

## SECȚIUNEA II: ECONOMIE FUNDAMENTALĂ ȘI APLICATĂ

### EFICIENTIZAREA MECANISMELOR FISCALE DE STIMULARE A CREȘTERII ECONOMICE

**ALIONA BALAN**, conf. univ., dr.  
Academia de Studii Economice a Moldovei  
R. Moldova, Chișinău, str. Bănulescu-Bodoni 61, [www.ase.md](http://www.ase.md)

**Abstract.** Fiscal policy achieved through the manipulation of taxes and expenditure of the budget involves ensuring macroeconomic stability and maintaining a positive rhythm of economic development. Fiscal policy objectives can be achieved in terms of efficient use of each component of the its, fiscal mechanisms and/or government spending. In this context it is necessary to use the full potential of existing tax, by extending the taxable base, and not by the pressure of the entrepreneurs existing. At the same time, it is necessary to strengthen the role of budgetary expenditures in the development of the real sector of the national economy, but not at the expense of social orientation of the state budget.

**Keywords:** fiscal policy, state budget, fiscal system, economic growth.

#### **JEL CLASSIFICATION: E62, H30**

Creșterea economică, ca rezultat al funcționării economiei naționale, este imposibilă fără o politică economică întemeiată. Aceasta din urmă, care reprezintă un sistem de măsuri și metode de influență a statului asupra economiei, este în același timp forța motrice a creșterii economice. Pentru dezvoltarea economiei naționale, în condițiile actuale ale economiei mondiale, sunt necesare adoptarea de către Guvern a unor măsuri suplimentare privind utilizarea eficientă a resurselor materiale și financiare, promovarea unei politici financiar-credite eficiente, utilizarea rațională a resurselor bugetare, asigurarea securității alimentare, promovarea și protecția producătorilor autohtoni, consolidarea capacităților de export, în special crearea condițiilor favorabile pentru dezvoltarea antreprenoriatului.

În acest context, realizarea politicii fiscale devine prioritară. Politica fiscală, realizată prin manipularea impozitelor și a cheltuielilor publice, presupune asigurarea stabilității macroeconomice și menținerea unui ritm pozitiv al creșterii economice. Obiectivele politicii fiscale pot fi atinse în condițiile în care fiecare componentă a acesteia este utilizată eficient, ne referim la mecanismele fiscale și/sau cheltuielile guvernamentale. În orice caz, aceste mecanisme ale politicii fiscale sunt interdependente, care, în unitate, reflectă complexitatea realizării sale.

Politica fiscală, menită să stimuleze creșterea economică presupune utilizarea rațională a resurselor financiare acumulate în visteria statului, implicarea în procesul de producție socială a întregului potențial existent al economiei naționale (în special, a resurselor de muncă și investiționale).

În teoria economică pentru a evalua gradul de influență a politicii fiscale asupra creșterii economice se analizează nivelul și dinamica veniturilor și cheltuielilor bugetare, și a ponderii acestora în PIB (tabelul 1).

Tabelul 1

**Ponderea veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat al Republicii Moldova în PIB (%)**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018 proiect</b>
<b>Venituri, total (mil. lei)</b>	<b>28038,3</b>	<b>28879,6</b>	<b>33766,7</b>	<b>36618,5</b>
<i>Ponderea în PIB (%)</i>	22,9	21,4	22,7	22,9
<b>Cheltuieli, total (mil. lei)</b>	<b>30380,4</b>	<b>32313,2</b>	<b>37796,9</b>	<b>41332,4</b>
<i>Ponderea în PIB (%)</i>	24,7	25,5	25,4	25,8

*Sursa: Întocmit de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, <http://mf.gov.md>*

Tendința pozitivă observată în dinamica veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat al Republicii Moldova la prima vedere indică o creștere a eficienței politicii fiscale promovate. Cu toate acestea, dacă să analizăm modificările care au avut loc în structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat de pe pozițiile influenței lor asupra dezvoltării sectorului real al economiei naționale, atunci trebuie să constatăm faptul, că aceste schimbări nu au reprezentat factorul tangibil în menținerea dinamicii pozitive a creșterii economice. Această teză poate fi confirmată prin analiza structurii veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat al Republicii Moldova (tabelul 2).

