

POST-PANDEMIC PERIOD: BUDGETARY POLICY – FISCAL PRO OR COUNTERCYCLICAL APPROACH

PERIOADA POSTPANDEMICA: POLITICA BUGETAR - FISCALA ABORDARE PRO SAU CONTRACICLICA

Angela CASIAN⁸⁰, conferențiar universitar, doctor în științe economice

Daniel MADAN⁸¹, analist economic

Rezumat. Actualitatea studiului este determinată de necesitatea intervenției rapide și sistemice a statului prin instrumente de ordin economic, social, politic și nu în ultimul rând financiar, impactul deciziilor de politică bugetar – fiscală și amploarea efectelor acesteia în perioada care o traversează întreaga umanitate denumită generic pandemia Covid-19. Astfel, scopul primordial îl constituie clarificarea abordării pro sau contraciclice a politicii financiare, și în special a celei bugetar – fiscal, ce urmează a fi proiectată și implementată, în regim de urgență, în Republica Moldova, începutul deja fiind ratat, demotivant și haotic, negat cu înverșunare ca fiind obiectiv de bază al perioadei 2019 – 2021 de către guvernul socialist de la Chișinău. În vederea atingerii scopului stabilit, respectivul studiu s-a axat pe următoarele obiective operaționale: confruntarea politicii bugetar-fiscale contraciclice vs prociclice; analiza situației Bugetului de Stat și a politicii bugetar-fiscale postCovid, enunțarea unor propuneri de politici pentru relansarea economică.

Cuvinte cheie: politica bugetar – fiscală, politică pro și contraciclică

JEL CLASSIFICATION: E61, H12, H60

1. Introducere.

Evoluția recentă a dezvoltării umane a readus pe agenda tuturor guvernelor noțiunile de pandemie, val, vaccinare. Din momentul declanșării și până în toamna anului 2021 la nivel mondial s-au înregistrat peste 220 mln cazuri de îmbolnăviri, peste 4,5 mln decese și peste 5 mlrd doze de vaccine administrate, toate acestea pe fondul nemulțumirilor crescânde ale populației față de deciziile de ordin social (lockdown, vaccinare forțată etc.) și economic (șomaj tehnic, reduceri salariale, creșterea prețurilor etc.)

Recuperarea economică mondială după „marele lockdown” este subiectul zilei tuturor economiștilor, iar sistemul economic își pune în aplicare toate instrumentele cunoscute, în funcție de specificul regional și etapa de dezvoltare a economiilor naționale. Accesul la vaccinuri reprezintă principala ruptură grație căreia redresarea globală împarte țările în două blocuri: cele care pot aștepta cu nerăbdare normalizarea activității (aproape toate economiile avansate) și cele care se vor confrunta în continuare cu infecții resurgente și cu creșterea numărului de decese COVID. Cu toate acestea, redresarea nu este asigurată nici în țările în care infecțiile sunt în prezent scăzute și nivelul de vaccinare ridicat, atât timp cât virusul circulă în altă parte.

FMI estimează că economia globală va crește cu 6,0% în 2021 și cu 4,9% în 2022. Perspectivele pentru piețele emergente și economiile în curs de dezvoltare au fost în descreștere pentru 2021, în special pentru Asia Emergentă. În schimb, previziunile pentru economiile avansate sunt revizuite în sens invers. Aceste revizuri reflectă evoluțiile pandemiei și schimbările în ceea ce privește sprijinul acordat prin intermediul politicilor promovate în vederea susținerii revenirii economice. Actualizarea cu 0,5 puncte procentuale pentru 2022 derivă în mare parte din actualizarea prognozată pentru economiile avansate, în special pentru Statele

⁸⁰ E-mail: casian.angela@ase.md, ASEM

⁸¹ E-mail: madan.daniel99@gmail.com, Centrul Analitic Independent “Expert Grup”

Unite, reflectând legislația anticipată privind sprijinul fiscal suplimentar în a doua jumătate a anului 2021 și indicatorii de sănătate îmbunătățiți.⁸²

Se preconizează că inflația va reveni la intervalele sale de dinainte de pandemie în majoritatea țărilor în 2022. De asemenea, se anticipează o inflație ridicată în unele piețe emergente și în economiile în curs de dezvoltare, legate în parte de prețurile ridicate ale alimentelor. Astfel, conform recomandărilor FMI băncile centrale ar trebui să analizeze presiunile tranzitorii ale inflației și să evite înăsprirea până când nu există mai multă claritate cu privire la dinamica prețurilor. Comunicarea clară din partea băncilor centrale cu privire la perspectivele politicii monetare va fi esențială pentru modelarea anticipațiilor inflaționiste și pentru protejarea împotriva înăspririi premature a condițiilor financiare. Cu toate acestea, există riscul ca presiunile tranzitorii să devină mai persistente, iar băncile centrale ar putea fi nevoite să ia măsuri preventive de politică monetară ceea ce ar reduce viteza de redresare a economiei.

2. Abordări pro și contraciclice ale politicilor economice

Preocuparea pentru revenirea pe linia de plutire a economiei moldovenești și reîncadrarea acesteia în cea regională, având ca reper economiile țărilor est – europene, impune abordări macroeconomice fundamentale bazate pe aplicarea politicii monetare și fiscale prociclice sau contra ciclice adecvate asigurării creșterii economice sănătoase, de lungă durată, cu evitarea dezechilibrelor majore. Ciclul economic se manifestă prin creșterea și descreșterea produsului intern brut (PIB) la rând cu alți indicatori ca: gradul de ocupare a forței de muncă, rata inflației, rata dobânzii, creșterea și descreșterea consumului. Politicile economice influențează amplitudinea fluctuațiilor ciclului economic, iar politica fiscală și cea monetară sunt utilizate pentru a micșora amplitudinea acestor fluctuații. Orice aspect al politicii economice care ar putea mări fluctuațiile economice sau financiare este considerată prociclică. În schimb, o politică economică sau financiară se numește anticiclică dacă acționează împotriva tendințelor ciclice din economie. Adică, politicile anticiclice sunt cele care răcesc economia atunci când se află într-o revoltă și stimulează economia atunci când este într-o recesiune⁸³. Economia keynesiană pledează pentru utilizarea politicilor anticiclice automate și discreționare pentru a diminua impactul ciclului de afaceri. Un exemplu de variabilă de politică fiscală anticiclică automată este impozitul progresiv. Impozitând o proporție mai mare de venituri atunci când economia se extinde, un impozit progresiv tinde să scadă cererea atunci când economia este în plină expansiune, restrângând astfel boom-ul. Alte școli de gândire economică, cum ar fi noua macroeconomie clasică, consideră că politicile anticiclice pot fi contraproductive sau destabilizante și, prin urmare, favorizează o politică fiscală laissez-faire ca metodă mai bună pentru menținerea unei economii generale robuste. Atunci când guvernul adoptă o politică fiscală anticiclică ca răspuns la o amenințare de recesiune, guvernul ar putea crește cheltuielile cu infrastructura.

