

SINTEZA EVOLUȚIEI CONCEPTELOR FUNDAMENTALE PRIVIND PROCESUL DE ECHILIBRARE BUGETARĂ

*Svetlana DODON, drd., IEFS
Gheorghe ILIADI, dr.hab., prof., IEFS*

The article below justifies strong necessity of different countries economies in *establishing of budgetary balance. Also are presented different concepts concerning deficit and installing of state budget balance.*

Cuvinte cheie: echilibrului bugetar, concepte, teorii, ipoteze, analiza comparativă

Introducere. Problema echilibrului bugetar a generat o serie de dezbateri ce apar periodic începând din a doua jumătate a secolului XX, atunci când politica financiară a mai multor state a fost influențată de **conceptul keynesian** (care susținea că bilanțul dintre veniturile și cheltuielile bugetare este mai puțin important decât echilibrul macroeconomic sugerând că în calitate de instrument-cheie într-o recesiune poate servi politica fiscală). Începutul anilor optzeci a fost marcat prin revenirea a conceptului **neoclasic** care susținea necesitatea existenței a unui buget echilibrat.

Conținutul de bază. Producerea crizei mondiale în 2008 și recesiunea care a urmat, a servit drept bază pentru ridicarea problemei echilibrului bugetar cu obiectivul de a oferi soluții pentru stabilizarea economică.

În 2009 Germania a fost modificată Constituția introducând așa-numita „frână a datoriei”, o prevedere care, începând cu 2016, va obliga atât guvernul federal cât și guvernele land-urilor germane să nu depășească un deficit structural mai mare de 0,35% din PIB. Mai mult, din 2020, acest deficit structural (calculat în funcție de deficitul actual și PIB-ul potențial) trebuie să fie nul⁵. Acest fapt a condus la multiple dezbateri în Franța pe marginea necesității adoptării a „reguli de aur a finanțelor publice”. Cel mai recent criza de sustenabilitate a datoriilor publice în Spania, Grecia, Italia și Portugalia și criza piețelor de valori în vara anului 2011 a condus la recomandări de politici ce vizează reducerea dezechilibrelor economice ale conturilor publice ale acestor țări și restabilire bugetului echilibrat, astfel încât Congresul Statelor Unite și parlamentul britanic au fost impregnate cu aceleași discuții.

Într-adevăr soluția pare a fi menținerea egalității între cheltuielile și veniturile publice, aceasta ar limita deficitele și existența unor datorii explozive, asigurând stabilitatea financiară pe termen lung.

Existența deficitelor bugetare a condiționat apariția a 2 întrebări: deficitele bugetare afectează în mod negativ creșterea economică? Dacă da, atunci cum să remedieze deficitele bugetare persistente? Aceste două întrebări au generat apariția unui volum în creștere de literatură rămânând nerezolvate atât sub aspect teoretic cât și empiric (Un studiu al literaturii de specialitate a fost efectuat de R. Hemming (2002) și M. G. Briotti (2005).

În privința problemei date pot fi distinse câteva abordări.

Abordarea **keynesiană** care susține că deficitul bugetar este un factor multiplicator, având un impact pozitiv la nivel macroeconomic. În cadrul modelelor de creștere endogenă, deficitele bugetare pot avea un impact pozitiv pe termen lung asupra creșterii economice în cazul în care sunt utilizate pentru creșterea finanțării cheltuielilor ce țin de infrastructura publică, de cercetare și dezvoltare, educație și sănătate (R.J. Barro, 1990; P.M. Romer, 1990; R. Lucas, 1988).

Spre deosebire de acest punct de vedere economiștii **neoclasici** susțin că deficitele bugetare pe termen lung au efect negativ asupra creșterii economice prin accelerarea competiției cu sectorul privat.

În cele din urmă abordarea **ricardiană** cunoscută prin concepție de echivalență ricardiană demonstrată de R.J. Barro (1974) afirmă că variația în deficitul bugetar este neutră la creșterea economică.

Aceste opinii contradictorii au condus la o mai mică utilizare a cheltuielilor publice în scopul stimulării activității economice și au indus la o permanentă frică față de deficite.

