



Nr. 57 din 7 mai 2015

**Ministerul Finanțelor a Republicii Moldova**  
**Dlui Anatol ARAPU, ministru**

***Opinia și propunerile CALM***  
*privind politica bugetar - fiscală pentru anul bugetar 2016*

**Considerații generale**

În rezultatul unui efort comun realizat de către Ministerul Finanțelor, CALM și partenerii de dezvoltare a Republicii Moldova, începând cu anul 2015, a început implementarea primei etape a reformei finanțelor publice locale. Aceasta reformă fiind pilotată pe parcursul anului 2014 în 4 regiuni ale Republicii Moldova și fiind apreciată pozitiv de către majoritatea covârșitoare a autorităților locale implicate în implementarea noului sistem de finanțe publice locale.

Totodată, una din provocările și problemele principale actuale reprezintă încetinirea/blocarea procesului de descentralizare, inclusiv de implementare a următoarelor etape a reformei finanțelor locale. Care sunt interdependente și strâns legate între ele. Lipsa continuității și a unor acțiuni concrete în domeniul dat, poate reduce efectului pozitiv al implementării primei etape de reforma a finanțelor locale, ba mai mult – poate conduce la discreditarea integrala a întregului proces de reformă în domeniul descentralizării.

De aceea, în perioada imediat următoare, se impune în regim de urgență o serie de acțiuni concrete în vederea asigurării implementării următoarei etape reformei finanțelor locale/descentralizării financiare - consolidarea bazei fiscale locale.

În acest sens, luând în considerație: Strategia Națională de Descentralizare și planului de acțiuni corespunzător; activitatea și discuțiile în cadrul grupurilor de lucru speciale pe lângă Ministerul Finanțelor, precum și studiul "Consolidarea Autonomiei Financiare Locale în Republica Moldova" realizat la comanda MinFin și cu suportul programului PMUD/PCDLI de către experții Slovaci Ján Marušinec și Martin Valentovič (2014), CALM vine cu următoarele propuneri pentru politica bugetar-fiscală pentru anul 2016:

**1. Creșterea veniturilor din impozitul pe imobil/terenuri.** Impozitul pe imobil, în majoritatea țărilor UE cu un sistem de administrație publică locală dezvoltat și consolidat, reprezintă una din sursele principale ale bugetelor locale. Însă, în Republica Moldova, această sursă este nesemnificativă și absolut neimportantă. În același timp, acesta sursă de venit, având un potențial destul de mare de creștere potrivit studiilor respective (menționate mai sus).. Printre cauzele principale a acestei situații pot fi considerate târăgănarea 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 comunitate 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 eliminare plafonului plafonul maxima 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 precondițiile pentru a asigura adoptarea și implementarea efectivă a acestei propuneri.

- b) Finalizarea în regim de urgență a procesului de evaluare a bunurilor imobile din localitățile rurale și/sau introducerea principiului de aplicare diferențiată a legii în domeniul impozitării bunurilor imobile – pe măsura ce anumite APL au realizat evaluarea imobilelor, ele sunt îndreptățite să aplice noile mărimi/cote de impozitare. Fără a fi dependente și aștepta până când toate celelalte APL vor efectua evaluarea imobiliară. Astfel, fiind pe de o parte, stimulat procesul de evaluare a bunurilor imobile la nivel rural. Pe de altă parte, în așa fel vor fi stimulați/încurajați însuși APL active, prin asigurarea unor venituri mai mari la bugetele locale și creșterea capacității financiare de a soluționa problemele comunităților locale respective.
- c) *Anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/scutirilor la impozitul pe imobil sau transferarea competenței respective către autoritățile administrației publice locale (APL), care va decide independent categoriile care pot fi scutite.*

În prezent, scutirile 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 scutirile respective, de regulă afectează/diminuează veniturile bugetelor locale. Sistemul actual de scutiri, este incompatibil 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 se are în vedere cele 15% acordate dacă achiți până la data de 30 iunie, precum și facilitățile acordate pensionarilor și invalizilor. Deoarece bugetul era centrat pe normative de cheltuieli și când se calcula total veniturii proprii planificate deja fără sumele prevăzute pentru facilități și cheltuielile calculate după normativele stabilite. Atunci diferența dintre ele se acoperea din transferuri pentru echilibrare bugetara. Acum în noul sistem, acest lucru (compensarea) nu se întâmplă. Iar o primărie cu circa 3000 de locuitori (de ex. Primăria Feștelita) pierde peste 40,0 mii lei.

