



Promo - LEX



## ***Propunerile CALM***

### ***privind politica bugetar - fiscală pentru anul bugetar***

**2017**

#### **Considerații generale**

Odată cu implementarea reformei finanțelor publice locale (2015) și pentru a evita colapsul financiar al sutelor de unități administrativ-teritoriale, pe de o parte, a fost instituit Fondul de compensare a pierderilor bugetelor locale cu acțiune pentru 2 ani și care expiră în anul 2016. Pe de altă parte, pe parcursul perioadei respective (2 ani), în cadrul reformei finanțelor locale, Ministerul Finanțelor și Guvernul erau responsabile și obligate să vină cu măsuri concrete în vederea consolidării bazei de venituri ale bugetelor locale, în cadrul etapei a II a reformei. Aceste măsuri erau extrem de importante pentru asigurarea sustenabilității bugetelor locale, continuării reformelor în alte domenii ale descentralizării și restabilirea credibilității din partea partenerilor de dezvoltare. Însă, acest lucru nu s-a făcut. Constatăm că în loc de a propune și susține cel puțin anumite măsuri în vederea recuperării restanțelor în implementarea reformelor și consolidarea bazei fiscale locale, Ministerul Finanțelor și Guvernul, sub presiunea unor factori politici și inițiative populiste, au cedat foarte ușor și practic totul pe dimensiunea descentralizării financiare în cadrul politicii bugetar-fiscale pentru anul 2016 (ex. impozitul pe autovehicule, impozitul funciar). Aceasta fără a oferi careva alte viziune și soluții viabile pentru depășirea problemelor grave de ordin financiar și sociale cu care se vor confrunta începând cu anul 2017 sute de bugete locale.

Mai mult ca atât, pe parcursul acestor doi ani (2015-2016) și în condițiile noului sistem de finanțe publice locale, nu numai că nu au fost create/transferate instrumente pentru a fi consolidată baza de venituri ale APL, dar din contra – bugetele locale au fost lipsite de surse importante de venituri proprii și exclusiv locale! În acest sens, menționăm problema finanțării instituțiilor sociale (pusă pe umerii APL fără să fie consolidată baza fiscală locală), acordarea



Promo - LEX



prin lege și în mod unilateral din contul bugetelor locale a scutirilor (facilităților) la impozitele și taxele locale diverselor categorii de persoane fizice și juridice (imobil, funciar, taxa pe unitățile de comerț – fără să fie acordate compensațiile corespunzătoare) etc.

De aceea, este absolut inexplicabilă poziția actuală a Ministerului Finanțelor în partea ce se referă la proiectul obiectivelor politicii bugetar-fiscale pentru anii 2017-2019, care nu ține deloc cont de cele menționate mai sus cu privire la situația bugetelor locale și care nu este corelată cu cadrul legal, politicile naționale și angajamentele internaționale ale Republicii Moldova în domeniul descentralizării și reformei finanțelor publice locale. Atragem atenție că în proiectul de obiective ale politicii bugetar-fiscale pentru anii 2017-2019 NU este prezent obiectivul consolidării bazei fiscale locale și nu sunt prevăzute careva măsuri concrete în domeniul dat.

CALM a venit anterior cu un set de propuneri pentru politica bugetar fiscală pentru anul 2016, care fiind discutate și definitive pe parcursul anului 2016 și implementate începând cu anul 2017, ar fi putut diminua esențial efectele negative și grave asupra bugetelor locale menționate mai sus. Însă, ele nu au fost luate în considerație și susținute.

Prin urmare, ținând cont de cele menționate mai sus și faptul că majoritatea propunerilor anterioare (la politica bugetar-fiscală din 2016 înaintate către Ministerul Finanțelor prin scrisoarea din 7 mai 2015), rămân valabile și actuale, CALM le propune repetat în formă revizuită și completată. pentru politica bugetar-fiscală pentru anii 2017-2019. În special **propunem:**

**1. Prelungirea acțiunii fondului de compensare pentru următorii ani (2017-2019), până la realizarea angajamentelor și măsurilor de consolidare a bazei fiscale locale.** Potrivit esenței și logicii strategiei de descentralizare (financiară), existența fondului de compensare este strâns legată de realizarea concomitentă (simultană) a măsurilor concrete privind consolidarea bazei fiscale. Însă, în condițiile în care termenul fondului expiră în anul 2016 și nici o măsură de consolidare a bazei fiscale NU a fost realizată, atunci cu siguranță urmează ca acțiunea acestui fond să fie prelungită în mod necondiționat.



