

## **ANALIZA INFLUENȚEI LĂRGIRII BAZEI FISCALE ASUPRA VENITURILOR BUGETULUI**

**Vladimir CUCIREVII,  
doctor în economie  
conferențiar –cercetător**

*Analysis of the influence of the tax base broadening on the budget revenues*

*Abstract. In the article there are presented the necessities of reformation of the tax system and there are analyzed the main revenue sources to the national public budget. The main objectives of the tax system reformation that are held in the Republic of Moldova consist in increase of the budget revenues necessary for financing the state programs and the development of service sector, in stimulation of the economic development and income redistribution among the population.*

Rolul de frunte în sistemul reglementării economiei statului, creării unui mediu, financiar favorabil pentru dezvoltarea rapidă a relațiilor de piață, asigurării echilibrului economic în economie îi aparține bugetului. Bugetul este o verigă nemijlocită a relațiilor de piață și totodată un instrument important de realizare a politicii de stat.

Sistemul bugetar al Republicii Moldova este un sistem unitar de bugete și fonduri, care constituie bugetul public național, cuprinzând:

- ✓ bugetul de stat;
- ✓ bugetul asigurărilor sociale de stat;
- ✓ bugetele unităților administrativ- teritoriale;
- ✓ fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

Politica de stat în domeniul cheltuielilor bugetului și politica fiscală esențial influențează la volumul consumului total. Mecanismul influenței cheltuielilor de stat la consumului global și producerii producției prevede creșterea lor în perioada crizei economice și diminuarea lor în perioada creșterii economice.

În procesul formării părții de cheltuieli a bugetului care este unul dintre elementele de bază a sistemului reglementării bugetare, în primul rând, influențează partea de venituri a bugetului, care depinde de nivelul presiunii fiscale și dinamica dezvoltării economiei, și indicatorul deficitul (proficitul) bugetului, care se determină în dependență de ciclurile proceselor economice și volumul datoriei de stat. Pentru stimularea creșterii economice este necesar majorarea cheltuielilor pentru investițiile în capital fix, ci-ar cu creșterea deficitului bugetului, cu scopul măririi ponderii cheltuielilor a bugetului îndreptate spre modernizarea întreprinderilor, formarea infrastructurii și protecția socială a populației mai ales în condițiile diminuării relative a presiunii fiscale asupra economiei. Mărimea datoriei de stat și posibilitățile statului și a donatorilor străini pentru deservirea ei sunt factorii principali a restrângerii volumului deficitului bugetar.

Conform datelor statistice, în anul 2008, produsul intern brut în valoare nominală de 62922 mil. lei, prețuri curente de piață, a depășit în termeni reali cu 7,2% realizările anului precedent și cu 62,9% realizările anului 2000. În perioada 2001-2008 ritmul mediu anual de creștere al produsului intern brut a constituit 106,3%, cel mai înalt ritm anual fiind înregistrat în anul 2002-107,8%, iar cel mai mic-în anul 2007-103,0%.

**Tabelul 1. Evoluția bugetului public național pe anii 2007-2010**

Indicatori	Executat											
	2007			2008			2009			2010		
	Suma	% în PIB 53429	% în total	Suma	% în PIB 62922	% în total	Suma	% în PIB 60430	% în total	Suma	% în PIB (71849)	% în total
I. Venituri, global	22292	41,72	100	25517	40,55	100	23517,7	38,9	100	27550	38,35	100
Venituri fără granturi	21322	39,91	95	24448	38,86	95,8	22229,7	36,7	94	25557	35,57	92
Venituri total (fără granturi, transferuri, fonduri și mijloace speciale)	19798	37,05	88	22604	35,92	88,6	20371,8	33,7	86	23963	33,35	87
I. Venituri fiscale	17939	33,58	80	21531	34,2	84,4	19175,1	31,7	81	22088	30,74	80
I.1. Impozite directe	8059,8	15,08	36	9046,3	14,38	35,5	9134,3	15,1	38	9383,9	13,63	35
Inclusiv fără BASS și FAOM	2943,4	5,51	3,2	2459,1	3,91	9,6	2160,5	3,58	9,2	2309	3,21	8,4
I.2 Impozite indirecte	9879,2	18,49	44,3	11821	18,79	46,3	10042	16,6	42	12200	17,02	44
II. Cheltuieli, globale	22415	42,0	100	26146	41,6	100	27354,3	45,2	100	29318	40,82	100
III. Deficit (-), excedent(+)	-123,6	-0,23	-0,6	-630,0	-1,00	-2,4	-3836,6	-6,15	-1,1	-1778	-2,47	6,1

