

Realitatea Economică este o publicație economică trimestrială care identifică cele mai importante evoluții economice și politice. Cititorii săi sunt jurnaliștii economici, decidenții și autorii de politici, reprezentanții companiilor locale, străine și ai băncilor comerciale, precum și ai instituțiilor internaționale, ai ambasadelor și ai partidelor politice.

Acronimele și abrevierile utilizate:

f-a-p - față de anul precedent
f-t-p - față de trimestrul precedent
f-l-p - față de luna precedentă
f-s-a - față de sfârșitul anului precedent
s-p - sfârșit de perioadă
T1:18 - trimestrul I 2018
Ian:18 - ianuarie 2018
BNS - Biroul Național de Statistică
ANOFM - Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă
BNM - Banca Națională a Moldovei
MDL - leul moldovenesc
ISD - investiții străine directe
p.p. - puncte procentuale

EXPERT-GRUP este un centru analitic independent (eng: think-tank), specializat în cercetări economice și de politici publice. Ne poziționăm ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic și nu reprezentăm interese economice, corporative sau politice. Misiunea organizației este de a promova interesul public și a elabora soluții eficiente și inovatoare pentru dezvoltarea Republicii Moldova. Pentru a înfăptui acest deziderat nobil, Expert-Grup oferă mediul instituțional și creativ necesar pentru manifestarea gândirii libere și netriviale, ceea ce permite organizației să fie un lider în furnizarea de analize nepărtinitoare.

Date de contact:

Republica Moldova, mun. Chișinău
str. Pușkin, 45, et. 2, MD-2005
Telefon: +373 22 929 994
Email: info@expert-grup.org

Autori:

Adrian Lupușor
Alexandru Fală
Dumitru Pîntea
Iurie Morcotilo
Vadim Gumene

Top-5 cele mai riscante acțiuni electorale până la alegerile parlamentare și recomandări pentru viitorul Guvern

Anul 2019 va fi marcat de două fenomene contradictorii: febra inițiativelor și a politicilor electorale care, cel mai probabil, va fi urmată de anumite ajustări neplăcute în perioada post-electorală. Creșterea intensității politicilor populiste și electorale în apropierea alegerilor nu este un fenomen nou nici pentru Republica Moldova și nici pentru alte state. Totuși, elanul promisiunilor și al politicilor cu impact bugetar negativ evident, lansate înaintea alegerilor parlamentare de către guvernarea de la Chișinău, nu poate să nu trezească îngrijorări, în special, în contextul creșterii deficitului bugetar și al împrumuturilor făcute de Guvern la bănci. În plus, acestea au un caracter ad-hoc, fiind promovate în afara cadrului de planificare strategică a Executivului. Prin urmare, implementarea lor va necesita realocarea de resurse financiare, instituționale și umane publice în interese politice, ceea ce va afecta negativ alte domenii.

Printre numeroasele demersuri de acest fel, lansate în ultimul timp, am identificat cele mai evidente 5 acțiuni electorale care implică mai multe riscuri iminente:

1. Acordarea suportului unic pentru beneficiarii de pensii.
2. Majorările de salarii în sectorul bugetar.
3. Reforma fiscală.
4. Programele „Prima casa 1, 2 și 3”.
5. Scutirea temporară de plata taxelor vamale pentru exporturile moldovenești destinate pieței ruse.

Deși, la prima vedere, acțiunile în cauză poartă un caracter benefic, în timp efectele lor vor fi neutre sau chiar negative pentru creșterea economică și bunăstarea populației. Și anume, deși acordarea suportului unic pentru pensii, în mărime de 600 de lei, va constitui un beneficiu direct acordat unei categorii importante de persoane cu venituri mici, aceasta nu va soluționa problema în sine. Suportul urmează să fie acordat o singură dată, ceea ce înseamnă că bunăstarea beneficiarilor nu se va ameliora. În schimb, Guvernul va trebui să identifice circa 360 de milioane MDL prin rectificare bugetară, ceea ce va implica creșterea împrumuturilor de la bănci sau realocarea de la alte domenii, poate la fel de importante. Această măsură, în paralel cu - pe de o parte - majorările de salarii în sectorul bugetar, care de asemenea nu au fost planificate inițial, fiind adoptate mai curând ad-hoc, și reforma fiscală, pe de altă parte, expune sistemul de finanțe publice la riscul creșterii exagerate a deficitului bugetar. De vină este faptul că, pe fundalul creșterii angajamentelor bugetare, se reduce baza impozabilă: reforma fiscală urmează să cauzeze venituri neincasate de circa 2,2 miliarde MDL în anii 2018-2019, cel mai afectat fiind Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat, a cărui situație fiscală deja era șubrezită de fenomenul îmbătrânirii și cel al ocupării informale. Programul „Prima Casă”, deși a fost prevăzut ca un mecanism benefic pentru persoanele care nu-și pot permite un credit ipotecar în condiții de piață, comportă cel puțin două riscuri: (i) riscul acordării creditelor beneficiarilor care, de fapt, nu-și vor putea onora obligațiunile de plată, cu impact negativ asupra bugetului de stat, și asta deoarece Guvernul va acoperi jumătate din creditele falimentare; și (ii) riscul distorsionării pieței de creditare prin determinarea băncilor să aloce resursele creditare, pe termen lung, în sectorul imobiliar, deprivând de „bani lungi” alte sectoare și cu implicații negative asupra activității investiționale (la unele bănci care participă activ în acest program indicatorii lichidității pe termen lung deja s-au apropiat de limitele minime admise). În definitiv, scutirea temporară de plata taxelor vamale pentru exporturile moldovenești destinate pieței ruse va avea un impact neutru asupra producătorilor autohtoni tocmai din cauza caracterului temporar al acestei măsuri (până în 30 iunie 2019) și menținerii barierelor de bază de acces pe această piață (barierele administrative cu caracter subiectiv/selectiv).

