

FORMAREA FINANTELOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion MOROZNIUC¹, cercetător științific, INCE

Această publicație reflectă rezultatele unui studiu asupra evoluției finanțelor publice din Republica Moldova. Organul central de specialitate, care elaborează și promovează politica unică a formării și gestionării finanțelor publice, al aplicării pârgurilor financiare în concordanță cu exigențele economiei de piață, este Ministerul Finanțelor (MF), care în numele statului participă la încheierea acordurilor bilaterale și multilaterale în vederea promovării și protejării investițiilor, evită dubla impunere și a combaterii evaziunilor fiscale.

Cuvinte cheie: finanțe publice, creștere economică, strategie națională, management, deficit bugetar, venituri publice, echilibru, cheltuieli publice, buget.

This publication reflects the results of a study about the evolution of public finances in the Republic of Moldova. The Ministry of Finance is the central body that elaborates and promotes the unique policies of formation and management of public finances, the application of financial instruments with the requirements of the market economy. This Ministry participates in bilateral and multilateral agreements to promoting and protecting investments, avoiding double taxation and combating tax evasion.

Key words: public finance, economic growth, national strategy, management, budget deficit, public revenues, balance, public expenditure, budget.

JEL Classification: G0; G01; G2; G20; O4; P44.

Introducere. Pe parcursul anului 2014, finanțele publice au avut o structură optimă din punctul de vedere al durabilității și al consolidării fiscale, valorile finale ale deficitului bugetar față de PIB estimat, înregistrând 1,8%, iar cel al cheltuielilor – 38,7%. Totodată, creșterea economică peste prognozele inițiale a contribuit la majorarea accentuată a veniturilor bugetare față de cheltuieli. Astfel, executarea cheltuielilor la un nivel de 96,4% față de prevederile inițial planificate a influențat menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 2% din PIB.

De la proclamarea independenței, Republica Moldova a realizat și continuă să efectueze reforme privind gestionarea finanțelor publice, fiind asistată de mai mulți parteneri de dezvoltare și de instituțiile financiare internaționale. Eforturile de reformă au fost ancorate în cadrul acțiunilor pentru punerea în aplicare a strategiilor naționale de dezvoltare. Una dintre cele mai importante evoluții recente în reforma managementului finanțelor publice a fost elaborarea proiectului legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Adoptarea și punerea în aplicare a acestei legi va marca o etapă importantă în promovarea reformelor managementului finanțelor publice și va contribui, în continuare, la modernizarea și consolidarea sistemului național de management al finanțelor publice.

Există mai multe strategii dedicate reformelor și dezvoltării sectorului public, care prevăd atât revizuirile legislative și normative, cât și planuri de acțiuni care înglobează mai multe probleme critice cu impact asupra finanțelor publice. Prin urmare, în elegem de ce Moldova are nevoie de o strategie de îmbunătățire a managementului finanțelor publice: deoarece acest management acoperă o gamă largă și diversificată de domenii tematice, iar reforma managementului finanțelor publice nu poate fi privită într-un mod static, ceea ce înseamnă că activitățile și prioritățile trebuie să fie analizate în contextul circumstanțelor în schimbare și în cel al ideilor noi. Gestionarea finanțelor publice constituie o parte integrantă a managementului economic. Deci, managementul finanțelor publice este un instrument important pentru furnizarea politicilor fiscale și pentru realizarea obiectivului final de creștere sustenabilă și dezvoltare.