Sursa: BNS.

În anul 2008 la bugetul public național (BPN) au fost acumulate venituri în sumă de 25516,9 mil. lei, depășind cu 0,4% prevederile anuale și cu 14,5% veniturile acumulate în anul 2007. Cheltuielile bugetului public național au totalizat 26146,0 mil. lei, reprezentând 97,6% în raport cu prevederile anuale. Bugetul public național a fost executat cu un deficit de 630,0 mil. lei (2,4% din produsul intern brut pentru anul 2008).

Veniturile fiscale (84,4% din totalul veniturilor) au constituit 21531,3 mil. lei și au fost executate în proporție de 100,5% față de veniturile prevăzute pe anul 2008.

Acumulările încasărilor nefiscale au însumat 1048,8 mil. lei, sau 101,9% din prevederi. Ponderea lor în suma totală de venituri colectate la bugetul public național este de 4,1%.

Din volumul total al cheltuielilor bugetului public național 65,4% au fost utilizate pentru realizarea programelor cu caracter social – cultural, 13,3% - pentru domeniile economiei naționale, 6,7% - pentru apărare, menținerea ordinii publice și securitatea națională, 5,5% pentru servicii de stat cu destinație generală.

În anul 2009 la bugetul public național (BPN) au fost acumulate venituri în sumă de 23244 mil. lei, depășind cu 2% prevederile anuale și diminuând cu 7,9% veniturile acumulate în anul 2008. Tendințele negative pe parcursul anului 2009 la nivel macroeconomic, generate în primul rând de efectele crizei financiare mondiale a condus la reducerea drastică a încasărilor la buget.

Partea de cheltuieli a bugetului public național s-a realizat în sumă de 27354,3 mil. lei, ceea ce constituie 98,8% față de prevederile anuale. Comparativ cu anul 2008, cheltuielile bugetului public național au fost în creștere cu 1208,3 mil. lei sau cu 4,6%.

Urmare a majorării salariilor în sectorul bugetar, în anul 2009 au fost efectuate cheltuieli de personal în sumă de circa 7,0 mild. lei sau cu 1,3 mild. lei mai mult comparativ cu anul 2008.

Executarea bugetului public național în anul 2009 a rezultat cu un deficit în suma totală de -3836,6 mil. lei, ceea ce constituie 72,3% față de prevederile anuale.

Comparativ cu anul 2008, deficitul bugetului public național a fost majorat cu 3206,6 mil. lei sau de 6,0 ori. Raportat în PIB deficitul constituie 6,34%, cu 4,8 puncte procentuale mai mult decât în anul 2008.

Perioada anilor 2007 – 2010 este remarcabilă prin realizări importante în toate segmentele de activitate, primordial fiind faptul ca, s-a evidențiat o creștere a nivelului de încasări la Bugetul Public Național. Veniturile la bugetul public național, au înregistrat o majorare a ritmului de creștere de la o perioadă la alta: cu 14,7 % în anul 2008 față de anul 2007, o descreștere în anul 2009 cu 7,8 % față de anul 2008, și o majorare cu 17,5 % în 2010 comparativ cu 2009.

Menținerea ritmurilor înalte de creștere a veniturilor la BPN a fost asigurată necătând la embargoul stabilit de către Federația Rusă la importul vinurilor fabricate în Republica Moldova, condițiile climaterice nefavorabile pentru dezvoltarea agriculturii ca ramură a economiei naționale, cauzate de seceta anului 2007, atitudinea unor contribuabili față de obligațiile fiscale după aprobarea Legii cu privire la legalizarea capitalului și amnistia fiscală, alegerile locale, etc.

