

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Politica fiscală 2021: Obiective contradictorii într-un context incert

Context

La 21 septembrie 2020, Prim-ministrul Republicii Moldova Ion Chicu a declarat că *”săptămâna aceasta, Guvernul a remis politica bugetar-fiscală pentru anul 2021 și sunt mai multe propuneri care vin să acorde susținere suplimentară domeniului economic”*.¹ În realitate, proiectul documentului privind măsurile de politică fiscală și vamală pentru anul 2021 a fost propus spre consultare publică abia peste 2 săptămâni, pe 5 octombrie.²

Din proiectul documentului reiese că *”măsurile de politică fiscală și vamală pentru anul viitor urmăresc soluționarea constrângerilor economice și asigurarea dezvoltării durabile a Republicii Moldova, prin promovarea unei legislații fiscale și vamale favorabilă dezvoltării economice, consolidarea veniturilor bugetare în vederea finanțării cheltuielilor publice, precum și susținerea mediului de afaceri”*.

Menționăm că proiectul în cauză nu este un proiect de lege care ar viza politica bugetar-fiscală, așa cum este prevăzut și în Legea finanțelor publice și răspunderii bugetar-fiscale nr. 181/2014, ci e un *”document strategic ce vizează măsurile de politică fiscală și vamală în anul 2021”*, precum indică autorii.

¹ <https://agora.md/stiri/77285/taxa-de-drum-inclusa-in-accizul-la-carburanti-si-tva-mai-mic-pentru-fertilizanti-agricoli-propunerile-guvernului-la-politica-bugetarfiscal-pentru-anul-2021>

² <https://mf.gov.md/ro/content/documentul-privind-m%C4%83surile-de-politic%C4%83-fiscal%C4%83-%C8%99i-vamal%C4%83-pentru-anul-2021-propus-spre>

Atragem atenția că Legea 181/2014³ stabilește că Parlamentul adoptă legea privind, după caz, modificările și completările la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală. Totodată, legea citată prevede și un calendar bugetar pentru acest exercițiu, care, printre altele, stabilește⁴ că:

- Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – **până la 1 iunie**;
- Parlamentul adoptă, după caz, modificările și completările la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – **până la 15 iulie**;
- Guvernul prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs – **până la 15 septembrie**.

Aceste etape esențiale au fost neglijate, respectiv, *”obiectivele politicii fiscale”* prezentate spre consultare publică nu au o fundamentare suficient de clară asupra cadrului macro-bugetar luat de Guvern ca bază la elaborarea politicii fiscale pentru anul 2021. Iar Parlamentul a rămas din nou în afara procesului de creație legislativă, în special în domeniul bugetar-fiscal.

Esența modificărilor propuse

Autorii măsurilor de politică fiscală și vamală pentru anul 2021 au venit cu mai multe sugestii de modificare a politicii pentru 2021, principalele dintre acestea vizând următoarele aspecte.

Impozitul pe venit

- Majorarea scutirii personale și a scutirii suplimentare cu 5% - de la 24 000 lei până la 25 200 lei și respectiv de la 18 000 lei până la 18 900 lei;
- Majorarea scutirii pentru persoanele întreținute cu 50% - de la 3 000 lei până la 4 500 lei;
- Anularea scutirilor acordate pentru soț/soție în mărime de 11 280 lei.

De remarcat că efectul primelor două majorări, prezentate ca atenuare a impactului inflației și susținerea familiilor cu copii, va fi anihilat, ca efect asupra venitului disponibil al familiilor, prin a treia măsură propusă. Mai mult, explicația autorilor privitor la cauzele anulării scutirii pentru soț/soție nu este credibilă - *”stimularea încadrării tuturor persoanelor în câmpul muncii”* – în condițiile

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121242&lang=ro#

⁴ Articolul 47 din Legea nr. 181/2014.

restrângerii activităților economice și a creșterii previzibile a șomajului, în special în anul 2021. Or, această scutire eliminată va reduce cu 72 mil. lei venitul disponibil din bugetele familiilor.

În ceea ce privește intenția autorilor de a unifica și standardiza cotele de impozitare a veniturilor (la o cotă generală de 12%), aceasta este salutară. Totuși, propunerea de a stabili cota de impozitare a veniturilor din dividende la nivelul de 6% (ceea ce va reprezenta 50% din cota standard) în vederea *asigurării atractivității investiționale a economiei naționale* are o justificare falsă și este inechitabilă față de toți salariații care vor avea de achitat 12% din venit. Anul bugetar 2021 va fi unul complicat, iar principiul de solidaritate și echitate în repartizarea poverii fiscale ar trebui să atragă în egală măsură și proprietarii de afaceri care obțin venit din dividende.

