

Analiza Rectificării Bugetare pentru anul 2015

Autor:

Iurie Morcotîlo

Chişinău, noiembrie 2015



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Lista de acronime	4
Introducere.....	5
Ce a condiționat rectificarea bugetară?	6
Ce presupune rectificarea bugetară?	10
Rectificarea bugetară la capitolul de venituri	10
Rectificarea bugetară la capitolul de cheltuieli	11
Rectificarea bugetară la capitolul de finanțare a deficitului bugetar	12
Care sunt riscurile rectificării bugetare?	14
Concluzii	17
Anexă: Aspecte metodologice.....	18
Estimarea încasărilor fiscale pe o perioadă scurtă de timp	18
Calcularea impulsului fiscal	18
Bibliografie.....	20

■ Lista de acronime

BASS – Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat

BBPA – Balanța Bugetară Primară Ajustată

BM – Banca Mondială

BNM – Banca Națională a Moldovei

BPN – Bugetul Public Național

BS – Bugetul de Stat

BUAT – Bugetele Unităților Teritorial Administrative

CE – Comisia Europeană

CSI – Comunitatea Statelor Independente

FAOAM – Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală

FMI – Fondul Monetar Internațional

IF – Impuls Fiscal

MF – Ministerul Finanțelor

PF – Poziția Fiscală

PIB – Produsul Intern Brut

TVA – Taxa pe Valoare Adăugată

UE – Uniunea Europeană

VMS – Valori Mobiliare de Stat

■ Introducere

Anul curent s-a dovedit a fi unul dificil pentru economia națională la toate capitolele. Multiplele cauze atât de origine externă, cât și internă s-au suprapus și au amplificat efectele crizei economice. Totuși, se evidențiază un set de factori care au avut o influență decisivă, printre ei putând fi nominalizați criza economică din Federația Rusă și Ucraina, criza din sectorul bancar, înghețarea finanțării externe și, ca o reacție în lanț la factorii indicați, înrăutățirea tuturor indicatorilor macroeconomici.

O consecință negativă a agravării situației economice este diminuarea veniturilor la Bugetul Public Național (BPN). La capitolul de venituri, încasările sunt cel mai tare afectate de descreșterea peste nivelurile prognozate inițial a importurilor și de sistarea parțială a asistenței financiare externe. De asemenea, din cauza înăspririi politicii monetare, a scăzut capacitatea statului de a finanța deficitul bugetar prin emiterea Valorilor Mobiliare de Stat (VMS). Ca urmare, executivul a fost nevoit să impună anumite limitări la achizițiile publice pentru a face față surselor reale de venituri disponibile.

În acest context macroeconomic și financiar, Guvernul a fost nevoit să revizuiască prognozele inițiale pentru economia națională și realizarea BPN. Astfel, la începutul lui octombrie executivul a aprobat și a transmis Parlamentului proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pe anul 2015 nr. 72 din 12 aprilie 2015. Acest proiect de lege planifică să ajusteze principalii indicatori bugetari la noile realități economice.

Datorită importanței majore a BPN atât pentru sfera economică, cât și pentru cea socială, apare necesitatea de analiză a principalelor inițiative din rectificarea bugetară curentă. Acesta și este scopul final al acestui studiu, care vine să verse lumină asupra cauzelor care au dus la necesitatea de modificare a bugetului (Capitolul 1), însăși structura rectificării bugetare (Capitolul 2), cât și analiza riscurilor pentru economia națională a ajustării în cadrul politicii fiscal-bugetare implementate la momentul actual în Republica Moldova (Capitolul 3).¹

¹ Analiza și calculele în acest studiu sunt făcute în baza datelor proiectului de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pe anul 2015 nr. 72 din 12 aprilie 2015, până a fi aprobate de către Parlament.

■ Ce a condiționat rectificarea bugetară?

Necesitatea rectificării bugetare în anul 2015 rezultă din deteriorarea situației economice sub prognozele inițiale, în baza cărora a fost aprobat BPN. Șocurile pentru economia națională vin atât din extern, cât și din intern. Principalul șoc extern ține de criza economică din CSI, în timp ce cel intern este nemijlocit legat de criza din sectorul bancar. Aceste două șocuri s-au suprapus și au amplificat efectele nefaste pentru economia Republicii Moldova, inclusiv și pentru finanțele publice. Principalele mecanisme, care sunt și interdependente între ele, prin intermediul cărora aceste șocuri au influențat economia națională și eventual bugetul, sunt:

- **Diminuarea exporturilor.** A avut loc scăderea exporturilor cu mult sub nivelurile prognozate inițial. În proiectul BS 2015, se prognoza diminuarea exporturilor cu -10% f-a-p, în realitate însă, în perioada ianuarie-septembrie ele au scăzut cu -16,6%. Exporturile cel mai tare au fost afectate de criza economică din CSI (Federația Rusă și Ucraina), exporturile către această destinație diminuându-se în aceeași perioadă tocmai cu -35,6% f-a-p. În același timp, exporturile către alte destinații, în primul rând către UE (-0,6% f-a-p), nu au putut compensa pierderile din direcția CSI. Diminuarea exporturilor a dus la diminuarea influxului de valută în țară, ceea ce a făcut presiuni asupra ratei de schimb a leului.
- **Diminuarea importurilor.** Importurile, de asemenea, au scăzut cu mult mai tare decât era inițial prognozat de către Guvern. În loc de o diminuare anuală de -15% f-a-p, deja în perioada ianuarie-septembrie s-a înregistrat o scădere de tocmai -23,4% f-a-p. Micșorarea importurilor este în primul rând legată de scăderea cererii interne și, cum va fi arătat mai jos, este cauzată de decelerarea economiei naționale și deprecierea masivă a leului. Consecință a reducerii importurilor este neîndeplinirea planurilor de încasări la buget a taxelor legate de această activitate economică (TVA la mărfurile importate și impozitele asupra comerțului internațional).
- **Diminuarea remitențelor.** Are loc o reducere semnificativă a remiterilor, în perioada ianuarie-august ele descreșcând cu -47,3% f-a-p. Reducerea respectivă este cel mai tare influențată de criza economică din Federația Rusă, unde activează circa 2/3 din emigranții moldoveni și proveneau circa 60% din total remitențe. De asemenea, deprecierea substanțială a rublei rusești a făcut ca valoarea în USD a transferurilor să scadă și ea dramatic. Consecință a descreșterii remiterilor este scăderea influxurilor de valută în țară, care face presiune asupra cursului de schimb al leului, precum și diminuarea veniturilor disponibile a familiilor persoanelor care activează peste hotare. La rândul său, diminuarea veniturilor influențează negativ asupra cererii interne și, finalmente, asupra importurilor.
- **Deprecierea leului.** Pe parcursul acestui an leul s-a depreciat cu 22%. Principalii factori care au contribuit la acest proces, cum deja a fost menționat, a fost diminuarea influxurilor de valută, în urma diminuării exporturilor și remitențelor. De asemenea, un rol important a jucat și criza bancară, care a jucat un rol important în deprecierea leului, ponderea acestui factor fiind de 48%.² Ceea ce ține de influența asupra BPN, valoarea mai mică a leului a permis ca de pe produsele importate la același preț în USD să fie colectați mai mulți bani în lei, astfel, compensând descreșterea volumului