Drept urmare, în perioada post-electorală, viitorul Guvern va trebui să facă față creșterii deficitului bugetar în paralel cu încetinirea creșterii economice. Prognozele noastre sugerează o decelerare a creșterii economice în 2019 - până la 3,5%, pe fundalul înrăutățirii situației economice din regiune, dar și o încetinire a activității investiționale. Totodată, deficitul bugetar ar putea atinge nivelul de 3% din PIB, fapt ce se va reflecta în creșterea împrumuturilor de la bănci, deprivând și mai mult sectorul real de resursele creditare bancare. Mai mult decât atât, pentru a face față dezechilibrelor fiscale, viitorul Guvern ar putea recurge la majorări de taxe/impozite și/sau optimizări majore în sectorul public, cu efect negativ asupra creșterii economice. În vederea atenuării riscurilor și a promovării unor reforme mai profunde, cu efecte de durată, publicația include un șir de recomandări/priorități pentru programul de guvernare al viitorului executiv.

Top-5 acțiuni electorale ale guvernării în ajunul alegerilor parlamentare

1. Acordarea suportului unic pentru beneficiarii de pensii

Esența și riscuri

La 7 februarie 2019, a fost votată în prima lectură inițiativa legislativă a trei deputați ai partidului aflat la guvernare privind acordarea unui suport unic de 600 MDL beneficiarilor de pensii și alocații de stat. Proiectul de lege vizează circa 600.000 de persoane care primesc pensii și alocații ce nu depășesc 2000 de lei lunar. De acest suport unic vor avea parte și cetățenii care primesc pensii pentru limita de vârstă, pensii de dizabilitate, pensii de urmaș, pensii pentru vechime în muncă, pensii pentru unele categorii de angajați, pensii ale militarilor în termen și ale membrilor lor de familie, pensii ale participanților la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobil, precum și beneficiarii de alte alocații sociale stabilite în sistemul public de pensii până la 1 aprilie 2019.

Proiectul de lege poartă o tentă electorală evidentă și implică o serie de riscuri majore. Pe lângă faptul că a fost promovat de către un grup de deputați ai partidului de guvernare cu doar câteva săptămâni înainte de alegeri, acesta presupune un impact bugetar negativ, estimat la circa 360 de milioane MDL. Resursele cu pricina nu au fost planificate nici în Legea bugetului de stat și nici în Legea bugetului asigurărilor sociale de stat. În acest context, nu este clar cum un asemenea proiect a fost promovat în prima lectură fără avizul Guvernului, mai ales că acest lucru vine în contradicție cu Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, conform căreia, pe parcursul anului bugetar, nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget. Mai mult decât atât, inițiativa legislativă nu este susținută de calcule privind sursele de acoperire a acesteia. Or, cele 360 de milioane MDL urmează să fie realocate de la alte linii bugetare, fapt care, în contextul creșterii deficitului bugetar în 2019, s-ar putea reflecta în creșterea nivelului de îndatorare și/sau reducerea altor cheltuieli importante pentru creșterea economică (ex.: investiții în infrastructură) după alegeri.

Recomandări pentru noul Guvern

Sistemul de pensii are nevoie de o reforma structurală, care ar asigura durabilitatea financiară și echitatea economică și socială a acestuia. Măsura menționată mai sus nu va soluționa cel puțin 3 problemele fundamentale ale sistemului public de pensii: (i) nivelul mic al pensiilor, care practic condamnă pensionarii la sărăcie: mărimea medie a pensiei este la limita minimului de existență; (ii) corelarea slabă dintre venitul obținut în perioada economic activă și pensii: rata de înlocuire a salariului pierdut este în jur de 27% (nivelul minim admisibil este de 40%); și (iii) nesustenabilitatea financiară a sistemului de pensii: Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat este constant în deficit structural, care este acoperit din transferuri de la bugetul de stat. Pentru a soluționa fiecare din aceste probleme este necesară o reformă complexă a sistemului de pensionare, care să meargă dincolo de majorarea vârstei de pensionare, eliminarea privilegiilor și alte măsuri importante, dar cu caracter parametric și mai curând temporar. Astfel, este necesară dezvoltarea sistemului multipilon prin crearea pilonului 2 de pensii (care poate fi atât privat, cât și public), conform căruia o parte din contribuția de asigurări sociale să fie *acumulată* pe contul contribuabilului și nu *redistribuită* actualilor pensionari. Aceasta va spori corelarea dintre venituri și pensii și, în așa fel, va crește și înclinația populației să contribuie la sistem, diminuând ocuparea informală și lărgind baza impozabilă. Totodată, aceasta va permite disponibilizarea „banilor lungi” în economie care ar putea fi utilizați de către bănci la extinderea creditării investiționale și ipotecare. Recomandările de fortificare a sistemului public de pensii nu vor avea efectul scontat dacă fenomenul ocupării informale și a „salariilor în plic” nu va fi eradicat. În vederea combaterii acestui fenomen, sunt necesare măsuri de majorare a costurilor ocupării informale – ex. majorarea amenzilor pentru ocuparea informală și plata salariilor „în plic”; descurajarea utilizării banilor în numerar. Pe lângă acestea, trebuie micșorate costurile ocupării formale - dezvoltarea unei politici fiscale pro-profit, simplificarea și automatizarea emiterii documentelor permissive, etc. Eliminarea acestor practici ar permite în mod automat echilibrarea bugetului de asigurări sociale de stat și majorarea pensiei medii la nivelul minimului de existență. În final, creșterea veniturilor populației, impulsivitatea activității economice și diminuarea evaziunii fiscale vor permite creșterea pe termen lung și în mod sustenabil a pensiilor.