Potrivit datelor din Tabelul 2, în structura veniturilor bugetului de stat, predomină în perioada analizată, 2015-2018, impozitele indirecte, în special TVA. Ca pondere în totalul impozitelor și taxelor, TVA a depășit 50%, iar în totalul veniturilor bugetului de stat se menține la nivelul de 47 - 50 la sută. Trebuie remarcat faptul că formarea a circa 50% din veniturile bugetului de stat din contul unui tip de impozit reprezintă o amenințare la adresa stabilității sistemului fiscal. Ideea constă în faptul că impunând această taxă la prețurile stabilite de producătorii autohtoni, reducem nivelul deja scăzut a competitivității prețurilor față de producătorii importatori.

Potrivit datelor, cel de-al doilea, ca importanță impozit în formarea bugetului de stat al Republicii Moldova sunt accizele. Ponderea accizelor în totalul impozitelor și taxelor a constituit în perioada analizată circa 18%, iar în totalul veniturilor bugetului de stat – 16%.

În structura veniturilor bugetului de stat circa 16% constituie impozitele pe venit, impozitul pe venitul persoanelor juridice formează circa 11% din veniturile bugetului de stat, pe când impozitul pe veniturile persoanelor fizice constituie doar 4 - 4,5%. În ceea ce privește ponderea impozitului pe bunurile imobiliare, conform tabelului 2, nu este dificil de observat tendința de creștere a acestora în structura veniturilor bugetului de stat de la 0,1% în 2016 la 0,2% în 2018.

Analizând structura veniturilor bugetului de stat se poate urmări tendința care, în pofida unor schimbări pozitive din economia națională, se constată dominanța TVA. Ponderea scăzută a impozitelor directe în structura veniturilor bugetului de stat este un semn al bazei de impozitare reduse, ceea ce denotă o dezvoltarea insuficientă a sectorului real al economiei naționale.

Datele privind structura cheltuielilor bugetului de stat, prezentate în tabelul 2, reflectă că în perioada analizată, aceasta a rămas aproape neschimbată. Este îmbucurător faptul că în ultimii ani, guvernul, în funcție de situația social-economică a țării, a majorat cheltuielile pentru întreținerea sectorului educațional. Finanțarea asigurărilor sociale și a protecției sociale este, de asemenea, în creștere.

Tabelul 2

**Structura veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat al R.M. în anii 2015-2018**

	2015	2016	2017	2018 proiect
	% din total	% din total	% din total	% din total
<b>Venituri bugetare, total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Impozite și taxe</b>	<b>83,4</b>	<b>83,8</b>	<b>86,1</b>	<b>87,5</b>
<i>Impozite pe venit, din care:</i>	<b>14,2</b>	<b>16,1</b>	<b>16,6</b>	<b>16,4</b>
- Impozit pe veniturile persoanelor fizice	4,3	4,7	4,5	4,4
- Impozit pe venitul persoanelor juridice	9,9	11,4	12,1	11,9
- Impozite pe bunurile imobiliare	-	0,1	0,2	0,2
<i>Impozite și taxe pe mărfuri și servicii, inclusiv:</i>	<b>66,4</b>	<b>69,2</b>	<b>70,0</b>	<b>66,7</b>
- TVA				
- Accize	48,8	50,2	49,5	47,0
- Impozite asupra comerțului exterior și operațiunilor externe	13,7	15,7	16,7	16,1
	4,7	5,0	4,4	4,4
<b>Granturi</b>	<b>6,1</b>	<b>4,4</b>	<b>3,5</b>	<b>7,7</b>
<b>Alte venituri</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Cheltuieli, total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Servicii de stat cu destinație generală	14,06	15,71	17,07	15,3
Apărare națională	1,49	1,59	1,50	1,5
Ordine publică și securitate națională	9,63	9,84	11,13	10,8
Servicii în domeniul economiei	15,28	11,16	15,17	17,4
Protecția mediului	0,59	0,48	0,41	0,4
Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	1,48	1,13	1,02	1,1
Ocrotirea sănătății	11,27	9,66	9,31	9,5
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	1,78	1,86	1,83	1,7
Învățământ	25,51	24,45	24,43	24,0
Protecție socială	18,91	19,66	18,13	18,5

**Sursa:** Întocmit de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, <http://mf.gov.md>

Cu toate acestea, în pofida unor evoluții pozitive în utilizarea fondurilor bugetare, politica fiscală realizată nu prevede prioritatea finanțării ramurilor sectorului real al economiei naționale; transferul politicilor bugetare în sprijinirea dezvoltării sectorului de producție este un obiectiv prioritar în realizarea politicii fiscale.