Conceptul **convențional** susține că deficitele nu sunt dorite din motivul efectelor lor negative la nivelul macroeconomic. Această viziune servește drept motiv pentru mai multe țări întru alegerea promovării a unei „politici fiscale prudente”, care vizează reducerea deficitelor bugetare. Faptul dat a fost stipulat în prescripțiile Fondului Monetar Internațional pentru țările în curs de dezvoltare în anii 1980 și 1990. În Africa de Vest, criteriile au fost introduse pentru realizarea convergenței macroeconomice. Printre acestea criteriul deficitul bugetar nu trebuia să depășească 0% din PIB-ul nominal. În Europa, Tratatul de la Maastricht preconiza explicit obiectivele privind datoria publică și deficitele. Recent liderii ai 25 din cele 27 de state membre ai Uniunii Europene (UE), reușiți în cadrul Consiliului European de primăvară, au semnat vineri, 2 martie 2012, la Bruxelles, Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii Economice și Monetare, potrivit Agerpres, care prevede în principal reglementări fiscale pentru echilibrarea bugetelor și coordonarea politicii economice la nivel european. Statele care au decis să nu adere la acest pact sunt Marea Britanie și Cehia. Marea Britanie a decis să nu adopte pactul, întrucât nu a obținut o serie de concesiuni pentru sectorul financiar, în timp Cehia ce a anunțat că nu va semna pactul fiscal, deoarece nu consideră că acesta aduce îmbunătățiri substanțiale față de reglementările existente. Cehia nu exclude însă posibilitatea de a se alătura la o dată ulterioară, a declarat premierul Petr Necas.

În cadrul Consiliului European informal de pe data de 30 ianuarie a fost convenit că limită a deficitului bugetar structural să aibă pragul de 0,5%. Dacă nivelul datoriei publice este semnificativ sub 60% din PIB și sunt riscuri în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, acest deficit structural poate să ajungă până la 1% din PIB. Deficitul administrației publice a statelor nu ar trebui să depășească nivelul de 3% din produsul lor intern brut, la prețurile pieței. Potrivit Tratatului, dacă se înregistrează abateri față de aceste nivele, se va recurge la aplicarea a mecanismului de corecție, ce trebuie introdus în legislația națională, la fel ca și așa-zisa „regulă de aur” privind limitarea deficitului structural. În cazul dacă un stat membru nu transpune aceste două prevederi în legislația națională, atunci poate fi atrasă Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Nerespectarea deciziei acestei instanțe poate duce la o sancțiune financiară de maximum 0,1% din PIB-ul țării respective. Un stat membru care face obiectul unei proceduri de deficit excesiv în temeiul tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană instituie un program de parteneriat bugetar și economic care include o descriere detaliată a reformelor structurale care trebuie introduse și puse în aplicare pentru a asigura o corecție durabilă și efectivă a deficitului său excesiv. Conținutul și formatul acestor programe sunt definite în dreptul Uniunii Europene. Acestea vor fi înaintate Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene pentru aprobare și vor fi monitorizate în contextul procedurilor de supraveghere existente în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere⁶.

Deci economiștii de azi, în cea mai mare parte, nu mai accepta ideea discreditată keynesiană că bugetele echilibrate sunt dăunătoare și deficitele sunt magic stimulative.

Cei care susțin că bugetele echilibrate au provocat Marea Depresiune din SUA (sau, în orice modalitate a contribuit la aceasta) au două probleme majore de confruntat cu: teoria și dovezile empirice. Conform dovezilor empirice.

La începutul deceniului în anii 1920, SUA a suferit o recesiune economică gravă.

Aceasta a rezultat după mai mulți ani a cheltuielilor înregistrarea de deficite pe parcursul a mai multor ani consecutiv, în mare măsură din cauza costurilor uriașe a primul război mondial.

Răspunsul guvernului federal (în timpul administrației Harding ⁴) a fost de a reduce dramatic cheltuielile proprii, de a reduce taxele, pentru a reduce datoria publică, și de a restabili un buget echilibrat. Criza nu numai că nu s-a agravat, aceste măsuri au avut drept efect înregistrarea în primăvara anului 1923 a deficitului de forță de muncă ³. S-ar putea, de asemenea, menționa că deceniu al anilor 1930 a fost însoțită de o serie de deficite masive. Economia a suferit, în același timp, o depresie de 12 ani.