Politicile prociclice acționează în sensul amplificării, de obicei asimetrice, a amplitudinii fluctuațiilor ciclului de afaceri. În perioada de boom contribuie relativ puțin la accelerarea creșterii economice, iar în perioada de recesiune și de revenire din recesiune contribuie la adâncirea severă a recesiunii și, respectiv, întârzie reluarea creșterii economice cu ritmuri normale. În termeni tehnici, o politică, sau mai precis o variabilă prin care aceasta este definită, este prociclică dacă deviația variabilei de la trend-ul său este pozitiv corelată cu deviația PIB de la propriul trend. Invers, o variabilă este anticiclică dacă deviația sa de la propriul trend este negativ corelată cu deviația PIB de la trendul său.

⁸² [World Economic Outlook Update, July 2021: Fault Lines Widen in the Global Recovery \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/20/wEO-21-04)

⁸³ Martin Feldstein, THE ROLE FOR DISCRETIONARY FISCAL POLICY IN A LOW INTEREST RATE ENVIRONMENT, [Corel Office Document \(nber.org\)](https://www.nber.org/papers/w28240)

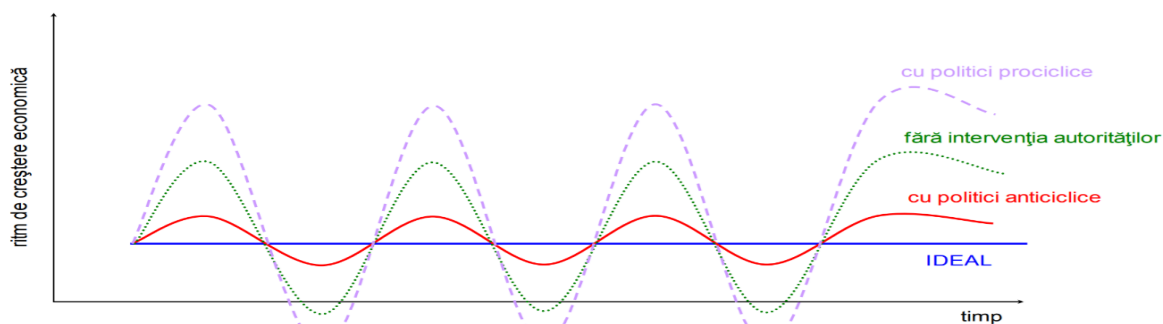


Figura 1. Influența politicilor economice asupra amplitudinii ciclului economic

Sursa: <https://www.bnr.ro/Discursul-domnului-Academician-Mugur-Isarescu-9912-Mobile.aspx>

Comportamentul agenților economici, care tind să manifeste euforie în perioade de boom și panică în perioadele de criză, acționează în sensul creșterii amplitudinii fluctuațiilor ciclurilor economice. Pe de altă parte, lipsa investițiilor poate prelungi episoadele de criză dincolo de limite rezonabile și suportabile social.

Cei mai mulți economiști Auerbach (2002), Giovazzi et. al. (2000) consideră politica monetară ca fiind variabila de bază în asigurarea stabilizării macroeconomice. În același timp, politica fiscală discreționară anticiclică oferă o modalitate alternativă de stimulare a economiei atunci când cererea agregată și ratele dobânzii sunt scăzute și atunci când prețurile scad sau pot scădea în curând, acționând prin furnizarea unui stimulent pentru creșterea cheltuielilor private. Astfel, factorii de decizie politică trebuie să ia în considerare incertitudinile legate de funcționarea economiei, natura șocurilor economice și, în consecință, efectele deciziilor de natură politică.

Din punct de vedere teoretic și al managementului riscurilor, o politică fiscală anticiclică poate fi utilă din cel puțin trei motive convingătoare. În primul rând, sprijinindu-se de avântul economic din timpul perioadei de boom, guvernele pot continua să furnizeze bunuri și servicii și să mențină investițiile publice chiar și în cazul unei scăderi a veniturilor publice. În al doilea rând, într-o criză, o politică fiscală anticiclică poate ajuta guvernele să sporească asistența socială și asigurarea unui număr mare de cetățeni afectați de condiții macroeconomice nefavorabile. În al treilea rând, după cum s-a constatat în timpul crizei financiare mondiale din 2008-2009, o politică fiscală anticiclică poate ajuta țările să stimuleze economia și să facă față mai bine efectelor unei recesiuni prelungite. Cu toate acestea, țările în curs de dezvoltare orientează adesea consumul și investițiile guvernamentale în aceeași direcție cu cea a ciclului în activitatea economică generală. Procedând astfel, ele amplifică creșterile și agravează recesiunile, fenomen ce poartă denumirea de „when it rains, it pours”.

O simplă inspecție a Figurii 2, care prezintă valoarea pozițiilor fiscale în perioadele de expansiune față de cele înregistrate în perioadele de recesiune, pare să ofere sprijin parțial fenomenului „when it rains, it pours”. Majoritatea țărilor din cadrantul superior și inferior drept al graficului sunt economii în curs de dezvoltare (în albastru) și cel mai important țări cu venituri medii spre superioare. În schimb, majoritatea țărilor cu venituri mari (în roșu) apar în cadranele superioare și inferioare stângi, cu poziții fiscale care contribuie în mare măsură la sustenabilitatea fiscală pe termen lung. Cu toate acestea, graficul confirmă, de asemenea, afirmațiile care susțin că o serie de țări în curs de dezvoltare au depășit gradual prociclicitatea politicii fiscale.

