

CONSECINȚELE ECONOMICE ȘI SOCIALE ALE DATORIEI PUBLICE**Igor ENICOV, Lina TELEUCĂ****Catedra Finanțe și Bănci*** Catedra Teoria Economică și Metodologia Cercetării*

Loans of the state shall collect and turn in state debt. This will be paid in the future with related interest. No coincidence is said that the current debts of state taxes are the future.

În practica mondială există anumite perspective în rezolvarea crizei datoriei publice, care s-a intensificat între anii 1985-1990, 1998-2008. Presiunea asupra țărilor datornice de a achita sume mari anual, pentru deservirea datoriei, a condiționat prăbușirea multor țări datornice. Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială, cu condiția asumării obligațiilor și promovării reformelor, sub egida lor, oferă ajutor financiar suplimentar. Politică propusă a primit denumirea „Planul Beiker”, după numele ministrului de finanțe al SUA. În pofida măsurilor propuse, criza datoriei externe continuă. Astfel, analiștii au ajuns la concluzia că este necesar a respecta trei principii:

- 1) să se ceară ca țărilor datornice să scadă continuu povara datoriei;
- 2) dimensiunile scăderii datoriei să fie determinate pentru fiecare caz aparte;
- 3) condițiile achitării pot fi atenuate numai pentru acele țări care sunt gata să urmeze calea reformelor radicale sub tutela observatorilor internaționali.

Până la urmă, a fost adoptat așa-numitul Planul Brădi, care era orientat spre rezolvarea problemei datoriilor față de băncile comerciale. Astfel, se prevedea o dublă rezolvare a problemei prin tratative directe ale țărilor datornice cu băncile comerciale sub tutela și anumită ocrotire a Fondului Monetar Internațional, a Băncii Mondiale și a altor moderatori.

S-a demonstrat că în cea mai mare măsură responsabilitatea pentru datoria acumulată de țară o poartă politica economică internă promovată de instituțiile de stat. Utilizarea creditelor oferite este orientată, de regulă, la finanțarea proiectelor investiționale, care ar aduce venit pentru rambursarea datoriilor. O așa orientare a resurselor creditare nu determină mari acumulări interne, ci doar un venit de rambursare a datoriei debitoriale, însă care este benefică pentru economia națională. Astfel, țara atrage tehnologie performantă, preia experiența necesară pentru stabilizarea economică ulterioară. Apelul la credite străine pentru a fi utilizate în consum nu duce la altceva decât la sărăcirea accelerată a populației și la acumularea datoriei de stat fără perspective de a fi achitată.

În totalul cheltuielilor publice ponderea principală revine cheltuielilor bugetului de stat, care în anii 2003-2007 au constituit între 46,5% și 51,5%, urmând o creștere semnificativă până la 63,6% în 2007. Însă, transferurile către alte verigi bugetare sunt semnificative, oscilând între 10,0-26,8% din cheltuielile bugetului de stat. Ponderea cheltuielilor bugetelor locale reflectă o evoluție descrescătoare de la 30,2% anul 2003 până la 25,1% în 2007. Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat dețin aceeași pondere pe întreaga perioadă analizată, fără oscilații, în jurul valorilor de 24%, iar pentru fondurile extrabugetare se observă o descreștere de la 7,8% până la 6,1% în totalul cheltuielilor bugetare.

Caracterul social al politicii financiare în domeniul cheltuielilor bugetare în Republica Moldova a fost proclamat de fiecare guvern. Orientarea resurselor financiare ale statului spre principalele obiective se poate observa urmărind în dinamică structura principalelor categorii de cheltuieli ale bugetului public național, după destinația funcțională, prezentate în Tabelul 1.

Analiza situației în Republica Moldova denotă că perioada 2003-2007 este marcată de acțiuni continue de elaborare a strategiilor naționale, al căror element inițial (și chiar esențial) este Strategia preliminară de Reducere a Sărăciei, aprobată de către Guvern la 29.12.2000. O versiune actualizată a acestui document este aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.524 din 24.04.2002, ale cărei prevederi principale au fost integrate într-un document nou – Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei pentru anii 2004-2006, aprobată prin Hotărârea nr.398-IV din 02.12.2004, în care un compartiment separat este destinat reformelor prevăzute în domeniul politicii bugetar-fiscale, miza făcându-se pe prevederile altui document cu caracter strategic pentru domeniul respectiv – Cadru de Cheltuieli pe Termen Mediu, a cărui elaborare sub egida experților din Marea Britanie a început în 2002, realizându-se revizuirea lui anuală.