² A. Fala, D. Budianschi, I. Morcotîlo "Impactul evoluțiilor macroeconomice și din sectorul bancar asupra Bugetului Public Național", Expert-Grup, 2015.

de importuri. Pe de altă parte, deprecierea leului a generat o reacție în lanț asupra tuturor indicatorilor macroeconomici, în primul rând asupra inflației.

- **Accelerarea inflației.** Către finele lui octombrie, Indicele Prețurilor de Consum (IPC) a fost de 111,5% față de începutul anului, depășind indicele inițial prognozat de 107,6%. Accelerarea inflației, însă, a contribuit la erodarea puterii de cumpărare a populației și cererii interne, făcând în continuare presiuni asupra importurilor. De asemenea, pentru a tempera creșterea prețurilor Banca Națională a Moldovei (BNM) a fost nevoită să înăsprească politica monetară, ca are repercusiuni adânci asupra economiei naționale și gradului de executare a BPN.
- **Înăsprirea politicii monetare.** Înăsprirea politicii monetare s-a manifestat prin creșterea normei stabilite a rezervelor obligatorii de la mijloacele atrase în MDL și valute neconvertibile de la 16% în ianuarie la 35% în octombrie. De asemenea, în aceeași perioadă rata de bază a BNM a crescut de la 8,5% la 19,5%. Consecințele astfel de politici monetare sunt scumpirea creditelor oferite de băncile comerciale, care ulterior au dus la descreșterea noilor credite oferite cu 37% f-a-p (septembrie) și diminuarea activității investiționale, care către T2:15 s-au diminuat cu -2,5% f-a-p. Înăsprirea rezervelor obligatorii a dus la diminuarea masei monetare către luna septembrie (agregatul monetar M2) cu -11,9% f-a-p.³ Acest fapt și împreună cu creșterea ratei de bază a făcut să se dubleze la peste 20% ratele de dobândă la VMS, practic stopând finanțarea deficitului bugetar la această componentă.
- **Înghetarea finanțării externe.** Ca reacție la procesele din sectorul bancar și lipsa unui memorandum cu Fondul Monetar Internațional (FMI), un șir de donatori externi (Comisia Europeană (CE) și Banca Mondială (BM)) au sistat finanțarea destinată suportului bugetar. Însăși deblocarea finanțării este condiționată de progresele autorităților naționale în domeniile menționate. Importanța acestor sume reiese și din ponderea esențială a lor în total veniturile la Bugetul de Stat (BS), care a fost inițial prognozată la circa 4%.

Factorii menționați au influențat negativ executarea BPN, preponderent veniturile și sursele de finanțare a deficitului. Totuși, componentele BPN au fost afectate neuniform de procesele negative din economia națională. În linii generale, executarea BPN (pe toate componentele sale) în raport cu nivelul prevăzut pentru primele 9 luni, nu se deosebește radical de situația din anii precedenți, cu excepția anului de criză din 2009, când indicatorii de realizare a bugetului au fost cu mult mai mici (Tabelul 1). În 2015 cele mai semnificative variații, totuși, se observă la capitolul de venituri la Bugetele Unităților Administrativ Teritoriale (BUAT) și la Fondurile Asigurării Obligatorie de Asistență Medicală (FAOAM), precum și de executarea cheltuielilor și deficitului BS.

Veniturile BUAT și FAOAM au fost în cea mai mare măsură influențate de nerealizarea transferurilor de la BS. În cazul BUAT, gradul de realizare a transferurilor de la BS pe componenta de bază a fost doar de 87% din nivelul planificat (-765 mil. lei), rolul acestor sume fiind crucială, deoarece ponderea lor constituie circa 66% din veniturile BUAT. În cazul FAOAM, nivelul transferurilor din BS a fost și mai jos, la un nivel de 80,5% din planificat, sau aproximativ -335 mil. lei. Soluția de menținere a cheltuielilor acestor bugete a fost realizarea deficitelor la un nivel mai mare decât în anii precedenți.

³ A. Lupușor, A. Fala "Realitatea economică din octombrie 2015 (#54)", Expert-Grup, 2015.