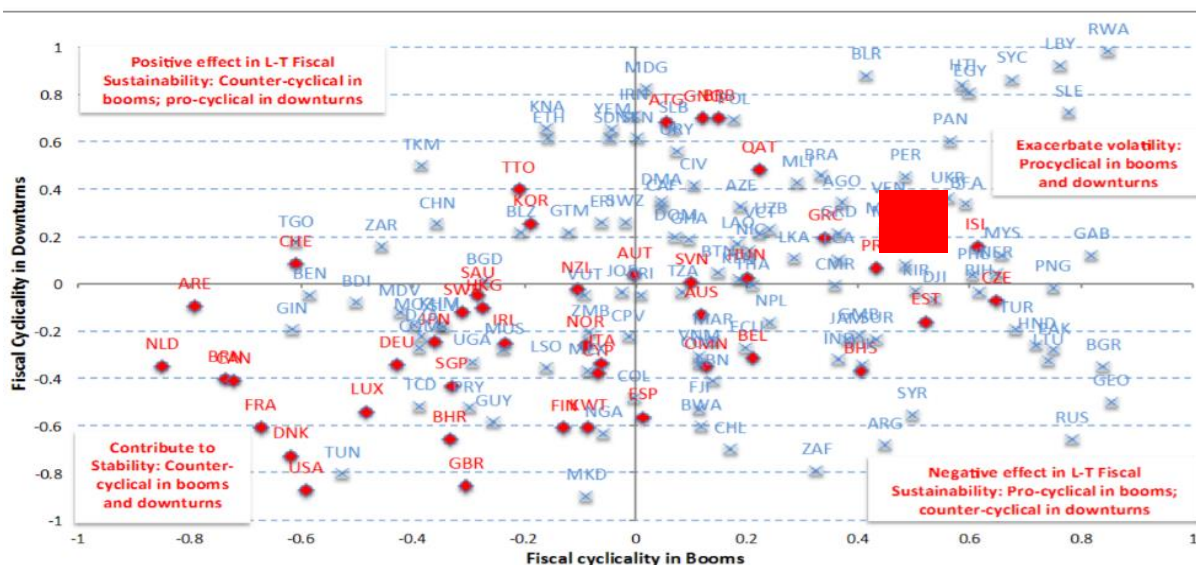


Figura 2. Ciclicitatea fiscală în creșteri și recesiuni (1990-2011, bazată pe filtrul Baxter-King)

Sursa: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/319601468001191122/pdf/WPS7293.pdf>

Aceste cadrane ajută la clasificarea țărilor în patru grupuri:

- *Cadrantul din dreapta sus*: cele care prezintă politici fiscale prociclice atât în perioada de creștere, cât și în perioada de recesiune. O astfel de atitudine contribuie la exacerbarea volatilității producției. Nu este surprinzător că în această categorie se găsesc multe economii bogate în resurse, dar și Republica Moldova dând dovadă de lipsă de abordare fundamentată în politicile promovate.
- *Cadrantul stânga sus*: Cei care prezintă politici fiscale anticiclice în creștere și politici fiscale prociclice în perioadele de recesiune. Alte lucruri fiind egale, un astfel de comportament fiscal îmbunătățește profilul de durabilitate fiscală al unei țări.
- *Cadrantul stânga jos*: cei care prezintă politici fiscale anticiclice atât în perioada de creștere, cât și în perioada de recesiune. Alte lucruri egale, o astfel de atitudine contribuie la stabilizarea producției în jurul tendinței sale pe termen lung. Se așteaptă ca majoritatea țărilor cu venituri mari să se încadreze în această categorie.
- *Cadrantul din dreapta jos*: cei care prezintă politici fiscale prociclice în perioada de creștere și politici fiscale anticiclice în perioadele de recesiune. Alte lucruri egale, un astfel de comportament deteriorează profilul de sustenabilitate fiscală al unei țări.

Alberto Alesina and Guido Tabellini⁸⁴ susțin că prescripția normativă a ratelor de impozitare și cheltuielilor guvernamentale discreționare ca pondere în PIB ar trebui să rămână constantă pe parcursul ciclului de afaceri. Dacă guvernele ar respecta aceste prescripții, ar trebui să se respecte un model anticiclic în politica fiscală. Și anume, în timpul unui boom: (i) cheltuielile guvernamentale ca pondere din PIB ar trebui să scadă din cauza stabilizatorilor automați (dacă cheltuielile discreționare au rămas constante în termeni reali, efectul ar fi întărit); (ii) cu cote de impozitare constante și un anumit grad de progresivitate, veniturile guvernamentale ca pondere din PIB ar trebui crește (efectul ar fi consolidat de reduceri de impozite în recesiuni și creșteri de impozite în creștere.); (iii) ca urmare, excedentele bugetare ar trebui ca pondere în PIB crește. Opusul ar trebui să se întâmple în recesiuni. În practică, în multe țări în curs de dezvoltare, dar nu numai, politica fiscală manifestă opusul modelului relatat mai sus: sunt prociclice. În special, cheltuielile guvernamentale ca pondere în PIB cresc în timpul creșterii economice și scad în timpul recesiunii, în timp ce deficitele cresc în timpul boom-ului și

⁸⁴ A. ALESINA, G. TABELLINI, Harvard University and IGER Bocconi, Why is fiscal policy often procyclical?, disponibil: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/alesinatabellini.pdf>

scad la recesiune. De ce multe țări promovează o politică prociclică aparent sub optim care sporesc instabilitatea macroeconomică? Un răspuns general acceptat este fundamentat pe modul de furnizare a creditelor. În perioadele nefaste multe țări nu se pot împrumuta sau pot face acest lucru numai la rate de dobândă foarte mari, de aceea nu pot mări deficitul și sunt impuși să reducă cheltuielile; în perioadele de boom-uri economice se pot împrumuta mai ușor și astfel aleg să facă acest lucru, crescând cheltuielile publice, doar că acest răspuns se dovedește a fi incomplet și valabil, doar pentru unele țări în curs de dezvoltare. Studiul citat mai sus a constatat că politicile fiscale prociclice apar și ca rezultat a unor instituții politice șubrede ce permit oportunismul și populismul în rândul factorilor de decizie. Cu acest fenomen sau mai bine zis cu efectele acestui fenomen s-a confruntat și Uniunea Europeană în timpul crizei din 2009, în consecință la nivel comunitar s-au adoptat noi angajamente ce vin sub forma mai multor responsabilități bugetar-fiscale în cadrul Pactului de Stabilitate și Creștere. Pactul de Stabilitate și Creștere a fost stabilit în același timp cu moneda unică pentru a asigura finanțe publice solide și sustenabile. Cu toate acestea, după cum s-a arătat în timpul crizei financiare, aplicarea acestuia nu a împiedicat apariția unor dezechilibre fiscale grave în unele state membre. Prin urmare, în ianuarie 2015, Comisia Europeană a emis o comunicare⁸⁵ privind utilizarea cea mai bună a flexibilității în cadrul normelor existente ale Pactului de Stabilitate și Creștere, pentru a consolida legătura dintre reformele structurale, investiții și responsabilitatea fiscală în sprijinul locurilor de muncă și al creșterii economice. Regulile bugetar-fiscale actuale prevăd:

