

# Principalele aspecte și tendințe ale Bugetului Public Național pentru 2018

**Autor: Dumitru Budianschi**

*Prezenta notă conține o analiză succintă a principalelor tendințe la nivel de agregate și componente ale Bugetului Public Național, structurii veniturilor și răspunde la întrebarea în ce măsură proiectul de buget pe anul 2018 este unul electoral.*

## **Parametrii agregați ai Bugetului Public Național**

Proiectul bugetului pentru anul 2018 se bazează pe prognoza indicatorilor macroeconomici, prezentați în Tabelul nr. 1 anexat la Nota informativă a proiectului de buget.<sup>1</sup> În comparație cu prognozele aprobate în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) 2018-2020, principalii indicatori macroeconomici au fost revăzuți în scădere: creșterea reală a Produsului Intern Brut (PIB) de la 3,5% la 3%, inflația de la 5,9% la 4,3%, iar pentru cursul mediu anual MDL/USD se așteaptă o apreciere a până la 17,68 MDL/USD în loc de o depreciere până la 21 MDL/USD. De asemenea, a avut loc o revizuire a ratelor de creștere a operațiunilor de import - export în 2018 în direcția majorării acestora de la 6,7% la 8% față de anul precedent (f-a-p) pentru export și de la 3,4% la 6% f-a-p pentru import. Astfel, putem observa o revizuire care, în general, pe majoritatea indicatorilor nu arată mai rău decât ce a fost în CBTM, însă pentru creșterea economică s-a venit cu o prognoză mai pesimistă.

**Tabelul 1. Evoluția agregatelor bugetare pentru anii 2015-2018 la nivel de BPN**

<i>Parametri</i>	<i>2015 executat</i>	<i>2016 executat</i>	<i>2017 precizat</i>	<i>2018 proiect</i>
Venituri, mil. lei	43.665,0	45.953,9	52.856,7	56.999,6
Venituri, % PIB	35,6	34,1	35,5	35,6
Cheltuieli și active nefinanciare, mil. lei	46.463,1	48.462,6	57.020,9	61.713,5
Cheltuieli, % PIB	37,9	35,9	38,3	38,5
Sold Bugetar, mil. lei	-2.798,1	-2.508,7	-4.164,2	-4.713,9
Sold Bugetar, % PIB	-2,3	-1,9	-2,8	-2,9

*Sursa: Datele din Nota informativă la proiectul de buget pentru 2018*

Parametrii globali ai Bugetului Public Național (BPN) pentru anul 2018 se încadrează în evoluțiile precedente (Tabelul 1). La o creștere nominală a PIB de circa 7,7% față de 2017 se planifică o creștere a veniturilor de circa 7,8% a veniturilor și de 8,3% a cheltuielilor. Politicile bugetare din CBTM nu conțin ținte privind agregatele bugetare ca pondere din PIB și prin urmare nu este clară intenția Guvernului în perioadele viitoare. Totodată, în estimările CBTM sunt prezentate estimările pentru perioada 2018-2020 care pot servi ca obiectiv. Pentru anul 2018 se observă tendința de menținere a ponderii veniturilor agregate în PIB în intervalul de 35-36% și a cheltuielilor sub 39%, însă depășesc valorile estimate în CBTM pentru anul 2018, care au fost estimate sub 35% pentru veniturile globale și de 37,3% din PIB pentru

<sup>1</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4709>

cheltuieli globale. Astfel, ca rezultat deficitul bugetar de casă în 2018, de asemenea, este peste cel prognozat în CBTM cu 0,4 puncte procentuale.