2. Reforma salarizării în sectorul bugetar

Esența și riscurile inițiativei

În octombrie 2018, partidul de la guvernare a anunțat majorări semnificative de salarii pentru bugetari, în cadrul reformei sistemului de salarizare în sectorul bugetar. Reforma constă în punerea în aplicare a unui mecanism unic de salarizare a bugetarilor, respectiv a unui set de reguli și criterii de remunerare comune pentru toți. În cadrul acestei inițiative, denumită „Salarii bune pentru Moldova”, Guvernul a promis majorări de salarii în cuantum de 20%-50% pentru un contingent de peste 150 de mii de bugetari, începând cu 1 decembrie 2018. Legea pentru implementarea sistemului unic a fost aprobată în noiembrie trecut și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2018.

Majorarea salariilor a fost posibilă mai curând grație veniturilor bugetare adiționale, decât implementării unui sistem unic de salarizare.

De facto, lucrul asupra creării sistemului unic de salarizare a început încă în anul 2017, iar în procesul de pregătire a reformei au fost antrenate mai multe instituții naționale și internaționale, proiectul fiind supus consultărilor publice. Un sistem unic de salarizare are avantajul de a crea un cadru de reglementare mai clar și mai transparent, decât cel existent în prezent, în ceea ce privește remunerarea muncii în sectorul bugetar. Însă, punerea în aplicare a unui asemenea mecanism de salarizare nu presupune o majorare semnificativă a salariilor, în special, în condițiile în care nu există ajustări semnificative de personal sau nu sunt identificate resurse financiare adiționale în buget. În cazul inițiativei „Salarii bune pentru Moldova”, vor fi utilizate veniturile bugetare adiționale care, în 2018, au fost în creștere peste estimările inițiale. Cu acest scop, în noiembrie 2018 bugetul a fost rectificat, și asta cu doar o lună până la finalizarea anului bugetar. Deoarece, în anii viitori, creșterea veniturilor bugetare nu va fi, cel mai probabil, atât de spectaculoasă, majorările salariilor se vor reduce la indexarea la rata inflației. Includerea în noua Lege a salarizării a prevederii indexării automate a salariilor la rata inflației poate crea însă probleme în anii de accelerare a inflației, generând presiuni pe finanțele publice.

Caracterul electoral al Inițiativei „Salarii bune pentru Moldova” nu constă în majorarea per se a salariilor sau în implementarea mecanismului unic de salarizare, ci în modul de planificare și realizare a acestuia. Majorarea salariilor și reformarea cadrului normativ erau demult necesare pentru ca sectorul bugetar să devină mai competitiv și profesionist. O creștere semnificativă a salariilor însă, inclusiv prin punerea în aplicare a unui nou mecanism de reglementare cu impact sistemic asupra finanțelor publice, se lansează la începutul unui nou an bugetar. În cazul în care Inițiativa „Salarii bune pentru Moldova” nu ar fi fost una electorală, ea ar fi fost inclusă în proiectul Bugetului de stat fie pentru 2018, fie pentru 2019. În proiectul Bugetului pentru anul 2018 astfel de majorări nu au fost planificate însă, ele fiind reflectate doar în cel pentru 2019. În realitate, veniturile bugetare adiționale cu caracter conjunctural, acumulate pe parcursul anului 2018, au permis ca această reformă să fie lansată doar cu o lună până la finalizarea anului bugetar, prin operarea rectificării bugetare. Iar singurul motiv real care a determinat precipitarea acestor acțiuni este ca bugetarii să primească salarii majorate cel puțin o lună până la alegerile parlamentare. Consecințele implementării pripite a unei reforme de anvergură a condus la faptul că multe persoane au primit salarii mai mici decât aveau anterior, iar asta în pofida faptului că noua lege prevede păstrarea venitului salarial, dacă recalcularea nu a fost în favoare angajatului. În cazul unei perioade mai îndelungate de pregătire, cu instrucțiuni detaliate pentru contabili, astfel de situații ar fi putut evitate.