- **O mai bună aplicare a limitelor principale ale deficitului și datoriei publice:** Pactul de Stabilitate și Creștere stabilește limite de 3% din PIB pentru deficit și de 60% din PIB pentru datorii. Ele rămân în continuare valabile. Un accent mai puternic asupra datoriilor: normele reformate au făcut operațională limita de datorie existentă de 60% din PIB. Aceasta înseamnă că statele membre pot fi plasate în procedura de deficit excesiv dacă au rate de datorie peste 60% din PIB care nu sunt suficient de reduse (adică excesul de peste 60% nu se reduce cu cel puțin 5% pe an în medie peste trei ani).
- **Un nou punct de referință al cheltuielilor:** cheltuielile publice nu trebuie să crească mai repede decât creșterea potențială a PIB-ului pe termen mediu, cu excepția cazului în care este însoțită de măsuri adecvate pentru creșterea veniturilor.
- **Importanța poziției bugetare subiacente:** Pactul de Stabilitate și Creștere se concentrează mai mult pe îmbunătățirea finanțelor publice în termeni structurali (luând în considerare efectele unei recesiuni economice sau a măsurilor punctuale asupra deficitului). Statele membre își stabilesc propriile obiective bugetare pe termen mediu. Comisia verifică dacă obiectivele bugetare alese pe termen mediu sunt conforme cu cerințele stabilite în Pactul de Stabilitate și Creștere. Obiectivul este îmbunătățirea echilibrului structural și convergența către obiectivul bugetar pe termen mediu, cu 0,5% din PIB pe an ca punct de referință. Aceasta oferă o marjă de siguranță împotriva încălcării obiectivului de deficit de 3%, statele membre, în special cele cu niveluri de datorie de peste 60% din PIB, sunt îndemnate să facă mai mult în perioadele bune din punct de vedere economic și mai puțin în perioadele nefaste.
- **Un pact fiscal pentru 25 de state membre:** din ianuarie 2014, semnării Tratatului de stabilitate, coordonare și guvernare în Uniunea Economică și Monetară (TSCG) trebuie să aibă obiective bugetare obligatorii din punct de vedere juridic, pe termen mediu, consacrate în legislația națională. De asemenea, aceștia trebuie să limiteze deficitul structural la 0,5% din PIB (sau la 1%, dacă raportul lor datorie-PIB este cu mult sub 60%). Toate statele membre, cu excepția Cehiei și Croației, au semnat acest tratat.

Aceste măsuri prin care a fost completat Pactul de Stabilitate și Creștere sunt extrem de importante, deoarece regulile bugetar-fiscale bazate pe agregate nominale, cum ar fi soldul

⁸⁵ [New guidance on Stability and Growth Pact \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/new-guidance-on-stability-and-growth-pact)

bugetar principal și raportul datorie-PIB posedă reputația bine meritată de a nu lua în considerare impactul automat al ciclului economic, iar perioada preliminară crizei post-2007 a fost un exemplu, când mai multe țări chiar dacă respectau deficitul nominal și regula datoriei s-au trezit într-o situație dificilă, fără nicio libertate în spațiul fiscal. În timp ce îmbunătățirea cadrului fiscal al UE cu o regulă de echilibru structural și o regulă de cheltuieli a fost cu siguranță o îmbunătățire în ceea ce privește calitatea regulilor și o orientare spre o politică contraciclică pentru a asigura statele membre cu posibilități de manevră în caz de forțe majeure-uri, conformitatea însă nu s-a îmbunătățit ceea ce reactualizează problema sistemului fiscal din UE complet descentralizat. Prociclicitatea în vremuri nefaste este reversul prociclicității în vremuri bune și eșecul de a construi tamponane fiscale. Anii care au precedat și au urmat criza post-2007 sunt un caz clar. În consecință politica fiscală în asemenea circumstanțe va fi impusă de nivelul de îndatorare, de exemplu în cazul UE statelor cu o datorie mai mare de 60% din PIB sunt impuse să aplice prociclicitatea, fiindcă sustenabilitatea devine obiectivul politic general.

Trăsăturile unei politici bugetar-fiscale „prietenoase” creșterii economice pe termen lung valabile inclusiv și pentru economia națională a Republicii Moldova trebuie să se axeze pe următoarele:

(i) ***pentru veniturile bugetare sunt necesare:***

- Accent mai mare pe impozite indirecte (TVA, accize), impozit pe proprietate/avere și taxe de mediu;
- Accent mai redus pe impozit pe profit și contribuții sociale;
- Îmbunătățirea colectării veniturilor bugetare;
- Lărgirea bazei de impozitare, eliminarea excepțiilor și a regimurilor preferențiale;
- Îmbunătățirea administrării veniturilor bugetare, reducerea poverii administrative.

(ii) ***cheltuieli bugetare trebuie să manifeste următoarele trăsături:***

- Raționalizarea facturii de salarii și a cheltuielilor cu bunurile și servicii;
- Țintire mai bună a asistenței sociale și reducerea subvențiilor;
- Creșterea eficienței cheltuirii banilor publici;
- Reforma companiilor de stat ineficiente;
- Generalizarea principiului contributivității în materie de pensii și asigurarea sustenabilității acestora;
- Alocarea resurselor către cheltuieli care să stimuleze cele 3 motoare ale creșterii economice pe termen lung: capitalul fizic și uman, forța de muncă și productivitatea.
- Creșterea investițiilor publice (inclusiv îmbunătățirea eficienței acestora).
- Stimularea demografiei și a ratei de angajare a forței de muncă, îmbunătățirea accesului la sănătate și educație.
- Stimularea dezvoltării prin inovație/cercetare/

În consecință, economia unui stat este puternic influențată de factorul decizional, respectiv de calitatea actului de guvernământ care în esență depinde de responsabilitatea civică a fiecărui cetățean. Am văzut că o politică continuă prociclică destabilizează situația macroeconomică prin aprofundarea oscilațiilor evoluției economice. De aceea, este preferabilă o politică economică contraciclică pentru sustenabilitate, siguranță și spațiu fiscal în caz de situații de criză.