**Tabelul 2. Executarea bugetului public național în anii 2007-2010 (mil. lei)**

Denumirea bugetului	Încasările anilor				Ritmul de creștere(%)		
	2007	2008	2009	2010	2008/2007	2009/2008	2010/2009
Bugetul de stat	14059	15977,5	13833,0	17170,0	113,6	86,6	124,1
Bugetul unităților administrativ-teritoriale	1474,4		6286,1 <sup>1</sup>	7614,3 <sup>1</sup>	415,6	102,5	124,1
Bugetul asigurărilor sociale de stat	5648,5	6362,81	7581,71	8424,3 <sup>1</sup>	112,6	119,2	111,1
Bugetul asigurărilor obligatorii de asistență medicală	1110	2688,61	2878,91	3424,3 <sup>1</sup>	242,2	107,1	118,9
Bugetul Public Național	22292	25516,9	23517,7	27550,9	114,7	92,2	117,5

Sursa: Anuarele BNS

1) sunt incluse transferurile de la bugetul de stat

Concomitent, a fost adoptată Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.111-XVI din 27 aprilie 2007, potrivit căreia începând cu 1 ianuarie 2008 veniturile agenților economici se impozitează prin aplicarea cotei zero la impozitul pe venitul persoanelor juridice pentru venitul reinvestit și de 15% pentru cel distribuit. Prin aceeași Lege cota impozitului pentru persoanele juridice a fost stabilită în mărime de 0% din venitul impozabil. Prin art. II a legii nr. 1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007) se completează cu capitolul IV „Legalizarea capitalului și amnistia fiscală”. Persoanele fizice și juridice legalizează benevol capitalul care nu a fost declarat anterior sau a fost declarat la valoare redusă, din care nu au fost achitate impozitele, taxele, alte plăți, majorările de întârziere și amenzile aferente bugetului de stat, majorările de întârziere și amenzile aferente bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în evidență specială. Cu jumătate de an înainte

de încheierea termenului de legalizare a capitalului (31 decembrie 2008) au fost anulate datoriile față de bugetul de stat ale 32065 contribuabili în sumă de 3099,2 mil.lei, inclusiv pe plățile principale 1270,9 mil. lei, pe penalități 1048,8 mil. lei și amenzi 779,5 mil. lei. Suma datoriilor anulate față de Fondul Social a constituit 947,9 mil. lei, inclusiv pe plățile principale 735,4 mil.lei, pe penalități 201,8 mil. lei, pe amenzi 10,7 mil.lei, față de bugetul asigurării medicale obligatorii(7029 debitori) – 8,3 mil.lei, inclusiv, 2,7 mil.lei, 4,9 mil. lei și 0,7 mil.lei.

**Tabelul 3. Volumul amnistierilor restante față de bugetul public național în conformitate cu Legea nr.111.-XIV din 27.04.2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (mil.lei)**

Denumirea bugetului	Numărul contribuabililor	Total	Inclusiv		
			plăți de bază	penalități	amenzi
Bugetul de stat	32065	3099,2	1270,9	1048,8	779,5
Fondurile obligatorii de asistență medicală	7029	8,3	2,7	4,9	0,7
Bugetul asigurărilor sociale de stat	267655	947,9	735,4	201,8	10,7
Bugetele UAT	(645 primării)	282,22	150,2	132	0,02
Total	306749 contribuabili și 645 primării	4337,62	2159,2	1387,5	790,02

Sursa: Datele IFPS

În urma analizei sa constatat, că rezultatele legalizării capitalului a treia parte au adevărit așteptările guvernării: businessul a scos din umbră 2,245 mild. lei active (proгноza fiind până la 6 mild. lei). Din această sumă 76,9 mil.lei – mijloace bănești legalizate de cetățeni, 2,047 mild. lei – active perevaluate de către persoane juridice, 121,4 mil. lei alte active legalizate de către persoanele juridice. În bugetul de stat de la legalizare au parvenit 112,3 mil. lei.