Majorările salariale în cadrul reformei de salarizare comportă și un set de riscuri majore pe termen mediu pentru finanțele publice. Un risc important, precum s-a menționat mai sus, ține de prevederile indexării automate a salariilor la ratele de inflație. În anii cu accelerare a inflației, bugetul de salarizare va crește automat și va face presiuni asupra balanței bugetare. Alt risc important ține de suprapunerea în timp a două reforme cu impact negativ asupra bugetului - reforma fiscală și majorarea salariilor. Există riscul că reforma fiscală nu va conduce la stimularea activității economice și a veniturilor bugetare pe termen mediu, ceea ce va restrânge spațiul de majorare a salariilor în continuare. Într-o astfel de conjunctură fiscală, cel mai probabil că salariile vor crește în termeni doar nominali, nu și reali, până la următorul ciclu electoral. Aceste riscuri au fost recunoscute implicit de către Guvern prin recentul moratoriu de angajare a personalului în sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate - moratoriu care va dura cel puțin până la finele anului 2019.

Recomandări pentru noul Guvern

Riscurile legate de reforma salarizării pot fi diminuate prin punerea în aplicare a unor măsuri, care să sporească flexibilitatea și performanța sistemului de remunerare în sectorul bugetar. Flexibilitatea poate fi asigurată prin revizuirea prevederilor ce țin de indexarea automată a salariilor la rata anuală a inflației. Cel mai important, însă, este că actualele majorări a salariilor trebuie să ducă la creșterea productivității și performanței în sectorul public. Pentru a stimula performanța este imperativ de elaborat și implementat indicatori de performanță realizabili, unde este posibil, pentru partea variabilă a salariului. Totodată, punerea în practică a unui nou sistem de salarizare trebuie să fie însoțit și de reformarea în continuare a instituțiilor publice. În special, modul de recrutare în instituțiile publice trebuie să fie transparent, promovarea să fie exclusiv în baza criteriilor de performanță, iar interferențele factorului politic să fie excluse.

3. Reforma fiscală

Esența și riscurile inițiativei

După ședința coaliției de guvernare din 24 iulie 2018, Prim-ministrul a anunțat despre intenția de restructurare a sistemului fiscal din Republica Moldova. Șeful Executivului a propus trecerea de la impozitarea progresivă cu două rate (7% și 18%) la aplicarea impozitului unic de 12% pentru venitul persoanelor fizice și reducerea contribuției de asigurări sociale obligatorii de stat achitate de angajator, de la 23% la 18%. Noul sistem urma să fie introdus din 1 octombrie 2018. Această inițiativă a fost promovată cu o „viteză cosmică”: pe 25 iulie, în ședința Guvernului, proiectul de lege ce prevede modificarea sistemului fiscal a fost avizat pozitiv, iar pe 26 și 27 iulie actul legislativ a fost votat de către Parlament în ambele lecturi.

Modul în care a fost promovată restructurarea sistemului de impozitare denotă „izul electoral” și al acestei inițiative. În linii mari, a fost o decizie spontană privind relaxarea politicii fiscale înainte de alegeri - măsură ce ar putea contribui la creșterea scorului electoral al partidului de guvernământ. Căci documentele de bază care stabilesc parametrii fiscali - cum ar fi Legea bugetului de stat și Politica fiscal-valamă pentru anul 2018 - nu au prevăzut modificarea impozitării persoanelor fizice și diminuarea contribuțiilor sociale achitate de patron. De asemenea, așa-numita „reformă fiscală” nu a fost consultată cu reprezentanții mediului de afaceri, ai societății civile, cu autoritățile publice locale sau cu partenerii de dezvoltare. În mod firesc, o decizie atât de importantă trebuia inclusă din start în proiectul Legii bugetului de stat și consultată pe larg cu toate părțile vizate, inclusiv cu partenerii de dezvoltare (în special, cu FMI, având în vedere riscurile subminării bazei impozabile, cel puțin, pe termen scurt și mediu).

Dacă ne referim strict la oportunitatea modificării sistemului de impozitare, identificăm beneficii, dar și riscuri. Relaxarea fiscală poate avea efecte pozitive asupra economiei: majorarea venitului disponibil al populației, dinamizarea activității investiționale, creșterea ocupării și reducerea angajării informale. Printre riscuri putem menționa: creșterea inegalităților sociale și ratarea, în primii ani de implementare a reformei, a unor venituri importante pentru bugetul public național - în special, pentru Bugetul de Asigurări Sociale de Stat (element destul de sensibil, având în vedere caracterul deficitar și nesustenabil al sistemului public de pensii din Republica Moldova).

Primele rezultate ale reformei indică asupra materializării riscurilor. Astfel, în T4:18 încasările din impozitul pe venitul persoanelor fizice s-a diminuat cu 8,1% f-a-p, după ce în perioadele precedente s-au înregistrat creșteri înalte: 10,6% f-a-p în T1:18, 21,9% f-a-p în T2:18 și 14,8% f-a-p în T3:18. O situație similară se atestă și în cazul veniturilor la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat: în T4:18 avem o creștere minoră, doar cu 1,6% f-a-p, după ce în primele nouă luni ale anului s-au înregistrat creșteri cu peste 10% f-a-p (14,5% f-a-p în T1:18, 13,2% f-a-p în T2:18 și 11,6% f-a-p în T3:18). Drept urmare, și ritmul de creștere a veniturilor bugetului public național s-au redus: după ce în T1-T3:18 majorarea a constituit 11% f-a-p, în T4:18 avansarea a constituit doar 2,4% f-a-p. Conform estimărilor noastre, din cauza reformei, în T4:18 Bugetul a ratat în expresie netă 574,4 de milioane MDL:

- ✓ pierderile se cifrează la 586,9 de milioane MDL (100 de milioane la impozitul pe venitul persoanelor fizice și 486,9 de milioane la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat);
- ✓ câștigurile în sumă de 12,5 milioane MDL au fost generate de creșterea consumului aferent majorării venitului disponibil al populației.