### ***Este oare proiectul de buget pentru 2018 unul electoral?***

În anul 2018 vor avea loc alegerile parlamentare și în acest context apare întrebarea dacă proiectul bugetului este sau nu electoral. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar ca la început să definim ce este un buget electoral. Totodată, este bine de menționat că toate bugetele publice prin esența sa au obiective electorale, deoarece bugetele sunt instrumentele de bază prin care partidele implementează programul de guvernare. În această ordine de idei se poate menționa că realizarea cât mai amplă a priorităților stabilite și implementarea programelor de cheltuieli care vin să satisfacă cele mai stringente necesități ale cetățenilor este o caracteristică inerentă a bugetului public. Prin urmare, utilizarea sintagmei de buget electoral cu o conotație negativă, apare doar atunci, când în dorința de a obține rezultatele menționate mai sus, nu se ține cont de realitățile economice la momentul respectiv. Astfel, din punctul de vedere al acestei analize, un buget electoral ar însemna un buget prin care Guvernul vine să implementeze mai multe politici care ar aduce mai multe voturi partidelor de la guvernare **cu prețul creării unei datorii excesive (imediate ori viitoare) sau creării unui risc de ineficiență semnificativă de alocare a resurselor la moment sau în viitor.**

De regulă, semnele distinctive ale proiectelor de buget cu tentă electorală sunt: (i) planificarea unor venituri prea optimiste în raport cu realitățile economice; (ii) evitarea aplicării unor reforme de majorare a impozitelor sau diminuării cheltuielilor în circumstanțe în care astfel de măsuri sunt cruciale pentru asigurarea sustenabilității fiscale; (iii) majorarea anormală a deficitului bugetar în comparație cu anii anteriori; sau/și (iv) majorarea cheltuielilor pe programele sociale, salarii bugetarilor etc., în detrimentul altor politici cu riscul de creare a unor dezechilibre imediate sau viitoare.

Totodată, este bine de menționat că chiar dacă, per total, bugetul nu ar ridica semne de întrebare privind sustenabilitatea, totuși pot exista probleme de sustenabilitate la nivel sectorial. În astfel de situații, pot fi alocate mai multe resurse anumitor grupuri de beneficiari pentru a obține suportul electoral cu riscul de a crea probleme de eficiență sau sustenabilitate pe sectorul respectiv. În continuare, pentru a da răspuns la întrebarea de mai sus, se vor analiza doar parametrii generali ai bugetului, fără a face o analiză pe sectoare.

În conformitate cu proiectul BS pentru 2018 și documentele de suport se poate observa că:

- (i) Prognoza indicatorilor macroeconomici (vezi anexa nr. 1 la Nota informativă la proiectul de buget) este una destul de realistă și se încadrează în estimările efectuate de instituțiile internaționale, precum și cele naționale. Astfel, pentru 2018 se prognozează o creștere economică de 3% f-a-p, indicele prețurilor de consum de 104,3, o apreciere a valutei naționale până la o valoare medie de 17,68 MDL/USD (de la un curs mediu estimat pentru 2017 de 18,56 MDL/USD) și o creștere a importurilor de 6% f-a-p exprimat în USD.
- (ii) Este prognozat un nivel al veniturilor din impozite și taxe de doar 4,32 f-a-p. Aceasta creștere, raportată la indicatorii macroeconomici prognozați indică o creștere destul de rezervată, practic la nivelul inflației. De asemenea, veniturile totale ale BPN se prognozează a fi la nivelul de 35,6% din PIB, față de 35,5% așteptate pentru 2017. Însă, e bine să menționăm cont că această creștere se

datorează majorării volumului granturilor externe în 2018 de peste 2 ori față de 2017 și va constitui 1,8% din PIB.