Din punctul de vedere al teoriei economice, ideea că bugetele echilibrate provoca depresii (și invers faptul că bugetele dezechilibrate sunt stimulative), este absurdă. Aceasta se bazează pe ideea keynesiană discretă, conform căreia atunci când guvernul are un buget echilibrat, cheltuielile agregate în economie scad. Aceasta ar putea fi valabil doar în cazul în care guvernul a avut excedent bugetar în anii precedenți și l-a folosit în anul curent. Dar aceasta nu presupune că, în perioadele de excedent, fondurile guvernamentale să nu fie cheltuite dar să fie depozitate în conturile guvernului, pe care băncile la rândul lor să le utilizeze (precum ar fi oricare alte depozite), ca fundament pentru creditare, ceea ce înseamnă că altcineva, în afară de guvern, împrumută și cheltuie banii.

Acum vom apela la un exemplu practic unde se va analiza eficiența deficitelor. Presupunem că guvernul dispune de 100 000 lei și cheltuie 130 000 lei. Ceea ce înseamnă că deficitul conform concepției keynesiene cheltuielilor magic „a adăugat” un stimul suplimentar de 30 000 lei a cererii agregate? De unde obține guvernul acești extra 30 000 lei pentru a cheltui? În cazul în care se recurge la împrumut, 30 000 lei se iau de la cumpărătorii acestor instrumente, pe care acei cumpărători nu-i mai au. Cererea guvernului totală crește cu 30 000 lei, cererea agregată a cumpărătorilor se reduce cu 30 000 lei, rezultatul fiind doar un transfer de redistribuire și nu creșterea netă a cererii agregate total. Ceea ce, uneori, pare a fi un factor stimulator și care întradevăr reduce deficitul nu este legat de împrumutul mijloacelor bănești de la public și apoi cheltuirea pentru acestea, ci mai degrabă este recurgerea, de obicei, la „monetizarea” a unei părți a deficitului, ceea ce înseamnă că guvernul impune autoritățile monetare crearea banilor pentru acoperirea deficitului.

Deseori s-a evitat producerea unei depresii majore pentru mai multe motive: de fiecare dată când economia a încercat să se adapteze la denaturările a manipulărilor de inflație și monetare (manifestat în recesiune), guvernul restimula economia prin creșteri în oferta de bani și micșorarea ratelor dobânzilor.

Aceste stimulente inflaționiste ajutau la depășirea a unei depresii profunde, dar avea loc eroziunea continuă a valorii monedei. Fiecare stimulare inflaționistă servește drept bază pentru următoarea criză. Apare întrebarea - care a fost cauza a depresiilor, înainte de Marea Depresiune din SUA? Și răspunsul este – recurgerea de fiecare dată la manipulările monetare. Panica și depresiunea din 1893 a survenit după mai mulți ani de inflație monetară și valutară.

Alte recesiuni ciclice ale secolului al 19-lea își aveau originea în tulburări monetare similare.

Concepțiile privitoare la echilibrul bugetar au evoluat, între cele care promovează ideea obligativității acestuia și cele care susțin folosirea deficitului ca instrument al echilibrului economic aflându-se o mare varietate de puncte de vedere.

Dezacordurile apărute în privința necesității, modalităților și a oportunității echilibrului bugetar au condus la conturarea mai multor strategii bugetare alternative:

- bugetul echilibrat anual;
- bugetul echilibrat ciclic;
- bugetul folosirii integrale a resurselor.

Conform teoriei bugetului echilibrat anual, orice deficit trebuie compensat în cursul aceluiași an prin crearea unor excedente. Acestei orientări, promovată cu predilecție în anii '20-'30 i se reproșează faptul că politica bugetară contribuie la accentuarea tendințelor negative din economie. Astfel, în condițiile unui deficit inițial datorat taxelor reduse determinate de declinul veniturii naționale, autoritatea publică, în scopul echilibrării bugetului, va trebui să reducă cheltuielile publice și/sau să crească taxele, deci să ducă o politică de austeritate. Aceasta va avea ca efect accentuarea declinului veniturii naționale și al activității economice. Efectele sunt similare și pentru situația de excedent bugetar, când statul va trebui să promoveze o politică bugetară expansionistă.

