectivă de lungă durată, evitându-se modificările frecvente. Fluctuațiile brutale constituie șocuri pe ansamblul economiei, crescând incertitudinea, neîncrederea, încetinirea proceselor investiționale etc. De aceea, în utilizarea combinată a diferitelor modalități de intervenție este esențială luarea în considerație a factorului timp. În prezent, politica de creștere economică se bazează pe asanarea bugetară pe termen mediu, precum și pe coordonarea permanentă între politica bugetară și politica monetară, în condițiile compatibilității tuturor politicilor economice. În acest context, rolul politicii bugetar-fiscale constă în acceptarea sau respingerea dezechilibrelor bugetare. Astfel, este necesară evaluarea și aprecierea resurselor financiare potențiale prin realizarea analizei veniturilor bugetare, a presiunii fiscale, determinarea factorilor de influență și a efectelor acestora [13].

Măsurile promovate în domeniul bugetar-fiscal trebuie să asigure accelerarea tendinței de sporire a încasărilor bugetare și apropierea volumului deficitului bugetar de mărimea normativ admisibilă, cu eliminarea procesului inflaționist.

#### Referințe:

1. Matei Gh. Finanțe generale. -Craiova: MONDO-EC, 1994, p.299.
2. Manole T. Finanțe publice. - Chișinău: AAP, 1998, p.264.
3. EU excessive deficit procedure. Eurostat Metadata in SDDS format: Summary Methodology. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/gov\\_dd\\_sm1.htm#concepts](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/gov_dd_sm1.htm#concepts)
4. Excessive Deficit Procedure, EDP, care mai târziu au fost fortificate și completate prin Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC) Stability and Growth Pact, SGP.
5. Jurgen von Hagen. Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. IMES Discussion Paper Series 2005-E-5. July 2005. Bank of Japan. <http://www.imes.boj.or.jp>
6. Uniunea economică și monetară. Institutul European din România. Proiectul Phare RO-2002/000-586.03.01.04.02 – „Formare inițială în afaceri europene pentru funcționarii publici din administrația publică centrală”, 2005.
7. Euro area and EU27 government deficit at 0.6% and 0.9% of GDP respectively. Provision of deficit and debt data for 2007. Euro-indicators. News Release. Eurostat. 54/2008 - 18 April 2008. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/url/page/PGP\\_DS\\_GFS/PGE\\_DS\\_GFS\\_0](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/url/page/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_0)
8. Paul De Grauwe and Gunther Schnabl. EMU Entry Strategies for the New Member States.
9. „Datoria externă brută a Republicii Moldova la sfârșit de perioadă, 2000 – tr.II 2008”. Informația operativă a BNM la 25 septembrie 2008.
10. Informațiile Ministerului Finanțelor privind executarea bugetului pe anii 2003-2007.
11. Rapoartele anuale ale BNM pe anii 2003-2007.
12. Memorandumul actualizat cu privire la politicile economice și financiare pentru 2008, încheiat de către Guvernul Republicii Moldova și Fondul Monetar European la 30 iunie 2008.
13. Onofrei M. Impactul politicilor financiare asupra societății . - București: Editura Economică, 2000, p.34.

*Prezentat la 14.05.2009*