3. Politica bugetar – fiscală și Bugetul de Stat al Republicii Moldova în perioada postpandemică

Măsurile întreprinse pentru combaterea efectelor pandemiei au dus la reducerea semnificativă a activității de producție, comerțului, creșterea șomajului, diminuarea consumului. În condițiile scăderii accentuate a cererii, perturbării lanțurilor valorice globale și gradului înalt de incertitudine, companiile și-au redus activitatea investițională.

Ca răspuns la aceste provocări, guvernele au întreprins măsuri în vederea atenuării efectelor crizei, cum ar fi amânările și ”vacanțele”fiscale, de credit și de arendă oferite mediului

de afaceri și populației; suportul financiar pentru cele mai afectate ramuri ale economiei; programe de creditare preferențială; garanții din partea statului, plăți directe acordate cetățenilor etc. În rezultat, în semestrul II 2020, după eliminarea restricțiilor, economiile multor țări au intrat într-o fază de recuperare mai intensă decât s-a anticipat. Plus la aceasta, aprobările cu privire la vaccinuri și lansarea procesului de vaccinare în masă creează premise optimiste pentru depășirea acestei crize.

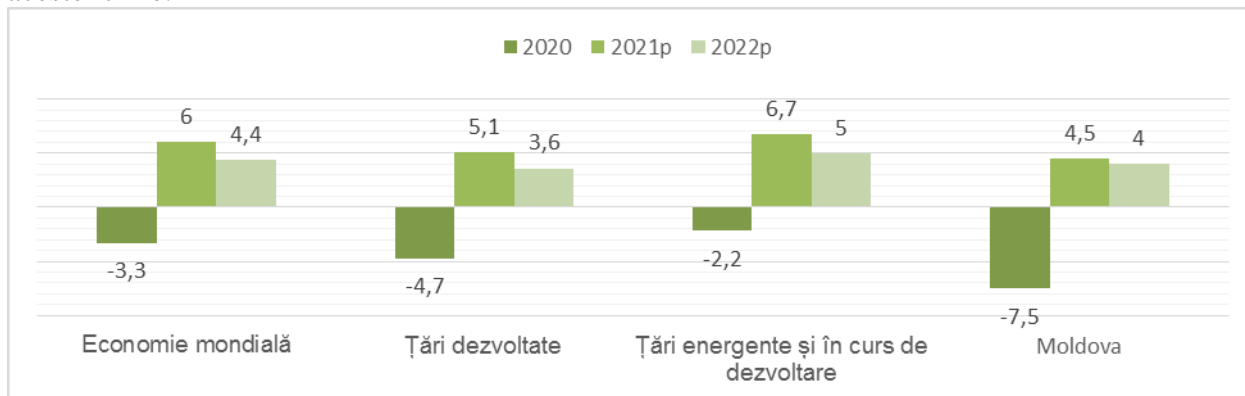


Figura 3. Prognoza creșterii economice

Sursa: Elaborat în baza datelor prezentate de FMI în cadrul World Economic Outlook Aprilie 2021

Prin Figura 3 putem percepe tendințele economice globale în urma contracției generate de Covid 19. Astfel, conform FMI în 2021 economia Republicii Moldova va intra în procesul de relansare economică cu o creștere de 4,5%, iar în 2022 o creștere de 4%. Aceste cifre apropiindu-se de estimările BNM cu privire la ritmul de creștere al PIB potențial ce în Republica Moldova este de 5%. Pentru a putea beneficia din plin de această creștere economică calitatea politicii bugetar-fiscală devine esențială.

În condițiile crizei deficitul Bugetului de Stat din 2020 și 2021 a atins niveluri record ceea ce a cauzat majorarea considerabilă a datoriei de stat pentru finanțarea acestora. Respectiv doar în 2020 datoria de stat a crescut cu 14 998,7 mil. lei, ajungând la o cifră totală de 67 820,7 mil. lei ceea ce constituie 32,9% din PIB. În trimestrul I din 2021 datoria de stat a crescut cu 3 104,5 mil. lei, urmând să crească în acest an în total cu 14 246,7 mil. lei conform legii Bugetului de Stat din acest an. În condițiile creșterii economice prognozate pentru acest an ponderea datoriei de stat în PIB nu se va modifica semnificativ și va înregistra un nivel acceptabil. Totuși, majorarea respectivă pe termen lung va genera efecte negative în condițiile în care Parlamentul nici în legea bugetului pentru 2021 nu a introdus măsuri suficiente pentru relansarea economică.

Tabelul 1. Principali indicatori bugetari ai Bugetului de Stat pentru perioada 2019-2021

Denumirea	Buget executat 2019, mil. Lei	Ponderea în total, %	Buget executat 2020, mil. Lei	Ponderea în total, %	Buget aprobat 2021, mil. Lei	Ponderea în total, %
I. VENITURI, total	39 968,0	100%	38 505,7	100%	41 415,4	100%
- Taxe și impozite	36 417,2	91,1%	35 777,2	92,9%	38 193,7	92,2%
- Alte venituri	3 550,8	8,9%	2 728,5	7,1%	3 221,7	7,8%
II. CHELTUIELI, total	43 070,2	100%	49 640,5	100%	55 399,6	100%
- Cheltuieli de personal	6 465,2	15,0%	7 040,6	14,2%	7 673,6	13,9%
- Cheltuieli non personal	35 327,5	82,0%	41 076,1	82,7%	46 078,3	83,2%
- Investiții capitale	1 277,5	3,0%	1 523,8	3,1%	1 647,7	3,0%
III. SOLD BUGETAR	-3 102,2	-7,2%	-11 134,8	-22,4%	-13 984,2	-25,2%

Sursa: Elaborat de autor în baza Rapoartelor privind executarea Bugetului de Stat.