De la persoanele fizice din circuitul intern au fost scoase 77 mil.lei mijloace bănești care nu au fost luați la cont de către stat. Restanțele fiscale administrative în această sumă nu sunt incluse. Mijloacele bănești parvenite de la activități ilegale, persoanele fizice nu le-au putut legaliza. Persoanele fizice și juridice odată cu legalizarea a venitului personal pot activa în condiții normale fără a fi urmărite de organele abilitate în privința legalității afacerilor.

În partea ce ține de legalizarea capitalului, la data de 1 ianuarie 2008, valoarea capitalului legalizat constituie 104.2 mil.lei, aferent căruia în procedura de înregistrare a fost încasat la bugetul de stat taxa de legalizare în cuantum de circa 5.2 mil.lei.

Scopul principal al politicii fiscale pe perioada 2007-2009 era identificarea echilibrului între nivelul de majorare a veniturilor ca sursă principală de finanțare a cheltuielilor statului, și necesitatea susținerii mediului de afaceri, care este factorul principal de creștere economică. În acest sens, pentru Republica Moldova este importantă creșterea veniturilor cu ritmuri mai înalte decât rata inflației, și în același timp, ajustarea presiunii fiscale la nivelul, care ar favoriza dezvoltare mediului de afaceri și a investițiilor.

Societatea trebuie să accepte nivelul presiunii fiscale, care percepe de la subiecții economici o parte din venituri care nu ar influența negativ dezvoltarea individuală eficientă și totodată sunt satisfăcătoare pentru finanțarea producerii bunurilor sociale, unde statul are o implicare nemijlocită. Mărimea minimală a presiunii fiscale se determină ca suma cheltuielilor de stat la întreținerea minimului funcțiilor sale: sociale, de conducere, apărare, paza ordinii publice.

În Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului” printre principalele sarcini ale politicii bugetar – fiscale este inclusă și sarcina „optimizarea presiunilor fiscale asupra muncii, venitului și capitalului”.

Savanții economiști au diferite poziții referitor la mărimea optimă a presiunii fiscale. Astfel, după, cel de al doilea război mondial, această limită era considerată de 15%, iar în anii 80, în țările cu economie dezvoltată, această rată era de 35 – 40%, alții 55-60%, luând în considerație raportul sumei totale a veniturilor fiscale la PIB.

Nivelul fiscalității în Republica Moldova se situează la limite rezonabile comparativ cu țările dezvoltate. Însă o abordare a fiscalității, în termeni relativi, nu are o relevanță pragmatică fără o corelare cu abordarea ei în termeni reali. Rata de 34,2 % în 2008 în republica Moldova, și 34,2% în SUA sau Marea Britanie nu sunt comparabile pe motiv că baza de raportare este diferită. Între produsul intern brut realizat pe un cap de locuitor în Marea Britanie și din Moldova în 2008 există o diferență de 28:1.

În acest sens, pentru Republica Moldova este importantă creșterea veniturilor cu ritmuri mai înalte decât rata inflației, și în același timp, susținerea presiunii fiscale la nivelul, care ar favoriza dezvoltarea mediului de afaceri și a investițiilor. În ce privește primul indicator, Guvernul a înregistrat succese semnificative, creșterea veniturilor depășind rata inflației.

În domeniul politicii fiscale pe parcursul anului 2006 a fost efectuat studiul privind posibilitatea reformării sistemului fiscal și extinderii bazei impozabile, în special, prin eliminarea treptată a facilităților fiscale, diminuarea cotelor impozitelor pe venit. Varianta succintă a studiului sub formă de notă tehnică se cuprinde în Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2007-2009), care a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 813 din 11.07.2006.