În anul 2014, după o perioadă de recesiune și de recuperare, caracterizată printr-o oarecare stabilizare a economiei, guvernarea a continuat să întreprindă măsuri, pe alocuri neordinare, care s-au soldat cu creșteri în majoritatea domeniilor și a ramurilor economiei naționale. Astfel, s-a ameliorat mediul de afaceri

¹ © Ion MOROZNIUC, ionmorozniuc@mail.ru

i s-a eficientizat sectorul public, ceea ce a avut un impact direct asupra colectării veniturilor la buget. Deoarece veniturile publice depind, în mare măsură, de activitatea economică și de consumul final, majorarea cererii interne a avut consecințe pozitive asupra formării finanțelor publice. De regulă, dificultățile în economie revin bugetului public național, care nu reușește să fie un instrument eficient pentru susținerea categoriilor vulnerabile ale populației, deoarece vulnerabilitatea este direct proporțională cu stagnarea economiei. De altfel, revenirea economică pe parcursul perioadei de după criză nu a fost însoțită de o promovare autentică a reformelor structurale, care ar fi încurajat dezvoltarea durabilă a economiei naționale.

În anul 2014, eforturile Guvernului au fost totuși direcționate spre consolidarea finanțelor publice și spre executarea calitativă a bugetului public național în condiții extrem de complicate, ca urmare a instabilității financiare și economice mondiale și, în special, a zonei EURO. În aceste circumstanțe, banii publici acumulați în buget trebuiau să fie alocați, cu o economisire prudentă, pentru investiții concrete, în așteptarea, încât relansarea economică din anii 2010-2014 să continue la un nivel înalt în anii următori. Colectarea finanțelor publice pe parcursul anului 2014 a consemnat o evoluție ascendentă, înregistrând un ritm de creștere de 10,1% față de anul precedent și însumând 42,46 mld. lei, chiar dacă sarcina prevăzută pentru un an nu a fost asigurată în deplină măsură (98,8%).

În raport cu produsul intern brut (PIB), veniturile curente în anul 2014 au constituit 35,2% sau cu 0,3 p. p. peste realizările anului 2013 (34,9%). Veniturile fiscale continuă să dețină partea majoră în veniturile bugetului, iar principala sursă de venit rămâne, ca în anii precedenți, impozitele interne pe mrfuri și servicii, în special, veniturile acumulate din TVA. Relațiile favorabile cu organismele financiare internaționale și cu alți donatori externi au făcut posibil finanțarea programelor de asistență financiară din partea partenerilor de dezvoltare pe parcursul anului 2014 și a permis atragerea la buget a suportului financiar extern sub formă de granturi în valoare de peste 4,0 mld. lei. Această asistență oferită Republicii Moldova de către organizațiile financiare internaționale și de către rile donatoare reprezintă o contribuție substanțială în scopul recuperării economice și al implementării reformelor necesare pentru modernizarea și relansarea economiei naționale. Cheltuielile publice totale în anul 2014 au alcătuit 44,4 mld. lei (94,0% față de volumul prevăzută), fiind cu 14,8% mai mari în comparație cu anul 2013. Cheltuielile publice raportate către PIB au constituit 40,7% sau cu 2,0 p. p. în creștere față de nivelul atestat în anul 2013. Astfel, deficitul bugetar în anul 2014 a înregistrat 1,95 mld. lei sau circa 1,8% din PIB estimat în perioada respectivă. La 1 ianuarie 2015, soldul datoriei de stat externe a constituit circa 1,31 mld. dolari SUA, majorându-se cu 15,9 mil. dolari comparativ cu începutul anului 2014. Datoria de stat internă alcătuită 7,08 mld. lei, fiind în creștere cu circa 400,0 mil. lei sau cu 6,1% față de aceeași dată a anului precedent.

Astfel, conchidem că echilibrarea finanțelor publice și eficientizarea lor este posibilă doar prin: continuarea reformelor în sectorul public și, în primul rând, în sfera gestionării fondurilor publice, combaterea sectorului neformal, introducerea reformei sectorului de asigurare socială și de pensii și dezvoltarea pieței valorilor mobiliare de stat.

Bugetul public național (BPN) este un factor principal în dezvoltarea finanțelor publice, care reprezintă totalitatea veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat, ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală, iar legile respective reprezintă documente financiare importante ale anului. Astfel, bugetul devine un instrument eficient pentru coordonarea activităților Guvernului și ale instituțiilor acestuia. Veniturile BPN sunt constituite din impozite, taxe și din alte încasări specificate de legislația în vigoare.