Promo - LEX



**2. Creșterea veniturilor din impozitul pe imobil/funciar.** Impozitul pe imobil/funciar, în majoritatea țărilor UE cu un sistem de administrație publică locală dezvoltat și consolidat, reprezintă una din sursele principale ale bugetelor locale. Mai mult ca atât impozitul dat este o sursă exclusivă și integrală de venit propriu al bugetelor locale. Însă, în Republica Moldova, această sursă este ne semnificativă și absolut neimportantă. În același timp, acesta sursă de venit, posedă un potențial destul de mare de creștere potrivit studiilor realizate în ultimii ani pentru ministerul finanțelor. Printre cauzele principale ale acestei situații pot fi considerate tărgănarea de mai mult timp a unei evaluări obiective/de piață a bunurilor imobile (în special la nivelul localităților rurale); plafoanele minimale la nivel foarte scăzut și existența unor plafoane maximale, care nu permit APL o mai mare libertate/flexibilitate de a discuta cu comunitatea și de a crește mărimea impozitului pe imobil în proporții mai semnificative și corespunzător cererii/calității serviciilor solicitate de cetățeni. Astfel, se propun următoarele activități concomitente/alternative:

- a)** Creșterea plafonului/pragului minimal a impozitului pe imobil și/sau eliminarea plafonului maximal al impozitului din art.280 a Codului fiscal. Conform art. 6 alin. (6) din Codul fiscal impozitul pe bunurile imobiliare face parte din categoria impozitelor și taxelor locale. În acest sens, însuși Curtea constituțională prin pct. 106 din Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014 pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale (Sesizarea nr.2a/2014) a statuat că „raportând art. 132 la art. 109 din Constituție, care garantează principiul autonomiei locale, ... **legea urmează să cuprindă criteriile de determinare a taxelor locale prin delegarea competenței autorităților publice de a stabili cuantumul nemijlocit, reiesind din principiile și criteriile stabilite de legiuitor.** Or, în modul în care sunt expuse mărimile actualelor taxe, **nu se asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii de la care acestea urmează a fi încasate.**” Astfel, din punct de vedere legal, există toate condițiile pentru a asigura adoptarea și implementarea efectivă a acestei propuneri.
- b)** **Acordarea dreptului APL de a stabili cota maximală a impozitului funciar, în dependență de situația din teritoriile respective.**
- c)** **Anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/scutirilor la impozitul pe imobil/funciar prin compensarea venitului ratat de către bugetele locale și/sau**



Promo - LEX



***transferarea competenței respective către APL, care va decide independent categoriile care pot fi scutite.***

În prezent, scutițiile sunt stabilite prin lege, de către autoritățile centrale și NU sunt compensate în nici un fel bugetelor locale. Ceea ce este contrar esenței acestui impozit (caracter exclusiv local) și principiilor constituționale a autonomiei locale. Deoarece, acest impozit este în exclusivitate local, vine în bugetul local 100% și este colectat/administrat în exclusivitate de către APL de nivelul I. Iar scutițiile respective, de regulă afectează/diminuează veniturile bugetelor locale. Sistemul actual de scutiții, este abuziv, incompatibil cu principiile constituționale ale autonomiei locale și influențează negativ aplicarea noului sistem de finanțe locale. În acest sens, dacă în vechiul sistem toate facilitățile acordate la plata impozitelor pe proprietate erau compensate prin transferuri generale, inclusiv cele 15% din impozitul funciar acordate deținătorilor de terenuri (dacă achită plata până la data de 30 iunie), precum și facilitățile acordate deținătorilor de plantații multianuale noi, pensionarilor, invalizilor și altor categorii. Deoarece bugetul era centrat pe normative de cheltuieli și când se calcula total venituri proprii planificate deja fără sumele prevăzute pentru facilități și cheltuielile calculate după normativele stabilite. Atunci diferența dintre ele se acoperea din transferuri pentru echilibrare bugetară. Acum în noul sistem, acest lucru (compensarea) nu se întâmplă. Iar o primărie cu circa 3000 de locuitori (de ex. Primăria Feștelita) pierde anual peste 40,0 mii lei. Sumă destul de importantă pentru o astfel de localitate.