**Tabelul 4. Dinamica creșterii veniturilor în BPN, ratei inflației și presiunii fiscale în perioada 2005-2010**

Indicatorii	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Veniturile la bugetul public național, mil. lei	12063	15100	18396	21531	19175,1	22088
În raport cu PIB, %	32,0	33,7	33,58	34,2	31,7	38,3
Ritmul de creștere a veniturilor la BPN față de anul precedent, %	27,3	22,8	24,9	14,5	0,0	17,1
Rata inflației, %	10,0	14,1	13,1	7,3	0,2	8,1
Indicele prețurilor de consum mediu anual față de anul precedent	111,9	112,7	112,3	112,7	100,0	107,4

Sursa: Anuarele BNS

Din 2008, politica fiscală a Republicii Moldova a stabilit priorități distincte, cum ar fi: echitatea impozitării, stabilitatea și transparența, optimizarea poverii fiscale, asigurarea stabilității macroeconomice și îmbunătățirea finanțelor publice. Aceste priorități sunt în conformitate cu abordarea Strategiei de Dezvoltare a Serviciului Fiscal pentru anii 2006-2010 și anumite scopuri ale Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) pentru anii 2009-2011.

Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013 pune un nou accent asupra unui program de redresare economică, axat pe consolidarea încrederii în capacitatea instituțiilor de stat de a gestiona criza actuală prin intermediul, printre altele, a unor politici fiscale prudente și eficiente și o cooperare stabilă cu instituțiile financiare internaționale și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova. În ceea ce privește politica bugetară și

fiscală, Programul subliniază necesitatea unui cadru fiscal și bugetar stabil și previzibil, menținerea deficitului bugetar la un nivel rezonabil, necesitatea asigurării corectitudinii alocării finanțelor publice, precum și reducerea în continuare a politicii fiscale.

Pe baza acestei cercetări recente, este clar că nivelul global al impozitării în Republica Moldova în anul 2008 (34,2%) nu este nici prea înalt, dar nici jos în raport cu standardele internaționale. Conform standardelor internaționale, impozitarea în Republica Moldova, la nivel de 20,1% din PIB în 2008, nu reprezintă o povară fiscală deosebit de grea, mai mult decât atât, cota maximă (18%) a impozitului pe venitul persoanei fizice este cu mult mai mică decât media internațională a cotei maxime a impozitului (30%), iar cota zero a impozitului pe venitul persoanelor juridice este, în particular, atractivă în raport cu media internațională.

Cota TVA-ului de 20% este puțin mai mare decât media internațională, iar „presiunea fiscală” asupra forței de muncă din Republica Moldova de 21%, este puțin mai mare decât cota medie internațională.

Reforma administrării fiscale în Republica Moldova a înregistrat progrese semnificative până în prezent, deși mai rămân probleme serioase pentru anii care urmează. Sunt preconizate schimbări importante în politica și legislația fiscală în anii care urmează, inclusiv o posibilă cotă unică de impozitare a venitului persoanei fizice, reformele TVA și, în special implementarea deplină a sistemului de restituire a TVA pentru persoanele fizice nerezidente, creșterea impozitului pe venitul corporativ și stabilirea unei cote unice reduse, completarea Codului Fiscal cu noi titluri privind contribuțiile sociale și taxele vamale, precum și majorarea cotelor principale la accize.

Concluzia generală este că, în timp ce Republica Moldova are un sistem fiscal coerent, elementele de bază ale impozitării directe și indirecte sunt compatibile cu normele UE și țara continuă să depună eforturi conjugate în vederea modernizării administrației sale fiscale.

#### **Surse bibliografice:**

1. Legea nr.154 din 21.07.2005 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: MO nr..126-128,2005
2. Legea nr.268-XVI din 28.07.06 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: MO nr.142 din 08.09.2006.
3. Hotărârea Guvernului RM nr.813 din 11.07.2006 cu privire la Cadru de cheltuieli pe termen mediu pe anii 2007-2009: MO nr.124-125 din 08.08.2006.
4. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Programului de stabilizare și relansare economică a RM pe anii 2009-2011, nr.790 din 01.12.2009.
5. Coralia Angelescu, Ileana Stănescu. Politica de creștere economică. București, Editura Economică, 2004, 175 pag.