În condițiile economiei de tranziție cel mai important obiectiv al politicii fiscale este stimularea antreprenoriatului privat în sfera de producție. Această funcție a politicii fiscale este realizată prin acordarea de asistență sub formă de stimulente fiscale și subvenții.

Potrivit Codul fiscal al R.M., sunt prevăzute unele scutiri și înlesniri fiscale. Astfel, conform art. 24(3) al Codului fiscal, întreprinderile cu investiții străine ce depășesc 250 mii USD sunt scutite de plata impozitului pe venit în mărime de 50% pe parcursul a 5 ani, cu condiția ca peste 50% din venitul lor brut să fie constituit din comercializarea produselor de fabricație proprie, iar cel puțin 80% din suma impozitului pe venit, calculată și neachitată la buget, să fie investită în producție; totodată, întreprinderea nu trebuie să aibă datorii la buget. Pentru întreprinderile cu investiții străine ce depășesc 1 mln USD, această scutire este integrală pe un termen de 3 ani, cu respectarea aceluiași condiții.

După cum se poate observa din articolul menționat din Codul fiscal, termenele de eliberare a întreprinderilor cu investiții străine de la plata impozitului pe venit depinde direct de volumul investiției. În opinia noastră, în condițiile actuale, ar fi oportun să se aplice stimulente fiscale nu numai la impozitarea venitului, dar și eliberarea noilor întreprinderi de producție de plata TVA. Această abordare se datorează faptului că asociațiile de producție nou create în acest mod vor beneficia de un stimulente suplimentar pentru saturarea pieței interne cu bunuri autohtone în schimbul celor importate. Un efect important al acestei măsuri ar fi cel macroeconomic, care va permite reducerea nivelului somajului ciclic.

De menționat că în prezent este acordat dreptul de restituire a sumei TVA aferente cheltuielilor efectuate la procurarea mijloacelor fixe cu destinație de producție în agricultură, la construcția și reconstrucția obiectelor cu destinație de producție în agricultură, la crearea și întreținerea plantațiilor tinere, la întreținerea cirezilor, care este posibilă doar dacă agentul economic este înregistrat ca plătitor de TVA.

Un alt mecanism de susținere a antreprenoriatului din sectorul productiv în cadrul realizării politicii fiscale este subvenționarea producției de către stat. Analiza subvențiilor acordate de stat în anul 2017 a arătat că ponderea lor în PIB nu depășește 0,6%, în timp ce în Ucraina acest indicator arată 1,1 la sută, iar în România – 1,6 la sută. Dacă să ne referim la unele state europene, cirfa e cu mult mai impunătoare, spre exemplu, în Estonia aceasta constituie 2,3% din PIB.

Ponderea redusă a subvențiilor guvernamentale demonstrează sprijinul slab al statului în dezvoltarea antreprenoriatului din domeniul productiv. Astfel, în pofida facilităților fiscale prevăzute în Codul fiscal și subvențiilor acordate, mecanismele politicii fiscale îndeplinesc rolul de a completa partea de venituri a bugetului de stat, pierzând în același timp funcțiile de stimulare.

Din tendințele observate de impozitare a sectoarelor economiei naționale se constată că predomină impozitarea indirectă. Acest fenomen demonstrează poziția că, în realizarea politicii fiscale, prevalează practica utilizării entităților economice în calitate de intermediari în transferul impozitelor către bugetul de stat. Acest lucru se explică prin faptul că întreprinderile de producție în impozitarea indirectă acționează ca purtători de impozite, iar plătitorii efectivi ai acestor taxe sunt consumatorii finali.