Veniturile proprii (curente) obținute în anul 2014 la BPN au alcătuit 42,46 mld. lei, dintre care circa 61,9% (în anul 2013 – 57,9%) revin veniturilor administrate de bugetul de stat (BS), 21,9% (în 2013 – 22,3%) – veniturilor administrate de bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), 9,9% (în anul 2013 – 14,0%) – veniturilor administrate de bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT) și 6,4% (în 2013 – 5,7%) – veniturilor administrate de compania națională de asistență medicală (CNAM). Rezultatele obținute arată o îmbunătățire a colectării veniturilor la BPN față de anul precedent și o stabilizare a finanțelor publice ale statului. În comparație cu anul 2013, veniturile proprii s-au mărit la toate componentele BPN (BS – cu 17,6%, BASS – cu 7,9%, BUAT – cu 10,3% și CNAM – cu 21,9%), cu excepția BUAT, colectările proprii ale cărora au alcătuit 75% față de anul precedent, deoarece 4 unități administrativ-teritoriale au fost

implicate în experimentarea autonomiei financiare. Nivelul execuției veniturilor bugetului public național pe componente în anul 2013 poate fi analizat, observând datele din Tabelul 1.

În anul 2014, veniturile curente acumulate la BPN au fost asigurate față de sarcinile stabilite la nivelul de 98,9%, în sensul depășirii cu 10,1% sau cu 3,49 mld. lei nivelul obișnuit în anul 2013 la capitolul „venituri”. În volumul total al veniturilor bugetului public național, veniturile fiscale au constituit 35,64 mld. lei, iar încasările nefiscale – 1,35 mld. lei sau au atins un nivel de 110,7% în comparație cu realizările anului 2013. În raport cu anul 2013, veniturile fiscale s-au majorat cu 3,45 mld. lei, iar încasările nefiscale s-au situat la același nivel. Pentru susținerea bugetului și pentru proiectele finanțate din surse externe, din partea donatorilor externi și a investitorilor autohtoni, au fost debursate granturi în sumă de peste 4,13 mld. lei, dintre care granturi externe – 4,05 mld. lei. Pe parcursul anului 2014, bugetul public național a colectat venituri fiscale în proporție de 83,9% din totalul veniturilor, ceea ce arată o creștere cu 10,8% sau cu 1,1 p. p. față de anul 2013.

Tabelul 1

Volumul și structura veniturilor BPN pe componente, mld. lei

| | Previzut 2014 | Executat | | Devieri (+, -) | | % | | Structura (execut. 2014) % |
|--|------------------|----------------|----------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| | | 2014 | 2013 | față de prev. z. 2014 | față de execut. 2013 | față de prev. z. 2014 | față de execut. 2013 | |
| Venituri în BPN (total/curente), dintre care: | 42,96 | 42,46 | 36,91 | -0,50- | 5,56 | 98,8 | 115,1 | 100,0 |
| | 38,75 | 38,32 | 34,83 | 0,43 | 3,51 | 98,9 | 110,1 | 100,0 |
| Bugetul de stat (total/curente) | 28,20 24,15 | 27,72 23,72 | 22,44 20,17 | -0,48 -0,424 | 5,28 3,55 | 98,3 98,2 | 123,5 117,6 | 65,3 61,9 |
| Bugetul asigurărilor sociale de stat (total/curente) | 12,19 8,366 | 12,04 8,38 | 10,61 7,78 | -0,154 0,012 | 1,449 0,617 | 98,7 100,1 | 113,7 107,9 | 28,4 21,9 |
| Bugetele unităților administrativ- teritoriale (total/curente) | 11,144 3,781 | 11,09 3,783 | 9,44 4,88 | -0,057 - 0,019 | 1,64* - 1,10* | 99,5 100,1 | 117,4 77,5 | 26,1 9,9 |
| Bugetul companiei naționale de asistență medicală (total/curente) | 4,655 2,455 | 4,64 2,437 | 4,16 2,00 | -0,017 - 0,017 | 0,477 0,437 | 99,6 99,3 | 115,5 121,9 | 10,9 6,4 |

*fără cele 4 UAT incluse în experiment.