Tabelul 1. Devierile față de nivelul planificat pe componentele BPN (% de executare) pentru 9 luni ale fiecărui an

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Venituri							
BPN	86,5	102,2	98,7	97,0	96,5	98,9	98,5
BS	84,3	101,5	98,6	94,4	93,9	98,9	96,6
BASS	93,0	101,8	99,5	99,8	100,6	100,3	101,6
FAOAM	86,0	99,9	99,8	89,5	97,4	94,2	92,4
BUAT	83,7	100,7	97,7	100,3	98	95,2	90,6
Cheltuieli							
BPN	63,8	87,9	86,5	89,3	87,4	87,7	83,2
BS	79,1	89,1	88,0	87,9	87,5	89,7	80,2
BASS	98,5	99,6	99,1	99,8	99,1	99,2	99,0
FAOAM	86,4	93,9	92,5	92,2	93,0	89,7	91,7
BUAT	75,2	82,2	80,6	85,5	82,0	79,0	79,3
Deficit							
BPN	59,9	31,5	30,3	26,5	18,3	2,0	12,4
BS	60,7	47,4	42,1	41,6	36,8	22,6	17,6
BASS	170,8	73,9	89,9	100,4	61,7	Profit	Profit
FAOAM	89,7	Profit	Profit	23,4	Profit	Profit	56
BUAT	6,0	Profit	7,9	Profit	Profit	Profit	6,4

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

În pofida faptului că nivelul total de venituri la BS este foarte bun, se disting doi factori cruciali care influențează veniturile acestui buget și, indirect, transferurile către alte componente ale BPN. Unul din factori principali este acumularea sub nivelurile planificate a TVA, în principal celor de la import. Astfel, în perioada ianuarie-septembrie colectarea TVA a fost la un nivel de 94,4% din prevăzut pe perioadă (-599,2 mil. lei), iar la TVA din mărfurile importate de 92,2% (-674,7 mil. lei).

Alt doilea factor de influență asupra veniturile este neîncasarea granturilor externe, ele fiind la un nivel de realizare de 82,4% (-284,7 mil. lei). Totodată, o mai mare presiune asupra veniturilor decât neîncasările granturilor vine din partea surselor de finanțare a deficitului bugetar. Din cauza creșterii ratelor de dobândă la VMS la peste 20% anual, Ministerul Finanțelor (MF) a fost nevoit să renunțe la acest instrument de finanțare. Astfel, către finele lunii septembrie emiterea netă a acestor hârtii de valoare a fost negativă, ceea ce înseamnă că stocul lor s-a micșorat și bugetul nu a primit sumele necesare planificate de 594,1 mil. lei.

Rezultatul neîncasărilor la BS a fost diminuarea transferurilor către alte componente a BPN, menționate mai sus, și limitările impuse instituțiilor publice de către MF privind volumul de achiziții publice.⁴ Consecințele acestor măsuri este realizarea nivelurilor de finanțare la majoritatea absolută de grupe funcționale sub pragul de 95% din volumele inițial planificate, excepție fiind Asigurarea și asistența socială, cu un nivel de executare de 97,1% (Tabelul 2). Cum va fi arătat mai jos, cheltuielile cu aspect social vor avea prioritate și în ajustarea preconizată a BPN.

⁴ <http://mf.gov.md/newsitem/9715>

Tabelul 2. Executarea cheltuielilor BPN în 9 luni ale anului 2015

	Prevăzut pe perioada de gestiune (mil. lei)	Executat în perioada de gestiune (mil. lei)	Devieri (+/-, mil. lei)	Devieri (+/-, %)
Serviciile de stat cu destinație generală	1928,3	1570,4	-357,9	81,4
Activitatea externă	272,2	246,7	-25,5	90,6
Apărarea națională	365,0	317,0	-48,0	86,8
Justiția	594,8	433,1	-161,7	72,8
Justiția constituțională	10,1	7,4	-2,7	73,3
Mentținerea ordinii publice și securitatea națională	1920,2	1668,9	-251,3	86,9
Învățământul	7303,0	6082,3	-1220,7	83,3
Știința și inovarea	329,4	288,7	-40,7	87,6
Cultura, arta, sportul și activitățile pentru tineret	1048,5	782,6	-265,9	74,6
Ocrotirea sănătății	4963,0	4543,7	-419,3	91,6
Asigurarea și asistența socială	11960,7	11617,5	-343,2	97,1
Agricultura, gospodăria silvică, piscicolă și apelor	2167,0	1414,4	-752,6	65,3
Protecția mediului înconjurător și hidrometeorologia	433,1	279,6	-153,5	64,6
Industria și construcțiile	55,1	40,9	-14,2	74,2
Transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica	2679,4	1397,7	-1281,7	52,2
Gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe	1342,0	697,4	-644,6	52,0
Complexul pentru combustibil și energie	327,1	80,9	-246,2	24,7
Serviciul datoriei de stat	723,6	659,7	-63,9	91,2
Completarea rezervelor de stat	38,5	19,0	-19,5	49,4
Alte servicii legate de activitatea economică	389,2	217,3	-171,9	55,8
Activități și servicii neatribuite la alte grupe principale	545,6	422,3	-123,3	77,4
Creditarea netă	-86,4	-100,4	-14,0	116,2

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

La capitolul acumulării datoriei creditoare și debitoare situația s-a înrăutățit pe parcursul anului. Astfel, datoriile BPN față de agenții economici au crescut de la 90,1 mil. lei la începutul anului până la 198,9 mil. lei la sfârșitul lunii septembrie.⁵ În aceeași perioadă, datoriile față de buget a agenților economici au crescut și ele, însă nu cu aceleași tempo-uri, de la 137,6 mil. lei la 179,2 mil. lei.⁶

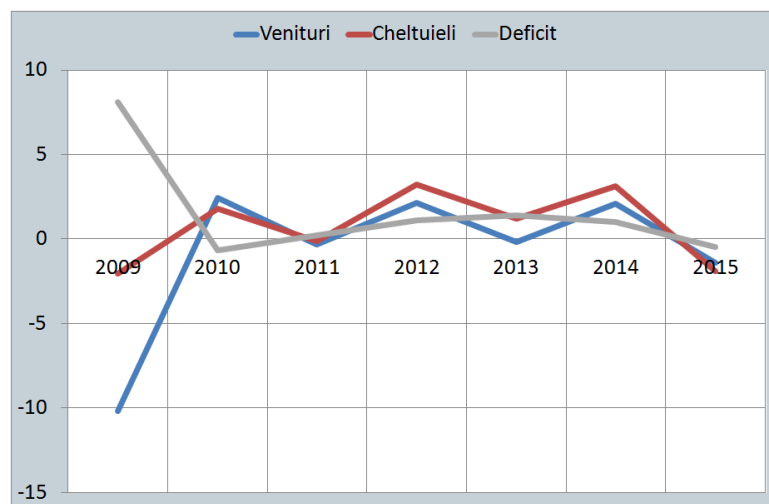
⁵ <http://mf.gov.md/actnorm/reports/7/datorcredit>

⁶ <http://mf.gov.md/actnorm/reports/7/datordebit>

■ Ce presupune rectificarea bugetară?