- (iii) Din analiza politicilor privind taxele și impozitele se poate observa că acestea se încadrează în formatul anilor precedenți, poate chiar există o sporire a ratelor de impozitare pe anumite articole. În acest sens, se poate menționa intenția majorării accizelor la produsele de tutun și a ratei impozitului reținut la sursă pentru producția agricolă de la 3% la 5% și alte majorări, care ating însă categorii mai restrânse de contribuabili. Astfel, proiectul de buget nu presupune micșorarea ratelor de impozitare sau alt forme de reducere al nivelului de impozitare care ar rezulta din cadrul politicilor de impozitare a anilor precedenți. Deficitul BPN este planificat la nivelul de 2,9% din PIB. Dacă excludem influența asupra deficitului a proiectelor finanțate din surse externe, atunci nivelul planificat al deficitului se încadrează în regula bugetar - fiscală stabilită în legea finanțelor publice de 2,5% din PIB calculat fără granturi, ținând cont de stipularea că „Depășirea nivelului-limită al deficitului bugetului public național se permite în condițiile existenței surselor reale de finanțare a proiectelor de investiții capitale finanțate din surse externe și a capacităților de valorificare a acestora”. Această concluzie se bazează pe informațiile prezentate în Nota informativă, care nu au putut fi confirmate sau infirmate din cauza lipsei informațiilor detaliate din tabelele și anexele prezentate la documentele proiectului de buget. Totodată, dacă facem abstracție de la faptul încadrării sau nu în regula bugetară, putem constata că deficitul relativ mare se datorează în mare măsură portofoliului de proiecte angajate anterior cu finanțare din surse externe și a ratelor joase de implementare în 2016 și 2017. Astfel, se poate constata că planificarea unui deficit mai mare cu 0,1% din PIB pentru 2018, față de 2017 este mai curând o consecință a structurii portofoliului de proiecte din surse externe (inclusiv investiționale) și implementării la nivel jos a proiectelor din surse externe în anii precedenți, decât o intenție electorală legată de anul 2018.
- (iv) Structura cheltuielilor după clasificarea funcțională scoate la iveală că grupele sociale și-au menținut ponderile din anul precedent sau chiar au înregistrat o ușoară reducere. Grupa funcțională care a câștigat cel mai mult este *„Servicii în domeniul economiei”*, care și-a majorat ponderea în total cheltuieli cu circa 1,03 puncte procentuale față de 2017. Această creștere, aproape în întregime, se datorează majorării finanțării proiectelor de reabilitare și construcție a drumurilor naționale (de 1 587,9 mil.MDL) din surse externe. Sporirea semnificativă a alocațiilor la acest sector sunt cauzate de întârzierile implementării programului dat. De asemenea, este bine de menționat că și pentru anii următori volumul de finanțare pe programul *„Dezvoltarea drumurilor”* este planificat la același nivel sau chiar mai mare.

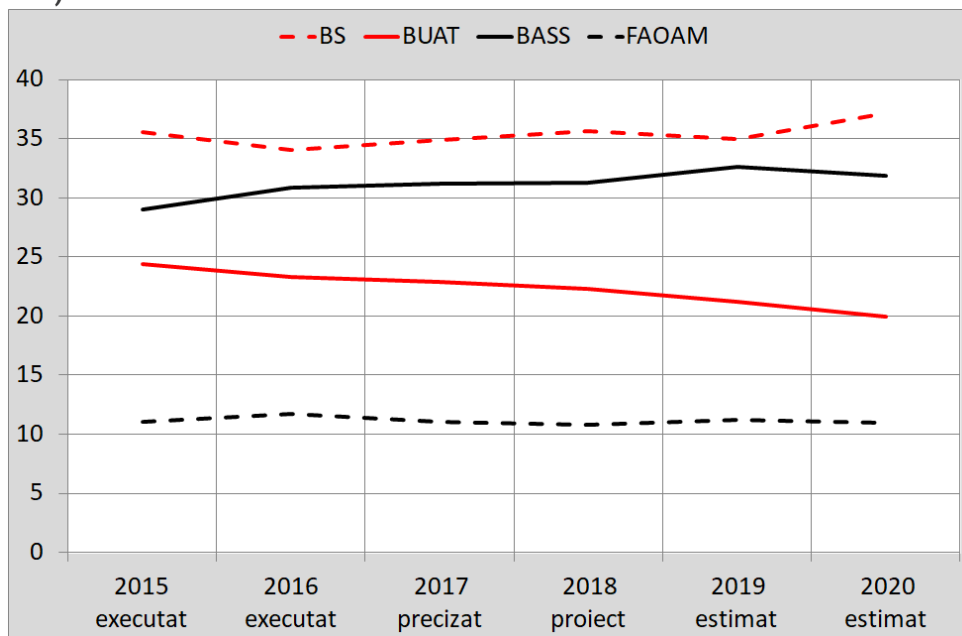
Analiza de mai sus arată că parametrii generali ai proiectului BPN pentru 2018 nu se abat semnificativ de la practicile anterioare și nu conțin elemente ce ar ridica probleme de sustenabilitate. Astfel, putem constata că veniturile, deficitul bugetar și structura cheltuielilor planificate pentru 2018 nu ar indica existența unor riscuri de sustenabilitate, generate de intenția autorităților pentru a spori nejustificat sau riscant politicile bugetare pentru a câștiga simpatiile electorale. Totodată, această analiză nu exclude existența unor politici sectoriale care ar putea avea o tentă electorală.