Sursa: Elaborat de autor, conform datelor Ministerului Finanțelor.

Veniturile administrate de Serviciul Fiscal de Stat constituie 55,9% din volumul veniturilor BPN, iar 36,3% revin veniturilor administrate de Serviciul Vamal. Sarcina anuală de colectare a veniturilor a fost realizată de către organele fiscale la un nivel de 100,5% (cu 122,3 mil. lei mai mult decât prevederile anuale) și de către organele vamale – la nivel de 97,7% (cu 361,5 mil. lei mai puțin față de prevederile anuale). Totodată, în comparație cu anul 2013, încasările administrate de către organele Serviciului Fiscal au crescut cu 3,15 mld. lei sau cu 15,3%, iar veniturile administrate de către organele Serviciului Vamal – cu 819,0 mil. lei sau cu 5,6%. Încasările nefiscale au alcătuit 3,2% din total venituri, iar la sursa de „alte venituri”, încasările anuale au constituit 5,47 mld. lei (12,9% din volumul total al veniturilor).

Studiul despre evoluția formării și a pierderii de venituri la BPN arată că, pe parcursul anilor 2005-2014, s-a observat o creștere stabilă a indicilor principali – venitul global, majorându-se de peste 2,9 ori (de la 14,53 până la 42,46 mld. lei), cu excepția anului 2009, atunci când acumulările de venituri au fost afectate de impactul crizei economice și financiare mondiale, fiind cu mult mai mici (cu circa 9%) decât în anul anterior.

Trebuie s men ion m c rata medie anual de cre tere a încas rilor la buget în anii de dup criz a fost mai modest decât pân la criz . Astfel, dac în anii 2006-2008, rata medie anual de cre tere a veniturilor a constituit 19,6%, atunci, în anii postcriz (2010-2014), această rat a înregistrat doar 10,8%. Astfel, deducem c efectele negative ale crizei în sectorul finan elor publice înc nu au fost epuizate pe deplin. În volumul veniturilor colectate pe parcursul anilor de analiz , sursei veniturilor fiscale îi revine ponderea cea mai mare, care variaz între 82 i 92%, Tabelul 2.

Tabelul 2

Evolu ia acumul rilor de venituri în BPN i structura acestora, mld. lei

| | 2005 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2014/ 2013 % |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Venituri, total | 14,53 | 23,24 | 27,54 | 30,16 | 33,53 | 36,91 | 42,46 | 115,0 |
| ponderea, %, dintre care: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | - |
| Venituri fiscale | 12,06 | 19,52 | 22,55 | 25,60 | 28,86 | 32,19 | 35,64 | 110,7 |
| ponderea, % | 83,0 | 84,0 | 81,8 | 84,9 | 86,1 | 92,4 | 83,9 | - |
| Încas ri nefiscale | 0,76 | 0,84 | 1,42 | 1,18 | 1,34 | 1,35 | 1,35 | 100,0 |
| ponderea, % | 5,3 | 3,6 | 5,2 | 3,9 | 4,0 | 3,9 | 3,2 | - |
| Alte venituri | 1,70 | 2,88 | 3,58 | 3,38 | 3,33 | 3,37 | 5,47 | 162,3 |
| ponderea, % | 11,7 | 12,4 | 13,0 | 11,2 | 9,9 | 3,7 | 12,9 | - |

Sursa: Elaborat de autor, conform datelor BNS i ale Ministerului Finan elor.