De aceea, în prezent este necesar de a corela acordarea de scutiții cu esența, natura și apartenența acestui impozit. Iar în cazul păstrării actualului sistem de scutiții, atunci este obligatoriu și necesar ca bugetul de stat să prevadă compensarea acestor venituri ratate ale bugetelor locale. Sau în calitate de alternativă, urmează a fi asigurat dreptul APL de a decide în privința aplicării scutițiilor respective. În acest sens, legea urmează să stabilească unele criterii și categorii de persoane care ar putea beneficia de scutiții, dar și aici doar cu titlul de exemplu. Decizia finală aparținând în exclusivitate APL deliberative care cunosc situația pe teren și, în baza unui Regulament propriu, pot să stabilească acele categorii de persoane care cu adevărat sunt social-vulnerabile și au nevoie de aceste scutiții. Această măsură va conduce la o aplicare mult mai eficientă și echitabilă a scutițiilor de impozit.



Promo - LEX



**3. Introducerea în art. 3 din Legea nr. 397/16.10.2003 privind finanțele publice locale a prevederilor exprese privind compensarea veniturilor ratate de către bugetele locale în urma acordării prin deciziile Parlamentului/Guvernului/Autorităților centrale a unor scutiri de la plata impozitelor/taxelor și altor plăți, în rezultatul cărora au fost diminuate bugetele locale.**

În prezent, în afara de impozitul pe imobil/funciar anumite categorii de persoane (fizice și juridice), sunt scutite și de unele taxe locale. De ex. persoanele fizice (pensionari, invalizii) și gospodăriile țărănești, sunt scutiți de plata taxa pe amenajarea teritoriului.

Conform sensului și literei principiilor constituționale/legale ale autonomiei locale, toate scutirile prin legi adoptate de către Parlament, Guvern și alte autorități centrale la plata tuturor plăților fiscale, nefiscale și taxelor locale, urmează a fi compensate APL respective prin transferuri calculate pentru anul curent în limita veniturilor ratate de APL pentru anul în care exercițiul bugetar este încheiat. Adică în rapoartele contabile să se instituie noțiunea de venituri ratate din cauza modificărilor la legislație care afectează bugetele locale și facilităților acordate de Parlament/Guvern în mod unilateral anumitor categorii de persoane. În mod normal, dacă autoritățile centrale (parlamentul sau guvernul) iau anumite decizii de acest gen, în rezultatul cărora se reduce (ratează) veniturile bugetelor locale, atunci ele sunt obligate să compenseze venitul respectiv ratat comunităților locale. Suma veniturilor ratate urmând să fie adăugată la transferurile cu destinație generală care se virează în bugetele locale respective. În caz contrar, suntem în situația unor abuzuri și încălcări ale Constituției și cadrului legal național/internațional, în vigoare pentru Republica Moldova.

**4. Introducerea și punerea în aplicare a unei surse de venit necesare pentru acoperirea cheltuielilor legate de reparația și întreținerea drumurilor din intravilanul localităților rurale și urbane și care se află în proprietatea APL 1.** În prezent, acest domeniu nu este acoperit nici într-un fel. APL 1 fiind lipsite în totalitate de careva surse destinate acestui domeniu important și sensibil al serviciilor publice. Mai mult ca atât, în prezent deja nu mai poate fi tolerată situația în care APL de nivelul I sunt lipsite în totalitate de resurse pentru reparația drumurilor, în timp ce rețeaua de drumuri din intravilanul localităților și care sunt gestionate de către APL I constituie circa 40 mii de km. Adică, de circa 10 ori mai multe



Promo - LEX



decât cele naționale, administrate de Ministerul Transporturilor și infrastructurii drumurilor. Toate resurse/taxele actuale fiind concentrate la nivel central și distribuite în mod netransparent, fără ca să existe criterii obiective și clare. Sistemul actual de distribuire a resurselor fondului rutier afectează grav imaginea guvernării pe plan intern și extern, fiind unul extrem de politizat, generator de corupție și împiedicând dezvoltarea comunităților locale. De aceea, luând în considerație experiența internațională (UE) și recomandările experților se propune:

- a) Instituirea unui impozit local special pe proprietate - mijloace de transport. Acest impozit va înlocui taxa actuală pentru drumuri/rutiere și va veni integral în bugetele locale.
- b) La rândul său, pentru folosirea drumurilor (inclusiv a celor naționale), va fi instituită o taxă specială de tip "roviniată" care va fi percepută de către stat și o cotă din această taxă (de exemplu, 50%) se va repartiza "per capita" pe conturile speciale ale bugetelor locale ale comunităților în dependență de numărul de automobile înregistrate și proprietari ale cărora au achitat taxa respectivă.