Ajustarea bugetară din anul curent este cea mai amplă după anul de criză din 2009, însă net inferioară ca magnitudine față de anul respectiv (Figura 1). Spre deosebire de anii precedenți, rectificarea curentă presupune o micșorare concomitentă a veniturilor, cheltuielilor și deficitului bugetar a BPN. Veniturile se planifică de micșorat cu -1,42% din PIB (1126,0 mil. lei), cheltuielile cu -1,9% din PIB (1642,8 mil. lei) și deficitul cu 0,48% din PIB (516,8 mil. lei). Cum va fi arătat mai jos, această structură de ajustare rezultă din condițiile unice ale crizei economice actuale.

Figura 1. Evoluția rectificărilor bugetare. (% din PIB)⁷



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

Rectificarea bugetară la capitolul de venituri

Ceea ce ține de veniturile bugetare, cele mai semnificative reduceri vor fi la cele fiscale cu -1,45% din PIB (1250,6 mil. lei), contribuția principală aparținând reducerii de încasări la TVA cu -1,15% (1181,8 mil. lei). Veniturile nefiscale, dimpotrivă, se planifică să fie majorate cu 0,48% din PIB (608,2 mil. lei). Totodată, o componentă importantă a veniturilor nefiscale, cum sunt granturile externe se vor diminua cu -0,5% din PIB (-568,7 mil. lei).

Suma diminuării la capitolul granturi externe cu -568,7 mil. lei provine, în cea mai mare, parte din suspendarea finanțării din partea CE pentru susținerea bugetului. Totodată, în proiectul de ratificare au rămas incluse două granturi din partea UE – pentru dezvoltarea rurală (264,0 mil. lei) și educația vocațională (53,9 mil. lei), la care s-au finalizat procedurile de evaluare. Însă debursarea sumelor respective depind și de deblocarea finanțării din partea UE, care insistă asupra unui memorandum cu FMI. Astfel, cel mai probabil, suma de 317,9 mil. lei nu o să ajungă până la finele anului în BPN.⁸

Altă sursă importantă de venituri pentru unele componente a BPN, cum sunt transferurile de la BS, nu o să sufere schimbări esențiale. S-a planificat doar o creștere de 41,6 mil. lei către Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) și de 10,7 mil. lei către BUAT, dar o diminuare de 13,1 mil. lei către FAOAM. Astfel, către sfârșitul anului se planifică să fie realizate toate transferurile preconizate, inclusiv cele care nu au fost debursate până în luna septembrie.

⁷ Evoluția a fost calculată ca diferența dintre versiunea rectificată și cea aprobată a BPN pentru fiecare an și raportată la PIB.

⁸ Nota informativă la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2015.

Rectificarea bugetară la capitolul de cheltuieli

În privința cheltuielilor bugetare, structura ajustării acestora nu a avut un caracter simetric. Reducerea finanțărilor pentru economia națională este cu mult mai mare decât cele destinate sectorului social, în primul caz cu -9,2 % (-773,1 mil. lei) față de numai -1,4% (-463,5 mil. lei) în al doilea caz. Cum se observă din Tabelul 2, cele mai drastice micșorări s-au făcut la grupele funcționale transporturi, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica (-507,6 mil. lei), la complexul pentru combustibil și energie (-395,4 mil. lei), precum și la ocrotirea sănătății (-268,0 mil. lei). Acest tip de ajustare în favoarea celor sociale, cum va fi menționat mai jos, nu este caracteristic doar anului acesta.

Tabelul 3. Modificarea BPN pe principalele grupe de cheltuieli

	Aprobat (mil. lei)	Rectificat (mil. lei)	Modificare (+/-, mil. lei)	Modificare (+/-, %)
Economia națională	8426,6	7653,5	-773,1	-9,2
<i>Agricultura, gospodăria silvică, piscicolă, apelor</i>	2600,6	2527,4	-73,2	-2,8
<i>Industria și construcțiile</i>	65,5	66,9	1,4	2,1
<i>Transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica</i>	3240,4	2732,8	-507,6	-15,7
<i>Gospodăria comună și de exploatare a fondului de locuințe</i>	1500,1	1531,7	31,6	2,1
<i>Complexul pentru combustibil și energie</i>	600,8	205,4	-395,4	-65,8
<i>Alte servicii legate de activitatea economică</i>	419,2	589,3	170,1	40,6
Sfera socială	32818,8	32355,3	-463,5	-1,4
<i>Învățământul</i>	8791,9	8678,0	-113,9	-1,3
<i>Cultura, arta, sportul</i>	1195,1	1124,3	-70,8	-5,9
<i>Ocrotirea sănătății</i>	6818,3	6550,3	-268,0	-3,9
<i>Asigurarea socială</i>	16013,5	16002,7	-10,8	-0,1
Serviciul datoriei de stat	1260,5	1064,5	-196,0	-15,5
Alte cheltuieli	7675,2	7471,2	-204,0	-2,7
<i>Serviciile de stat cu destinație generală</i>	2216,3	2274,1	57,8	2,6
<i>Activitatea externă</i>	364,5	360,8	-3,7	-1,0
<i>Justiția și jurisdicția constituțională</i>	750,8	675,8	-75,0	-10,0
<i>Menținerea ordinii publice, apărarea și securitatea statului</i>	2919,0	2856,0	-63,0	-2,2
<i>Știința și inovarea</i>	425,3	443,6	18,3	4,3
<i>Protecția mediului înconjurător, hidrometeorologia</i>	300,4	266,4	-34,0	-11,3
<i>Alte domenii</i>	698,9	594,5	-104,4	-14,9
Creditarea netă	-120,6	-126,8	-6,2	5,1