Pentru 2019 anticipăm că, în urma restructurării fiscale, Bugetul public național ar putea rata venituri nete în valoare de 1,9 miliarde MDL. Veniturile neîncasate vor depăși 2,2 miliarde MDL - 433 de milioane MDL la impozitul pe venitul persoanelor fizice și 1,8 miliarde MDL la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat. Beneficiile, la rândul lor, vor constitui 339,4 milioane MDL. Efectele pozitive nete ale reformei fiscale asupra finanțelor publice vor începe să se resimtă abia spre sfârșitul anului 2019. De asemenea, un prim rezultat al introducerii cotei unice la impozitare ține de creșterea inegalității, deoarece angajații cu salarii mai înalte beneficiază de câștiguri mai mari. Coeficientul Gini, care vine să reflecte nivelul inegalității și care este calculat în baza distribuției salariaților pe grupe după mărimea salariului, are valoarea de 31% în cazul unui sistem de impozitare cu cotă unică și de 25% pentru impozitarea progresivă.

Totodată, anticipăm că în 2019 efectele pozitive ale reformei vor fi limitate, iar riscurile se vor amplifica. Bunăoară, restructurarea sistemului fiscal va marca, în 2019, procesul investițional. Și anume, reducerea contribuțiilor sociale plătite de patron ar trebui să stimuleze procesul investițional, însă reforma fiscală nu abordează problemele sistemice care afectează respectivul proces, cum ar fi corupția sau ineficiența justiției. Drept urmare, confidența mediului de afaceri rămâne scăzută, iar acest fapt temperează apetitul investițional. Dinamica investițională din ultimii ani susține această ipoteză. Între 2014 și 2017 investițiile private au fost în scădere și abia în 2018 s-a înregistrat o creștere. Din păcate, în 2019 incertitudinea politică doar vor consolida neîncrederea sectorului privat. Cel mai probabil, impactul reformei fiscale va fi limitat și o parte din sursele economisite de către companii nu vor fi orientate spre investiții, iar acest fapt va limita expansiunea cererii și va diminua creșterea economică, ceea ce de asemenea ar avea un impact negativ asupra bazei impozabile. Evoluția în cauză, asociată cu ratarea veniturilor potențiale, va determina o temperare a veniturilor bugetare. De fapt, încetinirea majorării încasărilor bugetare s-a observat deja în 2018. După creștere nominală cu 16,2% în 2017, avansarea în 2018 a reprezentat 8,6%, iar pentru 2019 anticipăm o ascensiune cu doar 7,6%. Astfel, după trecerea alegerilor parlamentare (T1:19) și a celor locale (T2:19), pentru a menține echilibrul bugetar e posibil să se recurgă la o abordare mai austeră în utilizarea finanțelor publice.

Recomandări pentru noul Guvern

Scopul reformei fiscale se poate rezuma la două aspecte: **reducerea economiei informale și stimularea activității economice.** Deși, reforma fiscală a diminuat într-o anumită măsură costurile activării în sectorul formal, mai sunt necesare și alte acțiuni ce ar descuraja ocuparea informală și fenomenul „salarilor în plic”. Printre prioritățile-cheie care ar duce la comprimarea economiei tenebre putem menționa: dezvoltarea plăților electronice și prin intermediul cardurilor bancare, precum și educarea financiară a populației. Totuși, nivelul înalt al economiei informale are o cauză mult mai complexă. În condițiile în care achitarea impozitelor se transpune în servicii publice de calitate nesatisfăcătoare, înclinația cetățenilor spre plata impozitelor este redusă. Totodată, deși, impozitarea este un factor important pentru activitatea economică, determinantul fundamental ține de calitatea instituțiilor. Astfel, politicile financiare stimulatorii, cum ar fi reducerea impozitelor, pot avea anumite efecte pozitive, însă pe termen lung impactul asupra atractivității investiționale va fi redus, dacă instituțiile vor rămâne ineficiente. În acest sens, pentru a influența semnificativ dinamica economică, pe lângă reformele orientate spre îmbunătățirea mediului de afaceri sunt imperative și schimbările ce ar asigura buna funcționare a statului, cum ar fi: combaterea corupției, reformarea justiției, consoledarea instituțiilor publice.