Povara ridicată a impozitelor indirecte este un factor suplimentar în reducerea competitivității producătorilor autohtoni în ce privește prețul. Practica realizării politicii fiscale în țările dezvoltate arată că în domeniul impozitării se acordă prioritate impozitelor directe, iar în economiile în curs de dezvoltare statul preferă impozitarea indirectă. Această caracteristică se datorează faptului că este mai ușoară colectarea impozitelor indirecte, iar volumul veniturilor fiscale depinde de prețurile bunurilor și serviciilor, și nu de veniturile entităților economice.

Deși predomină impozitele indirecte în formarea veniturilor publice, în R.M. este promovată o politica fiscală discreționară. Stabilizatorii automați sunt în principal orientați spre îndeplinirea funcțiilor pur fiscale, iar funcțiile de reglementare și stimulatorie au o importanță secundară.

Orientarea politicii fiscale spre înăsprirea reglementărilor fiscale fără a ține seama de starea reală a ramurilor economiei naționale și de solvabilitatea subiecților economici conduc la reducerea ratelor de creștere economică și extinderea economiei tenebre. Practica aplicată în Republica Moldova în ultimii ani în domeniul realizării politicii fiscale arată că, din cauza înăsprirea presiunii fiscale asupra sectorului de afaceri, multe entități economice care au funcționat odată la un nivel corespunzător și-au încetat oficial activitatea. Consecința acestei practici a fost extinderea sectorului tenebru în economie și reducerea bazei de impozitare. Creșterea presiunii fiscale are un efect pe termen scurt, însă în viitor, poate constitui un factor suplimentar în stagnarea activității antreprenoriale.

Pentru normalizarea situației create și aducerea mecanismelor politicii fiscale la nivelul stimulării creșterii economice, este necesară optimizarea impozitelor și extinderea direcționată a cheltuielilor guvernamentale.

Astfel, în vederea eficientizării politicii fiscale realizate în R. Moldova, este necesară transferarea mecanismele sale de la funcții pur fiscale la cele de stimulare a dezvoltării sectorului real al economiei prin susținerea tuturor formelor de activitate antreprenorială, în special de producție, capabile de a reduce nivelul șomajului ciclic în țară.

Situația în ce privește realizarea politicii fiscale în R. Moldova este, de asemenea, complicată de analiza insuficientă și incompletă a eficienței cheltuielilor bugetare efectuate. O mare parte a cheltuielilor guvernamentale sunt utilizate preponderant pentru consum, finanțarea sferei sociale și a administrației publice, iar dezvoltarea economiei este finanțată insuficient.

Este de remarcat că sprijinind dezvoltarea sectorului real al economiei, statul va îndeplini, într-un anumit fel, și misiunea sa socială. Stimulând crearea de noi locuri de muncă, statul va contribui la extinderea bazei de impozitare în domeniul impozitelor directe, stimulând în același timp producția și ritmul de creștere economică.

În acest sens, se consideră oportună utilizarea întregului potențial fiscal existent în vederea extinderii bazei impozabile și nu prin ”presarea” antreprenorilor existenți. În același timp, este necesară consolidarea rolului cheltuielilor publice în dezvoltarea sectorului real al economiei naționale, însă nu în detrimentul reperelor sociale ale bugetului de stat.

În acest context, o importanță funcțională deosebită o are optimizarea plăților fiscale stabilite pentru antreprenorii din sectorul real și acordarea subvențiilor pentru susținerea acestora. Considerăm că aceste măsuri vor contribui la sporirea eficienței politicii fiscale realizate și aducerea mecanismelor acestora la cerințele de menținere a tendințelor pozitive a dinamicii macroeconomice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2018. Disponibil: <http://www.mf.gov.md/>
2. [Codul fiscal al Republicii Moldova](http://www.fisc.md). Disponibil: <http://www.fisc.md> › Legislația fiscal
3. Cuslii E., Munteanu T. Impozitele ca mecanism de reglare a activității economice. Disponibil: <http://utm.md/meridian/2015>
4. HOLT Alina Georgiana. Politica fiscal – instrument de realizare a echilibrului economic și social. Disponibil: <http://www.utgjiu.ro/>
5. Поролло Е.В., Казаков В.В. Налоговая политика и ее влияние на общественное развитие. Disponibil: <https://cyberleninka.ru>