În 2020 după declanșarea crizei sanitare și odată cu compromiterea recoltei statul a ieșit cu un pachet de măsuri pentru susținerea economică a persoanelor și întreprinzătorilor a căror activitate a fost afectată de măsurile de prevenire a răspândirii infecției Covid 19. Cele mai importante măsuri au fost:

- reducerea de la 20% la 15 % a TVA pentru sectorul HoReCa începând cu 1 mai 2020;

- subvenționarea întreprinderilor și organizațiile necomerciale, care au instituit șomaj tehnic și/sau staționare a activității, prin returnarea impozitelor și contribuțiilor aferente salariilor achitate;
- extinderea accesului la ajutor de șomaj pentru mai multe categorii de șomeri și majorarea ajutorului de șomaj, suma minimă fiind 2775 lei;
- restituirea contribuțiilor de asigurări sociale pentru titularii de patentă, persoanelor care practică activitate independentă, întreprinzători individuali care și-au sistat activitatea în perioada stării de urgență;
- asigurarea oportunității băncilor și organizațiilor de creditare nebancaară pentru amânarea ratelor la credite, aferente persoanelor fizice și juridice;
- instituirea „Programului de rambursare a TVA”, care vizează oferirea contribuabililor de TVA a dreptului de a solicita o rambursare a TVA pentru o perioadă ulterioară, ceea ce permite o creștere considerabilă a lichidității întreprinderilor;
- instituirea „Programului de subvenționare a dobânzii”, care constă în furnizarea de sprijin prin compensarea până la sfârșitul anului 2020 a ratei dobânzii lunare pentru întreprinderile care contractează împrumuturi în cadrul Programului (fără a restricționa destinația lor: salarii, capital de lucru, investiții);
- majorarea Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural în Anul 2020 de la 1 mlrd. lei la 1,2 mlrd. lei.

Aceste măsuri au fost benefice, dar insuficiente, deoarece acestea lăsau nerezolvate o mare parte din problemele întreprinzătorilor (în special pentru cei din sectorul IMM), pentru comparație aducem tabelul de mai jos și vedem că suportul statului față de alte țări a fost considerabil mai redus. Toate măsurile bugetar-fiscale asumate având o pondere de 2,33% din PIB, față de cifre mult mai mari ca 6% România, 7% Bulgaria etc.

Tabelul 2. Volumul măsurilor de suport luate de statele din ECE, % în PIB

Nr	Țara	Sprijin fiscal direct	Sprijin fiscal indirect	Total
1	Bulgaria	4,5	2,5	7
2	Croația	6,7	4,7	11,4
3	Cehia	6,1	17,2	23,3
4	Ungaria	5	5,7	10,7
5	Polonia	7	8,8	15,8
6	România	2,3	3,7	6
7	Rusia	2,3	1,2	3,5
8	Slovacia	4	1,8	5,8
9	Slovenia	5,5	4,6	10,1
10	Serbia	8,1	4,4	12,5
11	Macedonia de Nord	6	3,6	9,6
12	Turcia	3,5	6,8	10,3
13	Moldova	2	0,33	2,33

Sursa: https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/FES-Masuri_anti-criza_2020-ROM.pdf

Pentru 2021 legea Bugetului de Stat, deși prevede un deficit colosal de aproape 14 mlrd. lei nu conține suficiente măsuri de susținere a economiei în procesul de relansare după șocul din anul precedent. Astfel, politica fiscală din anul curent are 3 obiective fundamentate: (1) o legislație fiscală și vamală favorabilă dezvoltării economice; (2) consolidarea veniturilor bugetare în vederea finanțării cheltuielilor publice; (3) susținerea mediului de afaceri. Dintre principalele măsuri bugetar-fiscale pentru acest an putem enumera următoarele:

I. O legislație fiscală și vamală favorabilă dezvoltării economice

- majorarea scutirii personale, scutirii suplimentare majore (cu 5%) și scutirii pentru persoanele întreținute (cu 50%); uniformizarea cotelor de impozitare a veniturilor;
- eliminarea impozitării dividendelor distribuite persoanelor juridice;

- uniformizarea cotelor TVA în agricultură, prin aplicarea unei cotei reduse a TVA de 12% pentru îngrășăminte și fertilizanți, precum și pentru producția agricolă primară;
 - stabilirea cotelor accizelor pe o perioadă de 3 ani;
- II. *Măsuri de consolidare a veniturilor bugetare în vederea finanțării cheltuielilor publice:*
- impozitarea veniturilor financiare (la cota de 3%);
 - anularea unor facilități fiscale și substituirea acestora cu subvenționarea directă din partea statului;
 - ajustarea cotelor accizelor, cu aplicarea acestora pe o perioadă de 3 ani (la produse petroliere, produse din tutun, produse alcoolice);
 - eliminarea prohibițiilor la importul mijloacelor de transport.
- III. *Măsuri pentru susținerea mediului de afaceri:*
- continuarea Programului de rambursare a TVA pentru producătorii agricoli afectați de calamitățile naturale până la 30 septembrie 2021;
 - implementarea mecanismului de subvenționare a agenților economici ce colectează și reciclează deșeurile de ambalaje;
 - implementarea mecanismului de subvenționare a locurilor de muncă, orientată pe stimularea angajării persoanelor cu dizabilități, persoanele care și-au pierdut locul de muncă pe perioada stării de urgență/perioada stării de urgență în sănătate publică, etc.

Aceste măsuri sunt binevenite, dar totuși sunt un răspuns slab la problemele actuale, cum ar fi creșterea ratei șomajului, problemele din sistemul de sănătate, educație și sectorul real al economiei.

Vedem că și în 2021 asistăm la o majorare a cheltuielilor Bugetului de Stat de la 49 640,5 mil. lei la aproximativ 55 399,6 mil. lei sau o majorare de 11,6%. Ceea ce va majora din nou deficitul bugetar la 13 984,2 mil. lei sau cu 25,6% față de anul precedent.

Respectiv cheltuielile curente sunt prevăzute în sumă de 50 106,5 mil. lei, cu o majorare de 1 817,8 mil. lei sau cu 3,8% comparativ cu varianta bugetului aprobată în 2020. Cheltuielile capitale însumează 5 293,1 mil. lei, ce constituie cu 380,9 mil. lei sau cu 7,8% mai mult față de anul 2020. Ponderea cheltuielilor capitale în totalul cheltuielilor Bugetului de Stat constituie 9,6%.