Datorită limitelor sale, această politică are astăzi foarte puțini adepți în lumea economiștilor. Principiul echilibrului bugetar anual a fiind progresiv abandonat sub impulsul conceptului de finanțe funcționale în cadrul abordării „bugetelor ciclice” și în continuare a bugetelor reglatoare, abordare impusă de randamentele fiscale insuficiente.

Bugetul echilibrat ciclic presupune compensarea deficitelor bugetare apărute în timpul unei depresiuni economice cu excedentele caracteristice avântului economic. În practică, însă, utilizarea unui asemenea procedeu presupune rezolvarea a cel puțin trei probleme:

1. Deoarece perioadele de creștere economică și recesiune nu coincid ca durată, este posibil ca deficitele din timpul recesiunii să nu fie compensate cu excedentele apărute în timpul avântului. Dacă intervalul de timp caracteristic depresiunii este mai lung decât cel al dezvoltării, guvernul va trebui să promoveze o politică contracționistă la un moment dat în timpul depresiunii (reducând cheltuielile bugetare sau mărin taxele) sau politică mai puțin expansionistă în timpul avântului, pentru a asigura echilibrarea generală. Se va acționa în sens invers atunci când perioada de dezvoltare este mai lungă decât cea de depresiune. Ca urmare, în anumite perioade politica bugetară va fi prociclică, iar în altele contra ciclică sau neutră;

2. Determinarea nivelului veniturii la care poate fi considerat bugetul ca fiind echilibrat;

3. Asigurarea compatibilității dintre echilibrul caracteristic bugetului folosirii integrale a resurselor cu cel al bugetului real, echilibrate ciclic.

În principiu, echilibrul bugetar este definit de egalitatea dintre economiile și taxe private, pe de o parte, și cu investițiile nete la care se adaugă cheltuieli publice, pe de altă parte

(se face abstracție de comerțul exterior; se consideră că toate taxele și impozitele sunt percepute din veniturile private, toate investițiile sunt nete).

Rezultă relația de egalitate:

$$E + T = I + G,$$

în care: E = economii private; T = taxe private;

I = investiții nete;

G = cheltuieli guvernamentale.

În aceste condiții, deficitul bugetar apare ca surplus al cheltuielilor guvernamentale față de taxele (impozitele) percepute și excedentul bugetar ca un surplus al taxelor față de cheltuielile guvernamentale. Egalitatea anterioară devine:

$$(T - G) = (I - E)$$

De aici rezultă că excedentul (deficitul) bugetar este complementar surplusului de investiții (economii) față de economiile efective (investițiile).

Din raportarea cererii globale la oferta globală rezultă condiția de echilibru a veniturii naționale. Dacă cererea globală este inferioară ofertei este posibilă o reducere a producției.

În situația inversă, suma investițiilor și a cheltuielilor publice va depăși suma

,economiiilor și a taxelor, iar producția va crește. Nivelul de echilibru al venitului va interveni atunci când se realizează egalitatea dintre cererea și oferta globală.

Autoritățile pot determina variații ale nivelului de activitate economică fie prin modificarea cheltuielilor publice, fie prin modificarea taxelor și impozitelor. În caz de recesiune, politica bugetară poate stimula cererea globală.

Bugetul folosirii integrale a resurselor este definit ca valoarea bugetului în condițiile în care în economie se înregistrează folosirea integrală a resurselor, având în vedere nivelul existent al cheltuielilor guvernamentale și structura taxelor existente.

Principiul echilibrării bugetului de stat este considerat principiu clasic al finanțelor clasice.

Prin echilibrul bugetului de stat se înțelege echivalență cantitativă a tuturor veniturilor și cheltuielilor, stabilind un excedent simbolic al veniturilor față de cheltuieli și astfel dând dovadă de o bună politică financiară a statului.

Deci, în trecut, deficitele bugetare puteau avea consecința declarării bancrutei sau insolvabilității statului, iar în prezent ele pot accentua inflația ori de câte ori se recurge la emisiuni monetare pentru acoperirea acestor deficite.