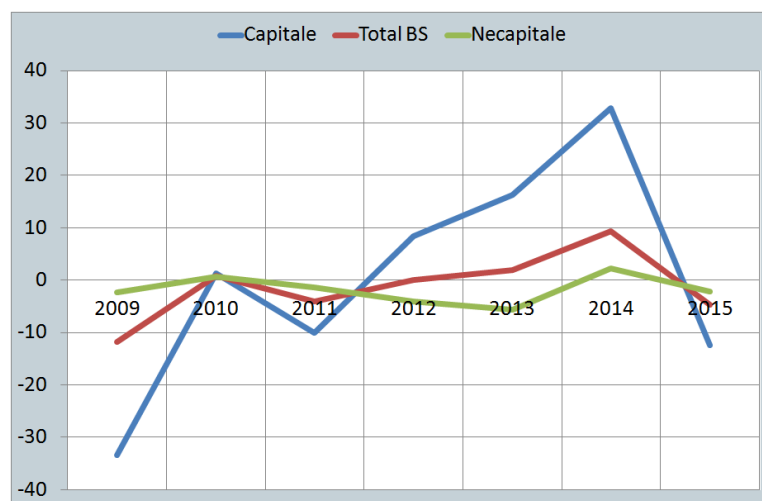
Sursa: Calculele Expert-Grup în baza Tabelului nr. 1 la Nota informativă la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2015

Trebuie de specificat că, în cazul grupeii funcționale transporturi, principalele diminuări au fost operate la Fondul Rutier (-485,0 mil. lei) și la Fondul Național de Dezvoltare Regională (-16,8 mln. lei). Ceea ce ține de cheltuielile la complexul pentru combustibil și energie, nefinalizarea în termen a lucrărilor la gazoductul Ungheni-Chișinău au cauzat o ajustare de -300,0 mil. lei, iar a Fondului de Eficiență Energetică cu -122,6 mil. lei. Reducerea cheltuielilor pentru sănătate este în cea mai mare parte legată de revizuirea programelor unor proiecte

finanțate din surse externe, în special al proiectului "Îmbunătățirea serviciilor medicale" cu - 219,4 mil. lei.

O caracteristică importantă a rectificării bugetare din anul acesta este reducerea semnificativă cu -12,5% a cheltuielilor capitale din BS, în timp ce restul cheltuielilor vor fi reduse doar cu -2,1%. În general, ajustările la capitolul de cheltuieli capitale s-au dovedit de a fi extrem de volatile în ultimii ani, amplitudinea ajustărilor mărindu-se brusc în anii cu creștere economică robustă și reducându-se în anii de decelerare economică (Figura 2). Astfel, în anii de crize sursele financiare pentru cheltuieli capitale sunt folosite ca rezervă și reorientate către cheltuielile de orientare socială.

Figura 2. Evoluția diferențelor dintre nivelurile de cheltuieli rectificate și cele aprobate (%)



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

Rectificarea bugetară la capitolul de finanțare a deficitului bugetar

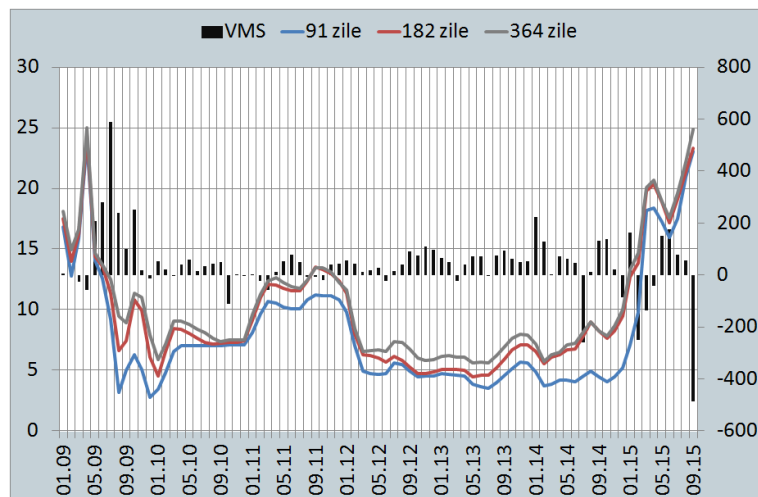
La capitolul de finanțare a deficitului se evidențiază două detalii remarcabile, una privind sursele interne de finanțare, iar a doua privind cele externe. Ceea ce ține de sursele interne, este vorba de diminuarea cu -506,8 mln. lei a volumului de VMS emise. Așa cum a fost menționat și mai sus, această mișcare din partea MF se datorează creșterii rapide a ratelor de dobândă la aceste hârtii de valoare, ca rezultat al înăsprii politicii monetare de către Banca Națională a Moldovei (BNM). În plus, politica respectivă a BNM a dus la scăderea masei monetare în economie și la reducerea din partea băncilor comerciale a cererii pentru VMS.

Constrângerile de emisie a VMS pentru finanțarea bugetului este încă o caracteristică distinctă a rectificării bugetare din anul curent. Spre deosebire de anul financiar 2009, când, datorită ratelor de dobândă în descreștere Guvernul a mers la mărirea deficitului bugetar de 6,7 ori, în mare parte prin emiterea masivă a VMS, pentru a combate descreșterea veniturilor din alte surse. Inițial, în bugetul aprobat nu erau planificate venituri din această sursă, ca apoi să se ajungă la sfârșitul anului cu o emisie netă de VMS de 1595 mln. lei. Anul curent, dimpotrivă emisia de VMS a început să descrească începând cu luna iulie, ca în septembrie să se ajungă la o cifră record de -487,4 mil. lei (Figura 3).