Circa 59,3% din cheltuielile capitale sau 3 141,4 mil. lei vor fi finanțate din contul resurselor generale și colectate, iar 40,7 % sau 2 151,7 mil. lei - din contul proiectelor finanțate din surse externe. Cheltuielile pentru investiții capitale constituie 1 648,1 mil. lei sau 31,1% din suma cheltuielilor capitale și 3,0% din cheltuielile totale ale Bugetului de Stat. Tendința din anii precedenți se menține în ceea ce privește sursele de acoperire cheltuielilor pentru investiții capitale: cea mai semnificativă cotă - parte a cheltuielilor va fi acoperită din contul proiectelor finanțate din surse externe - 1388,5 mil. lei sau 84,2% și din contul resurselor generale și colectate - 259,5 mil. lei sau 15,8%.

Așadar, pentru anul 2021 politica bugetar-fiscală prin prisma Bugetului de Stat poate fi caracterizată prin:

- O politică fiscală orientată spre ridicarea nivelului încasărilor pentru finanțarea cheltuielilor mult peste capacitățile BS, ceea ce a dus la o creștere semnificativă a datoriei de stat în jurul valorii de 32% din PIB, cele mai semnificative măsuri de ordin fiscal sunt: impozitarea veniturilor financiare (la cota de 3%); anularea unor facilități fiscale și substituirea acestora cu subvenționarea directă din partea statului; ajustarea cotelor accizelor, cu aplicarea acestora pe o perioadă de 3 ani (la produse petroliere, produse din tutun, produse alcoolice);
- Adoptarea unei serii de decizii de natură fiscală ce au scopul de a perfecționa sistemul fiscal și vama pentru îmbunătățirea condițiilor necesare dezvoltării economice : majorarea scutirii personale, scutirii suplimentare majore (cu 5%) și scutirii pentru persoanele întreținute (cu 50%); uniformizarea cotelor de impozitare a veniturilor; eliminarea impozitării dividendelor distribuite persoanelor juridice; uniformizarea cotelor

TVA în agricultură, prin aplicarea unei cotei reduse a TVA de 12% pentru îngrășăminte și fertilizanți, precum și pentru producția agricolă primară; stabilirea cotelor accizelor pe o perioadă de 3 ani;

- Creșterea cheltuielilor curente cu peste 1 817,8 mil. lei constituind în 2021 50 106,5 mil. lei. Majorare din contul cheltuielilor personale și non personale ce au devenit considerabil mai mari ca urmare a creșterii salariilor în sistemul bugetar (în special în domeniul medical), acordarea alocațiilor și sporurilor sociale pentru toate categoriile de beneficiari de plăți sociale ce a dus la creșterea transferurilor către BASS etc. Totodată au fost continuate unele măsuri de susținere a populației cum ar fi formarea unui fond de subvenționare a locurilor de muncă pentru persoanele cu dezabilități și cele ce și-au pierdut locul de muncă în timpul situației de urgență; continuarea Programului de rambursare a TVA pentru producătorii agricoli afectați de calamitățile naturale până la 30 septembrie 2021; implementarea mecanismului de subvenționare a agenților economici ce colectează și reciclează deșeurile de ambalaje; etc.
- Cheltuielile capitale au fost majorate cu doar 380,9 mil. lei constituind 5 293,1 mil. lei. Dintre acestea 1 648,1 mil. lei sau 31,1% din suma cheltuielilor capitale și 3,0% din cheltuielile totale ale Bugetului de Stat vor constitui investiții capitale. Tendința din anii precedenți se menține în ceea ce privește sursele de acoperire cheltuielilor pentru investiții capitale: cea mai semnificativă cotă - parte a cheltuielilor va fi acoperită din contul proiectelor finanțate din surse externe – 1 388,5 mil. lei sau 84,2% și din contul resurselor generale și colectate - 259,5 mil. lei sau 15,8%.

Este regretabil că autoritățile s-au limitat doar la aceste măsuri de politică bugetar-fiscală, în condițiile în care anul 2021 este unul esențial pentru recuperarea economică și impulsivitatea acesteia spre o creștere durabilă ce ar permite încadrarea mult mai armonioasă în sistemul economic internațional. Ba mai mult, Guvernul prin intermediul Ministerului Economiei și Infrastructurii la începutul anului 2021 în urma unor consultări publice a oferit o serie de propuneri economice ce aveau la bază 3 obiective specifice: limitarea impactului socio-economic al COVID-19, recuperarea economică a firmelor moldovenești, adaptarea economiei la funcționarea în condițiile unei pandemii prelungite și tranziția la o economie mai rezilientă. Detaliat aceste măsuri presupun:

Obiectivul specific 1. Limitarea impactului socio-economic al COVID-19

Prioritatea pe termen scurt a Guvernului rămâne asigurarea capitalului circulant necesar pentru întreprinderile afectate de COVID-19 ca urmare a închiderii temporare a activităților, reducerii cererii de consum și întreruperilor din lanțul de aprovizionare. Acest deziderat se va realiza, inclusiv, prin suportul acordat pentru revenirea în afaceri a IMM-urilor care sunt în dificultate sau au falimentat și suport pentru restructurarea și achitarea restanțelor fiscale. Vor fi promovate în continuare politici de transformare digitală care să faciliteze operațiunile și interacțiunea cu cetățenii în furnizarea serviciilor publice, interacțiunea companiilor între ele, precum și care să îmbunătățească modul intern de lucru al instituțiilor publice – procese care au fost demarate deja ca parte a măsurilor de răspuns ale Guvernului în fața provocării reprezentate de efectele pandemiei de COVID-19.

Obiectivul specific 2. Recuperarea economică a firmelor moldovenești.

Prin dezvoltarea programelor noi de suport a mediului de afaceri vor fi încurajate inițiativele antreprenoriale în domeniul economic și vor fi stimulate sectoarele economice de înaltă valoare adăugată, cu potențial de export, care valorifică rezultatele inovării și cercetării prin dezvoltarea de produse, ecologizarea IMM-urilor și clusterizarea acestora, contribuind la creșterea competitivității produselor autohtone. Acestea vor spori productivitatea în economia reală, conducând la noi locuri de muncă, creșterea puterii de cumpărare și apariția de noi produse și servicii. O recuperare accelerată poate fi asigurată doar într-un mediu antreprenorial favorabil și prin pachete de sprijin adaptate la specificul IMM-urilor și industriilor în parte.