În unele state însă, cum sunt SUA deficitele bugetare au crescut și se repetă de la un exercițiu financiar la altul, cu toate că produsul social brut sporește de la un an la altul. Evoluția liberal-capitalistă a economiilor din statele industrializate contemporane și existența disponibilităților de capitaluri, oferă statului posibilitatea de a obține în mod constant împrumuturi pentru acoperirea deficitelor bugetare. Deficitele bugetare sunt folosite în statele date drept mijloc de influențare a dezvoltării economice prin întrebuintarea de către stat a unei însemnate părți a capitalurilor disponibile pe piața internă și externă.

Însă spre deosebire de acestea, în statele contemporane în curs de dezvoltare, echilibrul bugetar a rămas un principiu legiferat. Astfel, Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar stabilește principiu dat drept element primordial al politicii bugetar-fiscale prevăzând îndatoririle Ministerului Finanțelor, Guvernului și Parlamentului de a urmări „echilibrul în timp al colectării veniturilor și efectuării cheltuielilor”¹. Tot în acest sens, Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale prevede în mod clar că „autoritățile administrației publice locale sînt obligate să întreprindă toate măsurile necesare menținerii echilibrului bugetar aprobat”².

Reducerea deficitelor bugetare poate fi atinsă fie prin reducerea cheltuielilor publice sau prin creșterea a impozitelor.

Cu toate acestea, nimeni nu poate fi sigur care din aceste soluții vor reduce deficitele pe termen lung. Pentru a-și da seama care dintre acestea cel mai eficient va realiza reduceri permanente în deficitele bugetare, analiza structurii și dinamicii a veniturilor și cheltuielilor publice poate servi drept un ghid relevant.

Înțelegerea realității de cauzalitate între veniturile și cheltuielile guvernamentale ar putea contribui la formularea de politici specifice cu privire la gestionarea eficientă a deficitelor pentru țările cu dezechilibre fiscale.

Sunt diverse baze teoretice ale legăturii de cauzalitate între veniturile și cheltuielile guvernamentale în care acestea sunt asociate cu diferite școli de gândire economică.

Se cunosc cîteva ipoteze pentru caracterizarea relației între cele două variabile fiscale.

Prima ipoteză este cunoscută sub denumirea de **ipoteză a impozitelor și cheltuielilor**. Ea postulează o relație cauzală de oscilare de la venituri la cheltuieli. Ea implică faptul că cheltuielile guvernamentale se ajustează în răspuns la schimbările veniturilor. Ipoteza dată a fost formulată inițial de M. Freidman (1978), J.M. Buchanan

și R.E. Wagner (1978), însă acești autori diferă în perspectivele lor. Pe timp ce M. Freidman (1978) afirmă că relația de cauzalitate lucrează într-o direcție pozitivă J.M. Buchanan și R.E. Wagner (1978) postulează că relația de cauzalitate este negativă. Potrivit lui M. Freidman creșterea impozitelor duce la majorarea cheltuielilor guvernamentale și prin urmare la dezechilibre fiscale. Reducerea impozitelor, prin urmare este un remediu adecvat pentru deficitele bugetare. Pe de altă parte J.M. Buchanan și R.E. Wagner (1978) propun o creștere a impozitelor în calitate de remediu pentru bugetele deficitare. Punctul lor de vedere este acela că odată cu reducerea a impozitelor publicul va percepe că costul programelor guvernamentale a scăzut. Ca urmare, aceștea vor cere realizarea a mai multor programe de la guvern care fiind efectuate vor conduce la o creștere a cheltuielilor guvernamentale. Vor fi înregistrate deficitele bugetare mai mari în timp ce veniturile fiscale vor scădea și cheltuielile guvernamentale vor crește.

A doua ipoteză se bazează pe relația inversă de cauzalitate, sugerînd că guvernul efectuează cheltuieli și doar după aceea mărește impozitele fiind drept măsură necesară pentru finanțarea cheltuielilor. Acest punct de vedere a fost susținut de A. Peacock și de J. Wiseman (1979).