4. Programul de facilitare a accesului la locuințe „Prima Casă”

Esența și riscurile inițiativei

În dorința de a multiplica acțiunile electorale, autoritățile au lansat o serie de sub-programe aferente conceptului „Prima Casă” și care țintesc spre anumite categorii de populație. Demarat la sfârșitul lunii martie 2018, Programul denumit generic „Prima Casă” a pornit de la obiectivul firesc al unei guvernări de a susține accesul familiilor tinere la credite imobiliare în condiții avantajoase. Elementul central al programului - care, de altfel, și determină nivelul mult mai redus al ratei dobânzii în raport cu creditul imobiliar clasic - este reprezentat de garanția statului emisă în favoarea băncii asupra unei cote de 50% din soldul împrumutului. Deși inițial condițiile de participare erau aceleași pentru toți, la scurt timp au fost incluse anumite facilități pentru angajații din sfera bugetară și pentru familiile cu mulți copii. Astfel, „Prima Casă 2” oferă compensații de 50% la plățile aferente creditului pentru persoanele aflate în funcții publice/bugetare, în timp ce „Prima Casă 3” prevede compensarea plăților aferente creditelor contractate de familiile numeroase în proporție chiar și de până la 100%, în funcție de numărul copiilor. În contextul primului sub-program, însuși statul, utilizând banii publici ai întregii populații, creează premise semnificative de discriminare a angajaților din celelalte sectoare ale economiei naționale, care nu vor beneficia de aceleași avantaje. Chiar dacă este nevoie de fortificarea mecanismelor de motivare a funcționarilor publici, acestea trebuie să fie bazate, înainte de toate, pe indicatori de performanță, astfel încât funcționarii cu rezultate să fie remunerați ca atare. În același timp, dacă e să facem abstracție de accentele social-demografice, compensațiile pentru „Prima Casă 3” au un efect real limitat, în condițiile în care o bună parte din familiile vulnerabile, prin definiție, nu au capacitatea de a se conforma cerințelor de eligibilitate stabilite, iar orice încercare de a crește artificial bonitatea unor clienți poate conduce, în timp, la supra-îndatorarea acestora. În aceste condiții, problemele sociale, oricât de stringente ar fi, trebuie soluționate prin intermediul sistemului de protecție socială și nicidecum prin intermediul sistemul bancar.

„Prima Casă 2” și „Prima Casă 3” au ca scop sporirea rezultatelor cantitative ale programului, fără a ține cont de anumite rezultate calitative. O asemenea abordare poate genera implicații majore atât asupra mecanismului de intermediere financiară, cât și asupra capacității unor familii de a face față evoluțiilor mai puțin pozitive a ratelor de dobândă. În primul caz, puținele resurse pe termen lung, disponibile în sistemul bancar, ar putea migra masiv către plasamentele cu risc redus, respectiv creditele imobiliare securizate cu garanții de stat, subminând astfel și mai mult procesul investițional privat. Una dintre caracteristicile negative ale sistemului financiar național este reprezentată de insuficiența resurselor cu termen de maturitate îndelungat, or, practica internațională propune accelerarea programelor de tipul „Prima casă” în același timp cu punerea în aplicare a unui sistem de pensii bazat pe fonduri private (pilonul II și pilonul III). Tocmai acest instrument asigură apariția în economie a „banilor lungi”, care ulterior pot fi canalizați către proiecte investiționale de lungă durată deopotrivă publice și private. În cel de-al doilea caz, istoricul evoluției ratelor de dobândă în sectorul bancar nu demonstrează perioade de stabilitate îndelungată, fiind consemnate fluctuații frecvente peste nivelul de 15%. În asemenea condiții, în eventualitatea unor dezechilibre macroeconomice, creditele imobiliare ar putea deveni un factor de risc atât pentru cei cu venituri reduse, cât și pentru sectorul bancar și bugetul de stat. Creșterea ratelor de dobândă se va transpune în rate lunare mai mari, iar supraîndatorarea va determina persoanele să părăsească țara în căutarea unor venituri mai mari, pentru a putea face față poverii financiare lunare. Drept urmare, sectorul bancar nu poate și nu trebuie utilizat în scopuri sociale și mai ales electorale, atenția mediului politic urmând a se orienta mai degrabă spre politici de dezvoltare economică și care să aducă venituri suplimentare inclusiv în sistemul de protecție socială.

Nu în ultimul rând, cele mai recente cifre vorbesc despre un interes sporit din partea populației de a-și achiziționa o locuință apelând la un credit imobiliar. Doar pe parcursul anului trecut, portofoliul băncilor la capitolul credite imobiliare a crescut cu 1,3 miliarde MDL, ceea ce indică o creștere de circa 50% față de 2017. Evident, această creștere se datorează în mare măsură Programului „Prima Casă” și celor peste 1200 de beneficiari înregistrați la sfârșit de an. Totodată, guvernarea anunță creșteri și mai importante pentru următoarea perioadă, fără a se ține cont însă de capacitatea sectorului bancar de a susține aceste credite pe termen lung. Astfel, pentru anul 2019, a fost prezentată cifra de 3000 de potențiali beneficiari noi, adică de trei ori mai mult, în condițiile în care resursele bugetare alocate pentru onorarea garanțiilor de stat rămân aceleași (50 de milioane MDL). În concluzie, această creștere rapidă nu este neapărat un fenomen pozitiv și trebuie privită cu maximă atenție, mai ales că încă nu avem anumite evidențe privind calitatea în timp a creditelor în cauză.