Cheltuielile bugetului public na ional sunt determinate de cheltuielile bugetare prev zute de lege pentru satisfacerea necesit ilor societ ii, dintre care: acoperirea necesit ilor social-culturale i de cercet ri tiin ifice, între inerea aparatului de stat, acoperirea necesit ilor militare, achitarea datoriei de stat, acordarea de subven ii, dezvoltarea sectorului economic al economiei na ionale etc. Pe parcursul anului 2014, din bugetul public na ional au fost efectuate cheltuieli în volumul total de 44,40 mld. lei din cele 47,23 mld. lei aprobate sau cu 2,83 mld. lei sub nivelul prevederilor anuale. Astfel, nivelul execut rii p r ii de cheltuieli a BPN a constituit 94,0 % din volumul prev zut pentru anul de referin . Îns , în compara ie cu anul 2013, cheltuielile BPN au crescut cu 5,73 mld. lei sau cu 11,5%. Studiul efectuat denot faptul c la toate cele patru componente ale BPN au fost înregistrate economii de cheltuieli bugetare, comparativ cu prevederile anuale, în volum de 2,83 mld. lei. Prin urmare, cheltuielile efectuate din bugetul de stat au fost cu 1,68 mld. lei sub nivelul celor prev zute, din bugetele unit ilor administrativ-teritoriale – cu 0,88 mld. lei, din bugetul asigur rilor sociale de stat – cu 0,24 mld. lei, iar din bugetul companiei na ionale de asisten medical – cu 0,23 mld. lei. Volumul cheltuielilor publice efectuate din BPN în anii 2013 i 2014, inclusiv din componentele acestuia, este analizat în Tabelul 3.

Tabelul 3

Cheltuielile publice efectuate din BPN i pe tipuri de bugete, mld. lei

| | Prev zut | | Executat | | Devieri +; – | | % fa de prev zut | |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Bugetul public na ional | 40,1 | 47,23 | 38,67 | 44,40 | -1,43 | -2,83 | 96,4 | 94,0 |
| Bugetul de stat | 24,54 | 31,03 | 23,90 | 29,35 | -0,64 | -1,68 | 97,4 | 94,6 |
| Bugetele unit ilor administrativ-teritoriale | 9,37 | 12,23 | 8,88 | 11,35 | -0,49 | -0,88 | 94,8 | 92,8 |
| Bugetul asigur rilor sociale de stat | 10,77 | 12,27 | 10,74 | 12,03 | -0,03 | -0,24 | 99,7 | 98,0 |
| Bugetul companiei na ionale de asisten medical | 4,32 | 4,91 | 4,23 | 4,68 | 0,09 | -0,23 | 97,9 | 95,4 |

Sursa: Elaborat conform datelor Ministerului Finan elor.

În anul 2014, partea preponderent a cheltuielilor publice din BPN (circa 66,3%) a fost direcționată pentru realizarea programelor cu caracter social-cultural. În domeniul economiei naționale au fost direcționate circa 17,5% pentru: apărare, menținerea ordinii publice și a securității naționale – 7,3%, pentru servicii de stat cu destinație generală – 4,9% etc. În anul 2013, ponderea indicatorilor nominalizați a constituit: 68,2, 16,0, 7,2 și 5,4%. Prin urmare, executarea bugetului public național în anul 2014 s-a soldat cu un deficit bugetar, exprimat prin depășirea cheltuielilor față de venituri cu 1,95 mld. lei, majorându-se cu 0,19 mld. lei în comparație cu situația anului precedent.

În acest sens, este necesar să menționăm că evoluția cheltuielilor publice a fost totuși stabilă, marcând o creștere remarcabilă pe tot parcursul perioadei vizate. În mare parte, această creștere a avut loc datorită aflului de ajutor extern, fapt precedent pentru Republica Moldova, care a permis stabilizarea bugetului și evitarea unui scenariu macroeconomic dezastruos.