De aceea, în prezent se impune de a corela acordare de scutiri cu esența, natura și apartenența acestui impozit. Astfel fiind asigurat dreptul APL respective de a decide în privința aplicării scutirilor respective. La rândul său, Legea urmează să stabilească unele criterii și categorii de persoane care ar putea beneficia de scutiri, 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 scutiri. Această măsură va conduce la o aplicare mult mai eficientă și echitabilă a scutirilor de impozit.

- 2. **Introducerea în art. 3 din Legea nr. 397/16.10.2003 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.**

Conform sensului și literei principiilor constituționale/legale ale autonomiei locale, toate scutițiile 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 reduc (ratează) veniturile bugetelor locale, atunci ele sunt obligate să compenseze venitul respectiv ratat comunităților locale. Suma a 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 ai Constituției și cadrului legal național/internațional, în vigoare pentru Republica Moldova.

3. ***Introducerea și punerea în aplicare a unei surse de venit necesare pentru acoperirea cel puțin parțială a cheltuielilor legate de reparația și întreținerea drumurilor locale.*** 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. Toate resurse/taxele actuale fiind concentrate la nivel central și distribuite fără ca să existe criterii obiective și clare. 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.
4. ***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.
5. ***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. Acest sistem fiind unul destul de efectiv și pe larg răspândit în multe țări dezvoltate, inclusiv membrii noi ai UE precum: Polonia, Letonia, Slovacia și cele dezvoltate Totodată, pentru a impulsiiona Problema respectivă poate fi rezolvată și prin sistemul bugetar.
6. ***Introducerea componentei investiționale în bugetele locale și creșterea motivației APL de a dezvolta mediul de afaceri local, prin revizuirea statutului impozitului 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 planificate 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.

#### **7. 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 centra urban și cu capacități investiționale/financiare mai mici constitui

#### **8. Revizuirea modului de evidență/contabilizare a cheltuielilor curente în vederea asigurării APL cu lichidități în primele 5 luni ale anului bugetar**

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

Plus, la acesta sau în consecință, s-a complicat și procesul de contabilizare/evidență. Dacă în vechiul sistem contabilitatea APL perfectă un singur pachet de documente pentru trezorerie atunci în noul sistem sunt necesare 2 pachete.

#### **9. 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 prețurilor, creșterea salariilor care se regăsesc anual în politica bugetar fiscală, să fie calculate sub un procent fix care să se adauge la formula existența ca majorare a transferurilor cu destinație generală calculate anual. Plus, propunem ca un capitol special în politica bugetar fiscală să fie destinat finanțării APL prin care să se ajusteze componentele formulei la această politică bugetar fiscală

Dacă în vechiul sistem la calcularea cheltuielilor conform Cadrului de cheltuieli pe termen mediu elaborate de Guvern se lua în considerație și inflația, creșterea treptată a salariilor, creșterea prețurilor și alte corectări economice atunci în noul sistem aceste lucruri nu pot fi ajustate atât timp cât 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 reală asupra veniturilor fiscale proprii. Însă, la moment, constatăm că la prima etapă a reformei s-a făcut o claritate doar în calcularea transferurilor generale și stabilite raporturi directe nivel unu și Bugetul de Stat. Iar limitările și strictețea la utilizarea resurselor cu destinație specială 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.

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 cu propunerea de a crea un grup de lucru din experți, reprezentanți ai MinFin și autorităților locale, pentru a discuta propunerile menționate (inclusiv prin prisma analizelor economico-financiare, impact social, etc.) și a le definitiva având în vedere faptul că anume MinFin 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.

*Cu respect și urări de bine,*



**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**

Executor: V. Rusu, expert CALM  
tel. 22 35 09