Recomandări de politici pentru noul Guvern

În condițiile situației demografice cu care se confruntă Republica Moldova, facilitarea accesului la locuințe trebuie să rămână o prioritate pentru orice guvernare. Cu toate acestea, programele guvernamentale ce pun în joc garanții ale statului trebuie atent monitorizate și calibrate. Astfel, pentru dezvoltarea sustenabilă a programului „Prima Casă”, o serie de reforme ce ținesc apariția banilor lungi în economie necesită a fi demarate. Aici e vorba de acțiuni ce ar impulsiona dezvoltarea atât a pieței de capital cât și a sistemului multi-pilon de pensii, or în situația actuală, creditele imobiliare ar putea absorbi rapid puținele resurse pe termen lung existente la moment în bănci. De asemenea, mediul politic ar trebui să se focalizeze pe acțiuni ce ar crește nivelul de competiție între bănci și ar fortifica mecanismul de protecție a consumatorilor. Doar așa serviciile financiare vor deveni mai bune, mai sigure, și suficient de adaptate pentru toate ramurile economiei și grupurile de populație.

5. Scutirea temporară de plata taxelor vamale a exporturilor moldovenești destinate pieței ruse

Esența și riscurile inițiativei

Nu este surprinzător faptul că Federația Rusă își poate schimba în orice moment viziunile în materie de politici comerciale față de partenerii săi sfidând normele și angajamentele internaționale din domeniu. Această practică este utilizată pe larg și în raport cu Republica Moldova, în special, după semnarea de către țara noastră a Acordului de Asociere cu UE, când Moscova au impuse mai multe restricții comerciale pentru un șir de produse sensibile. În același timp, „ajustarea” severității acestor restricții a fost utilizată, pe parcursul ultimilor ani, pentru a sprijini unele curente politice din țară. Ultima evoluție din domeniul cooperării comerciale între Republica Moldova și Federația Rusă (ce vizează scutirea de plata taxelor vamale pentru anumite produse moldovenești) se încadrează perfect în logica enunțată mai sus, deși acest act de „bunăvoință” din partea Federației Ruse nu inspiră prea multă încredere în contextul unei perioade electorale.

Astfel, în cadrul discuțiilor pe care le-a avut cu Președintele Federației Ruse la finele anului 2018, Președintele Republicii Moldova a primit asigurări ce au vizat excluderea, începând cu 1 ianuarie 2019, a taxelor vamale pentru anumite produse (taxe instituite în mod unilateral de către administrația de la Kremlin, cu titlu de penalizare a Chișinăului în contextul semnării Acordului de Asociere cu UE). Ulterior, la 30 decembrie 2018, Executivul de la Moscova a aprobat Hotărârea Nr. 1786, care prevede modificarea Hotărârii de Guvern Nr. 736 din 31 iulie 2014 cu privire la introducerea taxelor vamale pentru produsele originare din Republica Moldova. Noul act normativ face referință la cinci categorii de produse (HS07 - Legume proaspete; HS0808 - Mere, pere, gutui; HS0809 - Caise, cireșe, piersici, prune; HS2005 - Legume preparate; HS2204 - Vin de struguri), care vor beneficia de aplicarea unei taxe vamale de „0%”. Totuși, scutirea dată are un caracter temporar, fiind valabilă până la 30 iunie 2019. Mai mult ca atât, nu există nicio mențiune ce ar face referință la perspectiva anulării acestor taxe pe un termen nedeterminat.

În pofida agitației generate de această inițiativă, efectul economic net ar putea fi unul limitat, în special, dacă e să ținem cont de faptul că ea are un caracter temporar și vizează categoriile de produse sezoniere. Mai exact, în materie de amplitudine a inițiativei în cauză, ea se răsfrânge asupra a doar 41% din totalul exporturilor anuale cu astfel de produse, destinate pieței Federației Ruse (având ca punct de referință exporturile din perioadele similare ale anilor 2015-2017). Iar în termeni absoluți, inițiativa dată exprimată în valoarea taxelor vamale, care nu vor fi achitate în perioada scutirii (adică 1 ianuarie - 30 iunie 2019), se poate ridica la maxim trei milioane USD (având aceeași perioadă de referință - anii 2015-2017). Aceasta reprezintă o pondere aproape neglijabilă de circa 0,03% în total încasări din contul taxelor vamale la import în bugetul Federației Ruse.

Totuși, menționăm că evoluția exporturilor principalelor categorii de produse, vizate de scutirea de plata taxelor vamale (cum ar fi fructele și vinurile), arată o ascensiune, chiar și peste valorile înregistrate anterior instituirii restricțiilor. Aceasta indică foarte clar asupra faptului că nu taxele vamale sunt cea mai mare problemă a producătorilor, ci barierele administrative cu caracter subiectiv/selectiv (sub forma unor liste de anumite companii admise pentru export), care limitează accesibilitatea pe principii generale a exportatorilor pe această piață, fapt care permite infiltrarea intermediarilor în canalele de distribuție (cu impact asupra prețurilor de achiziție). De altfel, concluzia în cauză coroborează foarte mult cu nemulțumirea agricultorilor autohtoni în ceea ce ține de penetrarea pieței Federației Ruse.

Recomandări pentru noul Guvern

În condițiile date, în locul actelor de „caritate” cu tentă electorală sub forma scutirilor temporare de plata taxelor vamale, ar fi mai apreciazabilă schimbarea retoricii în discuțiile cu Federația Rusă tocmai pe dimensiunea barierele administrative menționate. Or, recurgerea la șantaj comercial nu ar trebui să mai reprezinte o tehnică de penalizare a deciziilor suverane ale Republicii Moldova. În caz contrar, în contextul unui comportament inechitabil al Federației Ruse în raport cu partenerii săi comerciali, încrederea într-un parteneriat bazat pe principiile echității și corectitudinii se erodează treptat.