Ceea ce ține de sursele externe de finanțare a deficitului bugetar, volumul acestora se va mări cu 268,4 mil. lei. Creșterea respectivă se datorează diferenței dintre suma creditului

oferit de către România în sumă de 60 mil. euro (1320,1 mil. lei) și împrumutul BM în volum de 45 mil. dolari SUA (868,5 mil. lei), precum și diminuării volumului creditelor pentru suportul bugetar din partea BM de la 24,5 la 15,03 mil. dolari SUA. Deblocarea finanțării din partea acestei instituții este condiționată, ca și în cazul CE, de negocierea unui memorandum cu FMI.

Figura 3. Evoluția ratelor medii ponderate ale dobânzii la VMS de 91/181/364 zile
(%, axa din stânga) și veniturile lunare nete din VMS (mil. lei, axa din dreapta)



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF și BNM

În privința garanțiilor de stat, ele nu au fost reflectate în proiectul de rectificare bugetară. Se planifică, ca garanțiile emise de Guvern pentru susținerea sistemului bancar să fie trecute ca datorie publică printr-o lege separată către finele anului curent, după precizarea sumelor respective de către BNM. Din aceste considerente, riscurile legate de finanțarea acestei garanții vor fi trecute completamente pe bugetul din anul viitor. Costul și impactul acestei datorii pentru BPN 2016 va depinde în mare măsură de prezența unui acord cu FMI.

■ Care sunt riscurile rectificării bugetare?

Orice rectificare bugetară are scop să ajusteze parametrii bugetari la noile condiții economice, care se schimbă pe parcursul anului. În pofida acestui fapt, există anumite riscuri privind realizarea acestui plan de rectificare. În cazul rectificării bugetare din 2015 există trei riscuri de bază pentru PBN în ceea ce ține de realizarea veniturilor rectificate, în ce măsură vor fi realizate cheltuielile bugetare și în ce măsură politica fiscal bugetară va contribui la diminuarea fluctuațiilor economice.

Privind riscurile de încasare a veniturilor la buget, totdeauna există dubii în ce măsură ele vor fi îndeplinite. Pentru a estima acest risc este nevoie de prognozat veniturile bugetare până la sfârșitul anului, în baza datelor deja existente de colectări și prognozelor de creștere economică revizuite. În cazul dacă prognozele realizate sunt echivalente în mare parte cu cele propuse de MF, atunci riscul de neîndeplinire a veniturilor este destul de jos. Există mai multe metode de prognozare, însă în studiul dat a fost aplicată o metodă dezagregată de estimare a fiecărui tip de venit fiscal, cele nefiscale luându-se din propunerile MF (vezi anexa privind aspectele metodologice).⁹

La capitolul de venituri fiscale se poate de așteptat o diminuare de -1382,5 mil. lei (Tabelul 4). Luând în calcul creșterea prognozată de către MF a veniturilor nefiscale cu +608,2 mil. lei și diminuarea granturilor cu -486,4 mil. lei, suma totală de diminuarea a veniturilor BPN o să constituie circa -1260,7 mil. lei, cifra propusă de MF fiind -1126,0 mil. lei. Totodată, cum a fost menționat mai sus, la această sumă s-ar putea adăuga și 317,9 mil. lei, care provin din granturile UE pentru dezvoltarea rurală și educația vocațională. Acești bani cel mai probabil nu vor fi obținuți în anul curent datorită înghețării finanțării. Astfel, suma diminuării posibile al veniturilor s-ar putea ridica la cifra de -1578,6 mil. lei, cu 452,6 mil. lei mai mult decât a fost planificat în rectificarea BPN. Acest risc de neîndeplinire a planurilor de venituri, deja în versiunea rectificată a bugetului, este nemijlocit legat de faptul în ce măsură se vor realiza prognozele de descreștere economică de -2% f-a-p. În cazul unei descreșteri mai mici, cel mai probabil discrepanța menționată se va diminua semnificativ.

Tabelul 4. Prognozele încasărilor fiscale pe anul 2015

	Planificat	Prognozat	Prognozat - Planificat
Impozite pe venit	5185,8	5512,3	326,5
Contribuții de asigurări sociale	9082,9	9272,3	189,4
Prime pentru asigurările obligatorii de asistență medicală	2834,0	2784,0	-50
Impozitul pe bunurile imobiliare	357,7	363,0	5,3
Impozite interne pe mărfuri și servicii, inclusiv	20496,4	18680,5	-1815,9
<i>TVA, total</i>	<i>15425,1</i>	<i>14011,6</i>	<i>-1413,5</i>
<i>Accize, total</i>	<i>3930,0</i>	<i>3822,7</i>	<i>-107,3</i>
<i>Taxe rutiere, total</i>	<i>701,7</i>	<i>654,8</i>	<i>-46,9</i>
Impozite asupra comerțului internațional și operațiunilor externe	1357,7	1320,0	-37,7
Venituri fiscale	39314,5	37932,0	-1382,5

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

⁹ G.P.Jenkins, C.Y.Kuo, G.P.Shukla "Tax Analysis and Revenue Forecasting. Issues and Techniques", Harvard Institute for International Development, 2000.

În privința riscurilor de realizare a cheltuielilor bugetare planificate, chiar și conform versiunii modificate a BPN, ele sunt destul de semnificative. Aceste riscuri țin nu de împlinirea planurilor de cheltuieli pe anul curent, deoarece și în anii precedenți ele s-au realizat cu mult sub 100% (Tabelul 5), dar de discrepanța dintre nivelul mediu de realizare în anii precedenți și anul curent. Astfel, cum s-a menționat și mai sus cele mai mare discrepanțe la acest capitol s-au înregistrat la BS și în oarecare măsură la BUAT.

Luând în considerare dinamica cheltuielilor până la sfârșitul lui septembrie, precum și faptul că în ultimul trimestru al anului se accelerează alocările bugetare, se poate de prognozat că cheltuielile BPN în anul curent vor fi realizate sub 95% din planificat. Ca și în anii precedenți cel mai mic grad de realizare a cheltuielilor o să fie la BS și BUAT (Tabelul 5). Aproximativ nu o să fie cheltuite, dacă presupun un grad mediu de realizare pentru BPN de 94%, o sumă de 2905,1 mil. lei.