Pe parcursul anilor 2005–2014, cheltuielile efectuate din BPN s-au majorat de aproape 3,2 ori (de la 13,95 mld. lei până la 44,40 mld. lei). Majoritatea cheltuielilor bugetare efectuate în perioada indicată revin cheltuielilor pentru „acțiuni social-culturale”, ponderea cărora a variat între 63,3% și 72,6%. În anul 2013, acest indicator a înregistrat 66,3%. În pofida tuturor presiunilor existente, Guvernul a reușit totuși să mențină deficitul bugetar la un nivel apreciabil și chiar dacă nu s-a încadrat în atingerea întregii inițiale de a realiza un deficit de sub 1% din PIB, insistența cu care această politică a fost implementată a constituit un reper esențial în cadrul reformelor. În anul 2014, datorită eforturilor depuse în vederea asigurării veniturilor bugetare în continuă creștere și a disciplinei financiare, a fost posibil menținerea deficitului bugetului public național la un nivel de 1,8% din PIB estimate, cu păstrarea obiectivului de reducere în următorii ani până la 0,7% din PIB. Deci, se pretinde obținerea unui deficit bugetar dintre cele mai mici din țările regiunii Europene.

În concluzie, putem menționa că :

1. Pe parcursul anului 2014, eforturile Guvernului au fost direcționate spre consolidarea finanțelor publice și spre executarea calitativă a BPN în condiții extrem de complicate din punct de vedere financiar. Concomitent, politica bugetar-fiscală propusă pentru anii viitori urmărește atât echilibrarea și fortificarea surselor bugetare, cât și unificarea și simplificarea sistemului fiscal. Însă, din cauza existenței riscurilor externe, politica dată nu va putea asigura stabilitatea fiscală pentru următorii ani.

2. Atât în condițiile creșterii economice, cât și ale creșterii presiunilor existente în plan intern și extern, Guvernul a reușit totuși să mențină deficitul bugetar la un nivel apreciabil și chiar dacă nu s-a încadrat în atingerea întregii inițiale de a realiza un deficit de sub 1% din PIB, insistența cu care această politică a fost implementată a constituit un reper esențial pentru reformele din sectorul public.

3. În scopul realizării unei creșteri economice durabile pe termen mediu, este necesar să asigurăm atât îmbunătățirea aspectului calitativ al finanțelor publice, cât și echilibrarea prudentă a cheltuielilor cu veniturile bugetare prin: i) readucerea graduală a deficitului bugetar la termeni sustenabili de finanțare; ii) minimalizarea dependenței de granturile și de creditele externe prin dezvoltarea pieței valorilor mobiliare de stat; iii) îmbunătățirea continuă a sistemului de planificare și gestionare a finanțelor publice; iv) continuarea reformelor în sectorul public, care au drept scop eficientizarea cheltuielilor bugetare.

Referințe bibliografice

1. Raport privind executarea Bugetului Public Național pentru anul 2013 [accesat 12 martie 2015]. Disponibil: <http://www.mf.gov.md/reports/?y=2013&m=y>
2. Raport privind executarea Bugetului Public Național pentru anul 2014 [accesat 29 martie 2015]. Disponibil: <http://www.mf.gov.md/reports/?y=2014&m=y>
3. Legea bugetului de stat pe anul 2012: nr. 282 din 27.12.2011. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2012, nr. 19-20, art. 46.
4. Legea bugetului de stat pe anul 2013: nr. 249 din 01.11.2012. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2013, nr. 263-269, art. 853.
5. Legea bugetului de stat pe anul 2014: nr. 339 din 23.12.2013. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2014, nr. 14-16, art. 34.
6. Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2014: nr. 329 din 23.12.2013. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2014, nr. 17-23, art. 50.
7. Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2013: nr. 250 din 08.11.2012. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2013, nr. 254-262, art. 840.
8. BIROUL NAȚIONAL DE STATISTICĂ AL REPUBLICII MOLDOVA. *Anuarul Statistic al Republicii Moldova* = . Chi în u: Statistic , 2013. 556 p. ISBN 978-9975-4068-4-0.
9. BIROUL NAȚIONAL DE STATISTICĂ AL REPUBLICII MOLDOVA. *Anuarul Statistic al Republicii Moldova* = . Chi în u: Statistic , 2014. 558 p. ISBN 978-9975-78-932-5.

Recomandat spre publicare: 22.05.2015