5. **Revizuirea statutului, apartenenței și modului de repartizare a taxelor pe resursele naturale.** În opinia noastră, aceste taxe trebuie incluse în categoria taxelor locale fiind încă o sursă de venit care **cel puțin o parte a acestora trebuie să fie virate la bugetele locale de nivelul I.** APL au de asemenea de soluționat diverse probleme în domeniul mediului, protecției acestuia, întreprinderea de acțiuni de salubritate și înverzire, etc.

6. **Introducerea sistemului/mecanismului de colectare/virare a impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de domiciliu (reședință).** O astfel de măsură va reprezenta o creștere semnificativă a veniturilor bugetelor locale și un impuls de dezvoltare, în special pentru comunitățile rurale (dar și cele urbane), locuitorii cărora într-un număr mare desfășoară activități în centre urbane mari. În același timp, urmează a fi revizuite cotele actuale ale veniturilor care rămân la dispoziția bugetelor locale ale localităților urbane, în vederea creșterii lor. Acest sistem fiind unul destul de efectiv și pe larg răspândit în multe țări dezvoltate, inclusiv membrii noi ai UE precum: Polonia, Letonia, Slovacia etc.



Promo - LEX



**7. Introducerea componentei investiționale în bugetele locale și creșterea motivației APL de a dezvolta mediul de afaceri local, prin revizuirea statutului impozitul pe venitul persoane juridice astfel ca el să devină unul partajat și să rămână, total sau parțial, la APL de nivel I în calitate de sursă specială pentru finanțarea infrastructurii locale**

În prezent, marea majoritate a bugetelor locale NU dispun de componenta de dezvoltare. În cadrul primei etape de implementare a noului sistem de finanțe publice locale, nu se oferă posibilitate de planificare a componentei investiționale. Aceasta deoarece cu greu ajung resurse pentru cheltuieli curente. În acest sens, ar fi o soluție ca impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător să devină sursa de finanțare a aceste componente în proporție de 100%. Condiție care ar încuraja mediul de afaceri local să reflecte acest venit în scopul îmbunătățirii infrastructurii locale. Totodată, se propune ca redistribuirea lui să fie realizată după modelul impozitului pe venitul persoanelor fizice.

**8. Examinarea și soluționarea problemei filialelor/reprezentanțelor care activează în localitățile urbane și rurale, alte decât locul aflării sediilor centrale/de bază.**

Conform sistemului actual financiar, bugetele locale NU beneficiază de mai multe venituri din activitatea filialelor/reprezentanțelor. De ex. impozitul pe venitul persoanelor fizice se virează la locul aflării sediului de bază, nu și în bugetul localității unde este plasată filiala. Astfel de cazuri sunt multe și soluționarea acestei probleme ar putea oferi o șansă și consolida baza de venituri a mai multor comunități locale, în special celor îndepărtate de centru urban și cu capacități investiționale/financiare mai mici constituite.

**9. Revizuirea modului de evidență/contabilizare a cheltuielilor curente în vederea asigurării APL cu lichidități în primele 5 luni ale anului bugetar (decalajul/deficitul de casă)**

Dacă în vechiul sistem toate transferurile pentru cheltuielile curente inclusiv pentru educația preșcolară se contabilizau împreună art.312 și se asigura lichiditatea bănească pentru tot anul bugetar inclusiv pentru primele 5 luni când veniturile proprii nu se încasează în bugetele locale. Atunci în noul sistem fără o consolidare a bazei fiscale proprii au fost delimitate aceste transferuri - se are în vedere art.311 destinație generală și 315 destinație specială. Aceasta în



Promo - LEX



pofida faptului ca conform Legii descentralizării educația preșcolara este competența proprie nu delegată a APL de nivel unu. În prezent această situație creează incapacități de plata in primele 5 luni in cazul in care nu ai un sold disponibil la început de an.

Prin urmare, se propune introducerea în circuitul juridic a noțiunilor de decalaj de casa si deficit bugetar, precum si stabilirea mecanismului de acoperire a lor. O propunere ar fi ca pentru a evita decalajul de casa (lipsa lichidităților de la începutul anului), transferurile generale de la stat in prima jumătate a anului sa fie într-o proporție mai mare. Fiind apoi reduce pe parcursul jumătății a doua a anului.