În același timp, cuantumul final de cheltuieli pe alte componente ale BPN, care depind de transferurile din BS, o să depindă de realizarea veniturilor prognozate. În caz dacă ele o să fie mai mici decât în versiunea rectificată a BPN (înregistrarea descreșterii PIB-ului de -2% f-a-p), gradul de realizare a cheltuielilor o să fie mai mic cu 1-2 p.p. față de nivelul estimat pentru anul 2015 în Tabelul 5, în special la BUAT și FAOAM.

Tabelul 5. Devierile față de nivelul planificat a cheltuielilor pe componentele BPN (% de executare) pentru 12 luni ale fiecărui an

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (Estimat)
Cheltuieli							
BPN	96,1	94,3	96,5	96,5	96,4	94,0	93,0-95,0
BS	96,4	93,8	98,2	96,7	97,4	94,0	92,0-94,0
BASS	99,1	99,3	99,2	98,7	99,7	98,0	99,0
FAOAM	99,0	98,1	98,4	99,2	97,8	95,4	95,0-96,0
BUAT	94,5	94,3	92,1	94,4	93,1	92,8	92,0-93,0

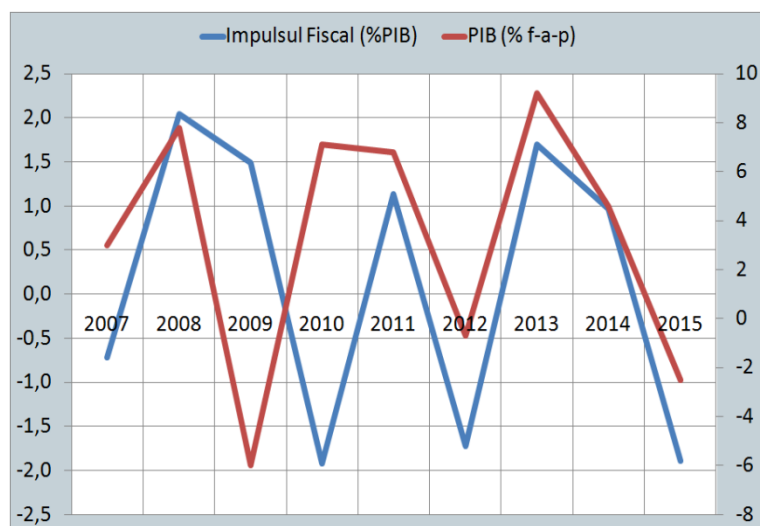
Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

Al treilea risc ce ține de rectificarea bugetară actuală este că ea o să amplifice decelerarea economică și nu o să atenueze. Acest se bazează pe faptul că cheltuielile bugetare sunt unele din posibilele instrumente ale executivului în atenuarea ciclurilor economice. Obiectivul respectiv se atinge prin reducerea ratelor de creștere a cheltuielilor publice în anii de accelerare economică, pentru a acumula anumite rezerve financiare sau o poziție fiscală mai bună (cum ar fi un nivel de îndatorare mai mic), ca ulterior să fie amplificate în perioadele de decelerare economică. Acest tip de politici bugetare sunt contra-ciclice, deci de nivelare a ciclurilor economice.

În Republica Moldova politica fiscal-bugetară are un caracter vizibil pro-ciclic și ajustarea cheltuielilor bugetare din anul curent se înscrie perfect în acest proces. Cum se observă din Figura 4, variația impulsului fiscal a avut în ultimii ani aproximativ aceeași dinamică ca și PIB-ul (vezi Anexa pentru explicațiile privind calcularea impulsului fiscal). Coeficientul de corelație dintre acești indicatori în perioada 2007-2015 fiind de 0,31, în timp ce în țările cu o politica fiscal-bugetară contra-ciclică corelația este negativă.¹⁰ Așadar, diminuarea cheltuielilor bugetare o să fie o contribuție în plus la amplificarea consecințelor decelerării economice.

¹⁰ http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/APD/eng/c2_0413.pdf

Figura 4. Relația dintre impulsul fiscal și creșterea PIB-ului (2007-2015)



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor MF

În pofida faptului că rectificarea bugetară din 2015 are un caracter pro-ciclic, trebuie de menționat că spațiul de manevră a MF este destul de mic în această privință. Cum a fost specificat și mai sus, sunt un set de factori obiectivi care nu permit amplificarea cheltuielilor bugetare în anul curent de care MF nu este responsabil. Acești factori țin de înghețarea finanțării externe și, în cea mai mare parte, de diminuarea capacităților de emiteră a VMS pe piața internă. Ambii acești factori sunt legați de criza din sistemul bancar. În lipsa crizei bancare, sau existența unui progres vizibil în asanarea acestui sector, politica fiscal-bugetară (inclusiv și structura rectificării) ar fi putut avea altă întorsătură și ar fi putut de combătut mult mai ușor consecințele crizei economice, legate de factorii exclusiv externi.

■ Concluzii

Economia națională s-a ciocnit în anul curent cu mai multe provocări, ceea ce a avut și repercusiuni negative asupra finanțelor publice. Au fost afectate veniturile bugetare, în cea mai mare parte, datorită diminuării peste prognozele inițiale a importurilor, înghețării asistenței externe și creșterii costului de emiterie a VMS. Diminuarea surselor de venit a influențat negativ și executarea cheltuielilor, care a fost la un nivel mai mic decât în anii precedenți.

Rectificarea bugetară a avut scopul să ajusteze la noile realități macroeconomice BPN. Totodată, există riscul ca cifrele propuse în proiectul de rectificare să fie și ele mai optimiste decât executarea finală a BPN. Astfel, în cazul dacă se vor realiza prognozele de descreștere economică de -2% f-a-p, veniturile bugetare ar putea fi mai mici decât cele estimate în rectificarea bugetară. Acest fapt, precum și sistarea achizițiilor publice pe parcursul mai multor luni va duce la faptul că nivelul de cheltuieli realizate la sfârșitul anului va fi mai jos decât media înregistrată în anii precedenți.