Tabelul 1

Structura cheltuielilor BPN al Republicii Moldova, %

Indicatorii	2003	2004	2005	2006	2007
Cheltuieli total	100	100	100	100	100
Cheltuieli cu destinație specială	6,6	6,6	6,6	5,8	5,6
Activitatea externă	1,9	1,4	1,8	1,3	1,2
Justiția	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
Organele de drept, apărarea și securitatea națională	8,1	7,0	6,6	6,7	6,8
Acțiuni social-culturale, dintre care:	62,4	62,5	63,3	63,2	62,6
a) învățământ	20,1	19,2	19,3	20,1	19,0
b) cultură, artă	2,2	2,4	2,3	2,7	2,5
c) ocrotirea sănătății	11,9	11,9	11,3	11,7	11,7
d) asistență socială	28,0	29,0	30,4	28,7	29,4
Acțiuni economice	10,9	12,0	14,1	15,1	17,1
Cheltuieli cu deservirea datoriei de stat, în total	6,3	6,9	3,4	2,4	2,7
Alte cheltuieli	3,0	2,8	3,3	4,5	3,0

Sursa: Rapoarte anuale ale Ministerului Finanțelor și ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova pe anii 2003-2007.

Deci, din 2002 Guvernul Republicii Moldova a început să planifice bugetul anual într-o perspectivă pe termen mediu. Acest instrument de planificare bugetară de perspectivă a obținut denumirea de Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM).¹

CCTM tinde să sporească eficiența cheltuielilor publice, fapt ce implică și perfecționarea a celorlalte elemente ale sistemului de Management al Finanțelor Publice. Conform prevederilor specialiștilor din domeniu, introducerea CCTM în procesul de planificare a bugetului reprezintă una dintre „bunele practici” ale sistemului de Management al Finanțelor Publice.

După cum observăm, baza metodologică a reformelor abundă în strategii elaborate, cu toate că realizarea lor (în special a SCERS, a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană) este dur criticată atât de mass-media, cât și de economiști. Guvernul Republicii Moldova a depus eforturi susținute la elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare pentru anii 2008-2011, aprobată prin Legea nr.295-XVI din 21.12.2007.

În ansamblul strategiilor, politicilor, planurilor CCTM deține un rol vădit separat cu o strictă specializare și utilitate. Fiind elaborat ca rezultat al implementării Strategiei de consolidare a gestiunii finanțelor publice ce constituia o parte componentă a strategiei sectoriale de reformă a sectorului public în cadrul Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, în varianta 2008-2010 are ca obiective:

- ✓ în domeniul politicii fiscale și a veniturilor publice:
 - asigurarea echității, stabilității și transparenței fiscale;
 - optimizarea presiunii fiscale și extinderea bazei fiscale;
 - sistematizarea și simplificarea legislației fiscale;
 - armonizarea legislației fiscale naționale cu cea comunitară.

Cu toate că descentralizării fiscale în CCTM i se acordă un compartiment separat, din analiza efectuată putem concluda că politica fiscală promovată este realizată în detrimentul lărgirii bazei fiscale a teritoriilor, fapt ce mărește dependența UAT de administrația centrală.

¹ Conceptul CCTM a apărut în contextul reformei managementului finanțelor publice (MFP), desfășurate în țările Uniunii Europene și în alte țări democratice din Europa de Vest pe parcursul anilor '80 și '90. Printre primele țări care au aplicat CCTM în procesul bugetar sunt Noua Zeelandă, Marea Britanie și Australia.

✓ în domeniul cheltuielilor publice:

- stoparea creșterii sectorului public în PIB;
- majorarea treptată a alocațiilor pentru investițiile capitale în infrastructura economică;
- modernizarea guvernării și sporirea transparenței cheltuielilor publice;
- îmbunătățirea managementului finanțelor publice.

Strategiile și programele în Republica Moldova au tendința de a se transforma din una în alta, de a căpăta noi forme și conținut, ce implică un efort considerabil în evaluarea rezultatelor acestora și propunerea de căi de perfecționare a realizării lor.

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 pentru 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 (Tab.2).

Tabelul 2

Dinamica datoriei publice 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

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%), care se datorează în principal deprecierei cursului dolarului american și creșterii 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 și pe cele ale sectorului public.

Analizând evoluția situației în perioada 2003-2007 (Tab.3), constatăm o stabilitate relativă a soldului bugetului public național. Astfel, solduri pozitive nesemnificative se înregistrează până în anul 2006. În ultimii doi ani asistăm la înregistrarea unor deficite în mărime de aproximativ 0,3% în PIB.

Tabelul 3

Dinamica veniturilor, cheltuielilor și a excedentului (deficitului) public național

Indicatorii	2003	2004	2005	2006	2007
Veniturile bugetului, mln lei	9430,1	11321,8	14527,3	17847,8	22219,6
Ponderea în PIB, %	34,1	35,3	38,6	40,5	41,6
Cheltuielile bugetului, mln lei	9147,3	11252,3	13949,3	17973,9	22353,3
Ponderea în PIB, %	33,1	35,1	37	40,8	41,8
Excedentul (deficitul) bugetului, mln lei	282,8	69,5	578	-126,1	-133,7
Ponderea în PIB, %	1	0,2	1,5	-0,3	-0,25

Sursa: Rapoarte anuale ale Ministerului Finanțelor pe anii 2003-2007.