### ***Despre ce ne vorbește evoluția componentelor Bugetului Public Național***

Evoluția structurii cheltuielilor pe componentele BPN reflectă tendințele majore cu privire la descentralizare, rolul statului în sectorul social și de sănătate. Din datele prezentate în documentele

Însoțitoare la proiectul BS pentru anul 2018 se poate observa că pentru perioada 2015-2020, cheltuielile BS (fără de transferuri) practic își mențin ponderea în BPN de circa 35%. Pentru Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM), putem observa o tendință generală de reducere ușoară a ponderii cheltuielilor până în anul 2018 inclusiv, însă se așteaptă o redresare a situației în anii 2019-2020 (Figura 1).

**Figura 1. Evoluția cheltuielilor pe componentele BPN pe perioada 2015-2020 (% din BPN)**



Sursa: Datele din Nota informativă la proiectul de buget pentru 2018

Totodată, se observă tendințe divergente cu privire la ponderile cheltuielilor din Bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) și Bugetele unităților administrativ – teritoriale (BUAT). În timp ce ponderea cheltuielilor din BUAT scade dramatic, cea a cheltuielilor din BASS crește aproape în aceeași măsură (Figura 1). Din aceste tendințe se pot face două concluzii importante. Reducerea ponderii cheltuielilor BUAT din total BPN de la circa 25% în 2015 la 22,3% în 2018, cu o tendință de reducere și în perioadele viitoare, scoate în evidență implementarea tardivă a politicilor de descentralizare. Pentru a redresa situația sunt necesare măsuri ce ating nu doar competențele cu privire la autoritățile locale, însă și a structurii veniturilor BUAT.

O altă îngrijorare o reprezintă tendința de creștere a ponderii BASS cu circa 2,3 puncte procentuale în perioada 2015-2018, cu o tendință de creștere și pentru 2019-2020. Este important de menționat că în perioada 2015-2018 această situație are loc pe fonul unei creșteri mai rapide a transferurilor din BS față de veniturile proprii ale BASS. De asemenea, documentele prezentate nu conțin explicații clare cu privire la ținta pentru ponderea cheltuielilor BASS în BPN în perspectivă medie și lungă. Astfel, tendințele observate ridică mai multe semne de întrebare cu privire la sustenabilitatea BASS.

#### **Peste 33% din veniturile fiscale totale (impozite, taxe, contribuții, plăți) ale BPN sunt din TVA**

În cele ce urmează va fi prezentată o scurtă analiză cu privire la cele mai importante tendințe a structurii de venituri. În acest context este foarte important de precizat despre care buget se discută, adică care componentă a Bugetului Public Național se analizează (BS, BUAT, BASS, FAOAM) sau BPN în ansamblu.

Atunci când discutăm de bugetul la nivel de țară de regulă se are în vedere BPN, deoarece aici se regăsesc toate sursele bugetare, indiferent în ce buget sunt vărsate. Accentul va fi pus pe structura veniturilor din taxe, impozite și contribuții (în continuare venituri fiscale), adică fără a lua în calcul granturile și grupa „alte venituri”.