#### **10. Reglementarea expresă în lege a problemelor legate de compensare pierderilor și cheltuielilor bugetelor locale legate de creșterea inflației, prețurilor, salariilor**

În acest sens, se propune ca toate pierderile legate de inflație, creșterea preturilor, creșterea salariilor care se regăsesc anual în politica bugetar fiscala, sa fie calculate sub un procent fix care sa se adauge la formula existenta ca majorare a transferurilor cu destinație generala calculate anual. Plus, propunem ca un capitol special în politica bugetar fiscala sa fie destinat finanțării APL prin care sa se ajusteze componentele formulei la aceasta politica bugetar fiscala

Daca in vechiul sistem la calcularea cheltuielilor conform Cadrului de cheltuieli pe termen mediu elaborate de Guvern se lua in considerație si inflația, creșterea treptata a salariilor, creșterea preturilor si alte corectări economice atunci in noul sistem aceste lucruri nu pot fi ajustate atât timp cit veniturile proprii fiscale nu sunt influențate de APL

CALM ar accepta aceste restricții, care sunt firești în condițiile unei reforme cu finalitate și când reforma finanțelor locale nu s-ar opri doar la prima etapă (situația actuală din Republica Moldova). Dacă s-ar merge în continuare și concomitent la implementarea etapei următoare de consolidare a bazei fiscale care să reducă efectele negative menționate (lipsa de lichidități) și să asigure autonomie reala asupra veniturilor fiscale proprii. Însă, la moment, constatăm că la prima etapă a reformei s-a făcut o claritate doar in calcularea transferurilor generale si stabilite





Promo - LEX



raporturi directe nivel unu si Bugetul de Stat. Iar limitările și strictețea la utilizarea resurselor cu destinație speciala a complicat și mai mult activitatea APL, limitează capacitățile instituționale (punând sarcini suplimentare pe responsabili contabilitate), afectează starea de autonomie locală și în realitate a condus la o centralizare mai mare. Astfel fiind denaturată esența reformei care constă în mai multă autonomie și discreție. Prin urmare, în prezent suntem în situația când "căruța" este pusă înaintea "cailor". Delimitarea transferurilor cu destinație specială fiind efectivă și necesară, doar în condițiile asigurării APL cu suficiente resurse/venituri care să le permită acoperirea "găurilor,, obiective bugetare care de regulă apar la început de an datorită sistemului actual de colectare a veniturilor.

### 11. Alte propuneri

- *Asigurarea calului în contabilități a veniturilor fiscale și nefiscale CALCULATE pentru asigurarea evidentei a încasării lor.* În prezent, serviciile contabile din cadrul autorităților locale realizează doar evidenta de casa (încasate de facto) a veniturilor fiscale și nefiscale. Fără a reflecta și suma veniturilor calculate, dar neîncasate. În acest sens, trebuie modificată instrucțiunea respectivă și introdus un cont contabil special care să reflecte calculul concret al veniturilor fiscale și nefiscale.
- Eliminarea scutirilor de la taxe locale pentru activități cu un randament mare de profitabilitate dar care în prezent sunt scutite de anumite taxe locale: băncile, notarii, avocații, producătorii de bunuri etc.

Considerăm că propunerile respective vor duce la consolidarea potențialului fiscal, dezvoltarea colectivităților locale și implementarea efectivă a reformei. În caz contrar, există riscul major de discreditare atât a reformei finanțelor locale, cât și în genere a reformei de descentralizare. Dat fiind faptul că reforma finanțelor locale este un element cheie pentru avansare și pe alte domenii ale decentralizării.

Prin urmare, luând în considerație necesare unor acțiuni urgente, coordonate și calculate, CALM intervine repetat cu propunerea de a crea un grup de lucru din experți, reprezentanți ai



Ministerului Finanțelor și autorităților locale, pentru a discuta toate propunerile menționate (inclusiv prin prisma analizelor economice-financiare, impact social, etc.) și a le definitiva având în vedere faptul că anume Ministerul de Finanțe dispune de toate datele și informația necesară. La rândul său CALM este disponibil de a veni cu expertiză juridică, în vedere elaborării și promovării pachetului de acte legislative/normative necesare de a fi adoptate și implementate.