În anii 2005-2007 ponderea veniturilor și a cheltuielilor bugetului consolidat a cunoscut o creștere, care se justifică, în special, prin noua abordare a sistemului bugetar și consolidarea indicatorilor bugetari în cadrul bugetului public național. Astfel, veniturile au constituit 38,6% în 2005 și 41,6% în PIB în anul 2007, iar cheltuielile, respectiv, 37% și 41,8%.

În perioada analizată, dinamica soldului global reflectă prezența unor elemente destabilizatoare, ceea ce lasă amprentă asupra întregului mecanism de bugetare. Deficitul Bugetului Public Național în PIB a fost nesemnificativ și s-a înregistrat în anii 2006 și 2007. Totodată, în prevederile CCTM 2006-2008 existența excedentului bugetar în Republica Moldova se explică prin faptul că este condiționată nu de surplusul veniturilor publice, dar de lipsa surselor de finanțare în afara veniturilor bugetului și de necesitatea onorării angajamentelor la datoria externă și internă din contul veniturilor fiscale.

Tabelul 4

Evoluția Bugetului Public Național, 2004-2010, % din PIB

INDICATORI	Executat				Estimat		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A. Venitul Global	35,3	38,6	40,5	41,8	41,0	40,4	39,8
1. Veniturile curente	35,0	37,4	39,5	40,0	39,6	39,8	39,4
1.1. Venituri fiscale	29,4	31,2	33,4	34,5	35,1	35,7	35,4
1.1.1. Impozite directe	14,3	14,0	15,0	15,1	16,2	16,8	16,8
- Impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător	2,4	2,1	2,4	2,6	2,2	2,2	2,3
- Impozitul pe venit de la persoanele fizice	2,5	2,3	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
- Impozitul funciar	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
- Impozitul pe bunurile imobiliare	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Primele de asigurări FAOAM	1,0	1,1	1,2	1,5	2,0	2,4	2,5
- Contribuțiile BASS	7,7	7,8	8,3	8,1	9,2	9,4	9,4
1.1.2. Impozite indirecte	15,1	17,2	18,4	18,5	19,0	18,9	18,6
- TVA	10,7	12,3	14,0	14,2	15,2	15,2	15,1
- Accize	2,8	3,1	2,4	2,6	2,4	2,3	2,2
- Impozitele asupra comerțului exterior	1,5	1,8	1,9	1,7	1,4	1,4	1,4
1.2. Venituri nefiscale	2,3	2,8	3,0	3,0	2,3	2,1	2,1
1.2.1 Venitul net al BNM	0,0	0,5	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3
1.2.2. Alte venituri în bugetul de stat și în bugetele UAT	2,2	2,2	2,5	2,2	2,0	1,7	1,8
1.2.3. Alte venituri BASS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
1.2.4. Alte venituri FAOAM	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
1.3. Fonduri și mijloace speciale	3,2	3,3	3,3	2,9	2,1	2,0	1,8
1.3.1. Fonduri speciale	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
1.3.2. Mijloace speciale	2,9	2,9	2,9	2,5	1,8	1,7	1,6
2. Granturi	0,4	1,2	0,7	1,8	1,4	0,6	0,5
2.1. Granturi pentru susținerea bugetului	0,1	0,8	0,1	1,1	0,7	0,2	0,2
2.2. Granturi pentru proiecte finanțate din surse externe	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7	0,4	0,3
B. Cheltuielile	35,1	37,0	40,8	42,0	41,5	40,9	40,3
C. Excedentul (deficitul) bugetului	0,2	1,5	-0,3	-0,25	-0,5	-0,5	-0,5

Sursa: pe baza datelor Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova.

Astfel, după cum observăm din datele prezentate în Tabelul 4, în Republica Moldova se preconizează o menținere a deficitului public la nivelul de 0,5% din PIB în perioada 2004-2010. Încasările nefiscale care rezultă din vânzarea de bunuri și servicii de stat au o pondere scăzută în totalul resurselor publice. Participarea sectorului public la formarea resurselor financiare publice, într-o economie de piață, are la origine principiul echivalenței. Suma cheltuielilor publice, raportată la PIB, reflectă împărțirea sarcinilor între sectorul public și sectorul privat.

Guvernele unor țări au mers pe calea expansiunii fiscale pentru a rezolva problemele deficitului bugetar. Conform datelor oficiale, în Republica Moldova ponderea plăților de natură fiscală tinde spre scădere.

Prezentat la 22.05.2009