**Tabelul 2. Ponderea principalelor surse de venit ale BPN în veniturile fiscale, %**

<i>Sursele de venit</i>	<i>2015 executat</i>	<i>2016 executat</i>	<i>2017 precizat</i>	<i>2018 proiect</i>
Venituri cu excepția granturilor și altor venituri	100	100	100	100
Impozite pe venit	14,3	15,4	15,7	16,1
Impozite pe proprietate	0,9	0,9	1,1	1,0
Impozite și taxe pe mărfuri și servicii, <i>inclusiv</i>	50,0	49,0	49,2	48,1
<i>din TVA</i>	35,4	34,1	34,1	33,3
<i>din Accize</i>	9,9	10,7	11,5	11,4
Taxa asupra comerțului exterior și operațiunilor externe	3,4	3,4	3,0	3,1
Contribuții și prime de asigurări obligatorii	31,3	31,2	31,0	31,7

*Sursa: Datele din Tabelul nr 2 anexat la Nota informativă la proiectul de buget pentru 2018*

*Notă: Veniturile cu excepția granturilor și grupeii „altor venituri” dețin o pondere de circa 90%-93% din veniturile globale BPN, pentru 2018 aceasta va constitui 91,1%*

În perioada 2015 – 2018 nu se observă modificări sau tendințe de modificări semnificative în structura veniturilor fiscale. Cea mai importantă sursă de venituri rămâne „Impozitele și taxele pe mărfuri și servicii” (din care fac parte taxa pe valoare adăugată (TVA) și Accize, însă și alte taxe/plăți), acestea constituie aproape jumătate din toate veniturile fiscale colectate. Însă, putem observa o foarte ușoară tendință de diminuare a ponderii acestei grupe (diminuarea mai pronunțată din 2018, dacă se va realiza, cel mai probabil se va recupera în anul următor). De asemenea, nu se observă o dinamică pozitivă a ponderii veniturilor din impozite pe proprietate, care în continuare, rămân practic sub un procent din toate veniturile fiscale ale BPN. De asemenea, putem menționa o ușoară creștere a ponderii veniturilor din impozitul pe venit, care se datorează în special creșterii ponderii veniturilor din impozitul pe venitul persoanelor juridice (Tabelul 2).

Analiza evoluției ponderii veniturilor din TVA și accize (care fac parte din „Impozite și taxe pe mărfuri și servicii”) din veniturile fiscale ale BPN, scoate în evidență o tendință ușoară de creștere a ponderii accizelor (cu circa 1,5 puncte procentuale) și o diminuare de circa 2,1 puncte procentuale pentru TVA. Această tendință este urmare a implementării politicilor de majorare treptată a accizelor pentru un șir de produse accizabile și care va urma în anii următori. Totodată, TVA rămâne cea mai importantă sursă de venituri cu o pondere de 33,3% din veniturile colectate din taxe și impozite pentru 2018, dar este important să menționăm și ponderea însemnată de 31,7% a „Contribuțiilor și primelor de asigurări obligatorii”.

### **Concluzii finale**

Din cele prezentate mai sus rezultă că proiectul de buget este fundamentat pe un pronostic economic mai rezervat decât cel inclus în CBTM 2018-2020, însă unul realist. Analiza evoluției cheltuielilor pe componentele BPN arată o tendință îngrijorătoare de diminuare a ponderii cheltuielilor Bugetelor Unităților Administrativ Teritoriale, de la circa 25% în 2015 la 22,3% în 2018. Această tendință ne sugerează faptul că strategia de descentralizare se realizează tardiv. De asemenea, sporirea ponderii BASS pe fundalul creșterii rapide a transferurilor de la Bugetul de Stat ridică mai multe semne de întrebare cu privire la

sustenabilitatea BASS. Totodată, analiza parametrilor agregați a proiectului BPN pentru 2018 nu relevă existența unor semne din care s-ar putea spune că este unul electoral.

#### **Notă de limitare a responsabilității**



*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.*