Obiectivul specific 3. Adaptarea economiei la funcționarea în condițiile unei pandemii prelungite și tranziția la o economie mai rezilientă.

Realizarea potențialului de inovare al întreprinderilor mici și mijlocii și trecerea la o economie circulară favorabilă incluziunii și neutră din punctul de vedere al impactului asupra climei ar putea asigura securitatea pe termen lung a resurselor, dar și stocurile necesare, importante pentru a face față provocărilor viitoare. Pentru stimularea creșterii economiei, sunt necesare proiecte de infrastructură care ar asimila resursele de muncă disponibile, inclusiv emigranții reveniți acasă. Măsurile de promovare a eficienței energetice a clădirilor sunt un alt instrument eficient pentru restabilirea activității economice, ajutând antreprenorii și economia să depășească efectele pandemiei Covid-19, precum și contribuind la reducerea costurilor de încălzire. În perioada de redresare, societatea și economia ar putea beneficia de un stimul esențial de pe urma investițiilor în mobilitatea urbană, inclusiv moduri de transport care să susțină măsurile sanitare impuse, cum ar fi distanțarea fizică și reducerea aglomerației în transportul public, investițiile în telemedicină, educație online. Pentru realizarea acestui obiectiv, este nevoie de selecția riguroasă a programelor de investiții, orientate spre sectoare cu un potențial ridicat de a stimula economia, de creare de locuri de muncă și de transformare ecologică. Astfel, acest obiectiv vizează nu doar repornirea economiei și recuperarea nivelului de producție pre-COVID-19, ci și conceperea și punerea în practică a unor schimbări cantitative și calitative majore. Reconfigurarea adaptării economiei la funcționarea în condiții de criză și tranziția către o economie mai rezilientă prezumă nu doar politici noi sau ajustate, ci și noi competențe.

Regretabil este că propunerile detaliate din acest program în mare măsură nu s-au regăsit în politica bugetar-fiscală pentru anul 2021. În acest context, venim cu o serie de măsuri concrete pentru depășirea eficace a crizei și fundamentarea unei economii mai eficiente, mai sustenabile și cu o potențial de dezvoltare mai mare:

- Investițiile în sănătate, educație și proiecte de infrastructură cu rentabilitate ridicată, care contribuie, de asemenea, la schimbarea economiei către reducerea dependenței de carbon pot contribui la aceste obiective;
- Cheltuielile de cercetare pot facilita inovarea și adaptarea tehnologiei – principalii factori de creștere a productivității pe termen lung;
- Mai mult, protejarea cheltuielilor sociale critice poate asigura protejarea celor mai vulnerabili, sprijinind în același timp activitatea pe termen scurt, dat fiind faptul că cheltuielile vor fi destinate grupurilor cu o înclinație mai mare de a-și cheltui veniturile disponibile decât persoanele mai bogate;
- Susținerea mediului de afaceri prin eliminarea barierelor artificiale ce vizează birocratizarea, reglementările de ordin administrativ, controale și inspecțiile excesive;
- Susținerea populației și a forței de muncă prin acțiuni ce ar securiza stabilitatea financiară individuală a populației și ar atrage diaspora în procesele economice din țară;
- Îmbunătățirea sistemului de luare a deciziilor prin date operative – pandemia a arătat că este necesară revizuirea sistemului statistic, dar și utilizarea datelor alternative;
- Sporirea nivelului de reziliență a economiei la schimbările climatice;
- Derularea investițiilor publice drept sursă de creștere pe termen lung a economiei.

4. Concluzii.

În condițiile în care economia RM se află într-o stagnare letargică cu agravarea și mai mult a deficiențelor sistemice de către Covid 19, statul ar trebui să orienteze mai multe resurse spre susținerea IMM-urilor și promovarea exporturilor- o politică bugetar-fiscală activă bazată pe reforme, ceea ce pe termen lung ar permite recuperarea nu doar a pierderilor din 2020, dar și a zecilor de ani de dezvoltare lentă, ineficientă și astfel obținerea unor resurse suplimentare la buget ce ar duce la oferirea unor servicii publice decente pe viitor. Bugetul de Stat, fiind cel mai important instrument de realizarea în practică a ceea ce numim astăzi, cu părere de rău tot mai

des, un viitor optimist al Republicii Moldova. Dar, politica bugetar-fiscală și modul cum se vor utiliza resursele Bugetului de Stat depinde în esență de noi prin calitatea clasei politice alese.

Referințe

1. A. ALESINA, G. TABELLINI, Harvard University and IGIER Bocconi, Why is fiscal policy often procyclical?, disponibil: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/alesinatabellini.pdf>
2. Fluctuațiile ciclice ale economiei, disponibil pe <http://www.asecib.ase.ro/Roman/am/cap7.pdf>
3. I. DUMITRU, România și vârful ciclului economic: Politici grele pentru o recesiune ușoară, disponibil pe <https://cursdeguvernare.ro/romania-si-varful-ciclului-economic-politici-grele-pentru-o-recesiune-usoara.html>
4. M. ISĂRESCU, Cicluri economice..., disertație cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Politehnice București, disponibil: <https://www.bnr.ro/Discursul-domnului-Academician-Mugur-Isarescu-9912-Mobile.aspx>
5. Standard & Poor's: Avansul bazat pe consum duce la declin, disponibil pe <https://www.digi24.ro/stiri/economie/standard-poors-avansul-bazat-pe-consum-duce-la-declin-807584>
6. Stability and Growth Pact: Commission issues guidance to encourage structural reforms and investment, [New guidance on Stability and Growth Pact \(europa.eu\)](#)
7. Martin Feldstein, THE ROLE FOR DISCRETIONARY FISCAL POLICY IN A LOW INTEREST RATE ENVIRONMENT, [Corel Office Document \(nber.org\)](#)
8. Madan S. CUM PUTEM ASIGURA RELANSAREA ECONOMICĂ ÎN 2021? [FES-Masuri anti-criza 2020-ROM.pdf \(expert-grup.org\)](#)
9. Francisco G. Carneiro, Leonardo Garrido, New Evidence on the Cyclicity of Fiscal Policy Caribbean Management Unit & Macroeconomics and Fiscal Management Global Practice Group, June 2015, [World Bank Document](#)
10. [World Economic Outlook Update, July 2021: Fault Lines Widen in the Global Recovery \(imf.org\)](#)