Ipoteza impozitelor și cheltuielilor este valabilă atunci cînd majorările cheltuielilor sunt condiționate de anumite evenimente excepționale așa ca: calamitățile naturale, crizele economice sau politice care obligă guvernele să mărească impozitele. Majorarea cheltuielilor guvernamentale la un moment dat va condiționa ulterior la creșterea impozitelor, această ipoteză sugerează că reducerea cheltuielilor guvernamentale este soluția pentru reducerea defecitelor bugetare. Ipoteza dată este conformă cu viziunea lui R.J. Barro (1979) care consideră că deficitul actual finanțat pe baza cheltuielilor înseamnă creșterea datoriilor impozitare în viitor în contextul propunerii echivalenței Ricardiane.

A treia ipoteză cunoscută sub denumirea de sicnorizare fiscală sugerează legătura de cauzalitate bidirecțională între veniturile și cheltuielile (R. Musgrave, 1966; A. H. Meltzer și S. F. Richard, 1981). Acesta pornește de la permisă că guvernele iau decizii cu privire la veniturile și cheltuielile în același timp analizează costurile și beneficiile a programelor alternative. Se subliniază posibilitatea determinării independenței a veniturilor și cheltuielilor ca urmare a separării instituționale a alocării și impozitării fiind drept funcții guvernamentale (J.M. Buchanan și R.E. Wagner, 1978; K. D. Hoover și S.M. Sheffrin, 1992). Prin urmare, acest punct de vedere exclude legătura de cauzalitatea unidirecțională de la venituri la cheltuieli sau de la cheltuieli la venituri.

Numeroase studii empirice au folosit analiza de cauzalitatea Granger pentru investigarea relevanței empirice a ipotezelor teoretice de mai sus. Constatările empirice variază de la o țară la alta, metodologiile, variabilele publice sunt implicate percum și de a lungul unor perioade de timp în aceeași țară. Elementele de probă a ipotezei a impozitelor și cheltuielilor au fost găsite de N. Manage și M.L. Marlow (1986), N. Marlow și M.L. Manage (1987) și H. Bohn (1991), pentru SUA. Lucrările empirice ce susțin ipotezei a impozitelor și cheltuielilor deasemenea includ O. Owoye (1995); B.T. Ewing and J. Payne (1998); A. Park (1998); H.-J.Chang (2002); H.-J.Chang și C. Ho (2002); S.M. Fuess (2003) și H. Baghestani cu B. AbuAl-Foul (2004).

Sa constatat că dovezele privind relația de cauzalitate dintre veniturile și cheltuielile publice sunt empiric amestecate. Lipsa de unanimitate în lucrările empirice pot fi datorită a diferențelor particularităților țărilor, perioadelor de timp și modelelor specifice. Pe de altă parte, mai multe probleme metodologice nu au fost abordate în mod corespunzător în multe dintre studiile menționate mai sus și ar putea contribui la deducții empirice inconsistente.

Concluzii. La momentul actual chiar și țările cu o economie avansată declară necesitatea restricționării riguroase a deficitului și stabilirii echilibrului bugetar.

Deci drept cale de dezvoltare pentru Republica Moldova se propune crearea unui fond de stabilizare care ar putea fi utilizat pentru nivelarea dezechilibrelor bugetare în decursul unui an în scopul stabilizării sistemului bugetar. Fondul dat va fi finanțat și utilizat în dependență de ciclul economic de afaceri în care se află țara la momentul dat. În faza de avânt economic se propune de finanțat fondul dat cu suma surplusului bugetar iar în faza de recesiune deficitul bugetar să fie acoperit din contul fondului dat, în final să se ajungă la finele anului bugetar cu echilibru.

Bibliografia

1. Lege privind sistemul bugetar și procesul bugetar: nr. 847 din 24.05.1996, art. 6 al.2, În Monitorul Oficial al Republicii Moldova.1997, nr. 19-20.
2. Lege privind finanțele publice locale: nr. 491 din 09.07.1999, art.11, al. 2. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1999, nr. 101.
3. Benjamin M. Anderson, Jr., Economics and the Public Welfare (New York: D. Van Nostrand, 1949), pp. 222–23.
4. Daniel Kuehn. A note on America's 1920–21 depression as an argument for austerity. Cambridge Journal of Economics 2012, 36, 155–160.
5. <http://www.economist.com/node/21541459>.
6. http://european-council.europa.eu/media/639164/18_-_tscg.ro.12.pdf.