Mai mult ca atât, se consideră oportună inițierea discuțiilor ce vizează măsurile restrictive impuse de autoritățile Federației Ruse față de produsele moldovenești, în cadrul organelor abilitate ale Organizației Mondiale a Comerțului. Platformă ce va permite evaluarea obiectivă a argumentelor ce țin atât de pretinsa invazie a mărfurilor de proasta calitate pe piața Federației Ruse (odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE), cât și diversele măsuri administrative care au menirea de a limita exporturile moldovenești pe această piață.

Anexe statistice

Tabelul 1. Principalii indicatori lunari

Indicatorul	Dec:17	Ian:18	Feb:18	Mar:18	Apr:18	Mai:18	Iun:18	Iul:18	Aug: 18	Sep:18	Oct:18	Noi:18	Dec:18
Producția industrială, creștere f-a-p, %	-3	4,2	4,1	10	12,5	10	10,3	1,7	6,4	-3,1	-4,9	n.a.	n.a.
Comerțul cu amănuntul, creștere f-a-p, %	-10,9	9,1	6,5	3,4	12	5,7	3,9	11,1	6,9	9,8	7,1	n.a.	n.a.
Serviciile prestate populației, creștere f-a-p, %	4,6	6,6	10,7	4,3	13,3	12,5	12	7,6	10,7	18,8	16,9	n.a.	n.a.
Exportul de bunuri, creștere f-a-p, %	120,5	157,9	122,1	114,2	129,6	127,6	125,2	114,2	105,2	92,6	96,5	n.a.	n.a.
Importul de bunuri, creștere f-a-p, %	120,4	140,3	128,5	121,6	123,0	126,2	118,0	123,1	112,7	110,0	116,0	n.a.	n.a.
Activele oficiale de rezervă, milioane USD	2803,3	2903,5	2841,2	2875,2	2869,3	2846,5	2899,8	2970,4	2963,2	3021,2	3011,3	3014,6	2995,2
Veniturile bugetare, creștere f-a-p, %*	16,2	16,8	12,8	10,8	11,1	12,1	11,5	12,5	11,3	11,0	11,1	10,7	8,6
IPC, creștere f-a-p, %	7,3	6,0	5,0	4,7	3,7	2,8	3,2	3,0	3,2	2,4	1,2	0,9	0,9
IPPI, creștere f-a-p, %	2,3	1,9	1,7	1,0	1,0	0,3	0,2	-0,1	-0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-0,1
Rata nominală de schimb MDL/USD (s-p)	17,10	16,72	16,69	16,47	16,53	16,85	16,84	16,58	16,71	16,86	17,13	17,23	17,14
Banii transferați de peste hotare, creștere f-a-p, %	13,0	26,1	18,5	12,1	14,6	19,9	8,5	10,1	-3,7	-10,7	-4,5	n.a.	-9,28
Agregatul monetar M2, creștere f-a-p, %	14,2	14,1	14,5	14,1	13,0	13,6	13,1	11,9	12,3	13,5	11,8	12,0	10,0
Rata de bază a BNM, %	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Rata dobânzii pentru depozite bancare, %	5,19	5,17	4,54	4,66	4,46	4,20	4,58	4,44	4,19	4,51	4,59	4,45	4,10
Rata dobânzii pentru credite bancare, %	9,58	9,80	9,47	9,35	9,00	8,63	8,72	8,67	8,45	8,50	8,52	8,45	8,61
Ponderea creditelor neperformante în totalul de credite, %	18,4	18,3	16,6	16,2	15,6	15,2	14,7	14,4	14,2	13,5	13,3	13,4	12,5

Sursa: BNS, BNM, estimările EG

Tabelul 2. Principalii indicatori trimestriali

Indicatorul	T2:16	T3:16	T4:16	T1:17	T2:17	T3:17	T4:17	T1:18	T2:18	T3:18	T4:18
Rata reală de creștere a PIB-ului, f-a-p, %	2,0	6,7	7,0	3,2	2,6	5,3	6,4	3,7	5,2	3,4	n.a.
Producția agricolă, creștere f-a-p, %*	4,1	18,9	18,8	1,1	-5	3,7	9,1	1	7,2	0,2	2,5
Lucrările de construcție, creștere f-a-p, %*	-13,3	-9,6	-8,4	1,7	2,7	2,1	2,3	-1,7	4,2	15,6	n.a.
Investițiile în active materiale pe termen lung, creștere f-a-p, %*	-21	-17,6	-13,9	-1,2	2,5	2,4	1,3	2,9	7,4	13,5	n.a.
Influxul net de ISD, mln. USD	-11,7	64,61	-7,18	39,71	35,12	70,82	4,13	99,83	24,82	16,43	n.a.
Salariul real, creștere f-a-p, %	0,4	5,2	10,5	6,8	5,8	3,5	4,7	7,7	9,5	8,9	n.a.
Rata șomajului, %	6,2	4,0	2,9	3,8	6,3	3,5	3,4	3,3	3,0	2,2	n.a.
Rata de ocupare a forței de muncă, %	37,6	43,8	43,5	38,5	37,7	42,6	42,4	39,2	45,0	46,2	n.a.

Notă: *- cumulativ; (e) - estimat;

Sursa: BNS, BNM, estimările EG