Nerealizarea cheltuielilor bugetare va fi preponderent realizată din contul cheltuielilor capitale și celor adresate sectorului real al economiei. Dimpotrivă, cheltuielile sociale se vor diminua nu cu mult față de nivelurile planificate la începutul anului și vor fi realizate în cea mai mare parte. Așadar, asistăm la o realizare a politicii fiscal-bugetare clasic pro-ciclice, care se repetă nu prima dată în Republica Moldova, amplificând efectele decelerării economice. Totodată, trebuie de menționat că spațiul de manevră în mărirea cheltuielilor bugetare în anul curent a fost limitat, în cea mai mare parte, de scumpirea surselor interne de finanțare a deficitului bugetar și incertitudinea cu garanțiile de stat sectorului bancar, care trebuiau transformate în datorie publică.

Luând în considerare toți factorii care au influențat executarea BPN se poate de conchis că la finele anului finanțele publice nu vor fi într-o stare critică la principalii săi parametri. Principalele riscuri, însă, țin de proiectarea și executarea BPN pe anul 2016. În primul rând este vorba de probabilitatea semnării unui acord cu FMI, ceea ce ar putea debloca sursele externe de finanțare. Al doilea risc de proporții ține de faptul cum se va rezolva și la ce cost transformarea garanțiilor emise de BNM în datorie publică. Acest fapt va fi crucial pentru sustenabilitatea finanțelor publice în anii viitori.

■ Anexă: Aspecte metodologice

Estimarea încasărilor fiscale pe o perioadă scurtă de timp

Estimarea încasărilor fiscale pe o perioadă scurtă de timp, de câteva luni, se face în baza următorului model:

$$\partial = \alpha * \left[\left(\frac{\sum_j T_{j,t}}{\sum_j T_{j,t-1}} \right) - 1 \right] + (1 - \alpha) * \left[\left(\frac{PIB_t}{PIB_{t-1}} \right) - 1 \right] \quad (1)$$

$$T_{i,t}^* = T_{i,t-1} * (1 + \partial) \quad (2)$$

T – colectări fiscale;

∂ - factorul de creștere, care se calculează ca media ponderată dintre ratele de creștere a colectărilor fiscale și a PIB-ului nominal;

α – este ponderea ecuației, care se calculează ca raportul dintre numărul de luni pentru care sunt disponibile datele de încasări fiscale în anul curent ($j/12$);

j – numărul de luni pentru care sunt disponibile colectările fiscale în anul curent;

$\frac{(\sum_j T_{j,t})}{\sum_j T_{j,t-1}} - 1$ reprezintă rata de creștere a colectărilor fiscale f-a-p;

$\left(\frac{PIB_t}{PIB_{t-1}} \right) - 1$ reprezintă rata de creștere a PIB-ului nominal f-a-p;

$T_{i,t}^*$ și $T_{i,t-1}$ sunt încasările fiscale pentru luna prognozată i al anului curent și încasările din luna respectivă al anului precedent.

Calcularea impulsului fiscal

Impulsul fiscal (IF) este un indicator care arată în ce măsură politica fiscal bugetară contribuie la cererea internă din economie. Pentru a calcula acest indicator este necesar de identificat balanța bugetară, excluzând componenta ciclică din venituri. Mai jos sunt prezentate etapele și explicațiile privind calcularea IF¹¹:

$$IF = PF_t - PF_{t-1} \quad (1)$$

Dacă $IF > 0$, atunci are loc relaxarea politicii fiscal bugetare. În (1), PF este poziția fiscală în perioada t și $t-1$. Poziția fiscală, la rândul său se calculează în baza balanței bugetare primare ajustate (BBPA) la ciclurile economice:

$$PF = -BBPA_t \quad (2)$$

La rândul său BBPA se calculează ca:

$$BBPA = V \left(\frac{PIB^p}{PIB} \right)^{\varepsilon_v} * C \left(\frac{PIB^p}{PIB} \right)^{\varepsilon_c} \quad (3)$$

¹¹ M. Narita "Analysis of Fiscal Aggregates, Adjusted Balances, and Fiscal Position", Course of Fiscal Analysis and Forecasting Presentation, July 2013.

Unde V – veniturile bugetare primare; PIB^p – PIB-ul potențial; PIB – PIB-ul real, C – cheltuielile bugetare; $\varepsilon_v/\varepsilon_c$ – elasticitate veniturilor/cheltuielilor în raport cu discrepanța între PIB-ul potențial și cel real. În cazul nostru elasticitatea veniturilor s-a asumat ca fiind 1, iar a cheltuielilor ca fiind 0. PIB-ul potențial s-a calculat cu ajutorul filtrului Hodrick-Prescott ($\lambda=100$).¹²

¹² A. Fedelino, A. Ivanova, M. Horton "Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers", IMF Technical Notes and Manuals, November 2009.

■ Bibliografie

1. A. Fala, D. Budianschi, I. Morcoțîlo "Impactul evoluțiilor macroeconomice și din sectorul bancar asupra Bugetului Public Național", Expert-Grup, 2015.
2. A. Fedelino, A. Ivanova, M. Horton "Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers", IMF Technical Notes and Manuals, November 2009.
3. A. Lupușor, A. Fala "Realitatea economică din octombrie 2015 (#54)", Expert-Grup, 2015.
4. F. Bornhorst, G. Dobrescu, A. Fedelino, J. Gottschalk, T. Nakata „When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances”, IMF Technical Notes and Manuals, April 2011.
5. G.P.Jenkins, C.Y.Kuo, G.P.Shukla "Tax Analysis and Revenue Forecasting. Issues and Techniques", Harvard Institute for International Development, 2000.
6. M. Narita "Analysis of Fiscal Aggregates, Adjusted Balances, and Fiscal Position", Course of Fiscal Analysis and Forecasting Presentation, July 2013.
7. Nota informativă la proiectul de lege a bugetului de stat pe anul 2015.
8. Nota informativă la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2015.