Din 2021, așa cum prevede și Codul fiscal, va începe impozitarea veniturilor din dobânzile obținute din depozitele persoanelor fizice. Autorii consideră că aplicarea cotei de 3% din acest tip de venituri (1/4 din cota standard) ar putea genera un venit adițional la buget de 24 mil. lei. Cea mai dificilă sarcină ar fi impozitarea propriu-zisă și declararea acestor venituri în declarațiile anuale fiscale. Totodată, contextul macroeconomic nu este de neglijat, pornind de la o posibilă reducere a volumului de depozite în băncile comerciale cu scopul evitării impozitării sau o eventuală creștere a dobânzilor la resursele creditare, având în vedere o nouă componentă fiscală introdusă.

Stabilirea accizelor pe o perioadă de 3 ani

Această propunere pare a fi una dintre cele mai controversate. Accizele la produsele din tutun, produsele alcoolice și produsele petroliere au nevoie de flexibilitate și ar trebui să ofere autorităților spațiul de manevră necesar pentru intervenție și corectarea abaterilor bugetare în procesul execuției anuale a bugetului. Stabilirea accizelor pe o perioadă de 3 ani va lipsi Guvernul de posibilitatea intervenției operative în corectarea bugetului și identificarea resurselor necesare pentru finanțarea deficitului bugetar în creștere.

Această abordare oferă confort și siguranță doar importatorilor de produse accizate, reducând din spațiul de manevră fiscală a autorităților naționale. Abordarea propusă este contrară atât experiențelor internaționale, cât și angajamentelor în cadrul acordurilor cu Uniunea Europeană, chiar dacă autorii invocă contrariul. Mai mult, autorii n-au prezentat nici un cadru macroeconomic pentru următorii 3 ani, ca referință la cotele propuse pentru accizele la produsele din tutun, alcoolice și petroliere.

Autorii documentului propun și schimbarea valorii de referință în cazul accizării suplimentare a autoturismelor de lux. Astfel, dacă până în prezent autoturismele în valoare de până la 600 mii lei nu erau accizate suplimentar, iar celor cu o valoare de peste 600 mii lei gradual le era aplicată acciza suplimentară de la 3 la 15% în dependență de valoare, din 2021 se propune

înjumătățirea valorii de referință, respectiv accizarea se va aplica de la 300 mii lei. Această propunere este salutară, ea ar aduce adițional în buget cca 30 mil. lei, dacă și în 2021 procurarea de automobile va mai fi o preocupare a cetățenilor.

Includerea taxelor rutiere în accizele la produsele petroliere

Legislația actuală prevede calcularea și achitarea taxei rutiere în dependență de capacitatea motorului, greutatea și numărul de locuri a mijlocului de transport. Autorii propun modificarea mecanismului respectiv de achitare a taxei pentru drumuri prin excluderea taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova și majorarea accizei la produsele petroliere.

Autoritățile consideră că astfel mărirea taxei rutiere suportată de către contribuabil va fi direct proporțională cu cantitatea de produse petroliere consumată. Potrivit lor, va avea loc o redistribuire a poverii fiscale în partea ce ține de mărirea taxelor rutiere suportate, de la contribuabilii care consumă mai puțin produse petroliere, către cei care consumă mai mult produse petroliere, respectiv frecvența utilizării infrastructurii drumurilor și mărirea mijlocului de transport fiind mai mare.

Totuși, în acest sens există câteva momente nerezolvate, chiar dacă autoritățile le prezintă generalizat ca o "redistribuire a poverii":

- taxele rutiere sunt în prezent o sursă de venit pentru Fondul rutier, adică pentru întreținerea infrastructurii de drumuri de către cei care le utilizează. Eliminarea taxei și includerea acesteia în acciz crește povara fiscală pentru consumatorii de produse petroliere care nu utilizează drumurile (agregate agricole, echipamente și aparate, generatoare autonome, care funcționează pe motorină, benzină sau gaze lichefiate). Autorii nu oferă nicio soluție pentru o eventuală compensare sau returnare a supraaccizului achitat de consumatorii de produse petroliere care nu folosesc drumurile;
- începând cu 2017 taxele rutiere erau partajate 50/50 între Fondul rutier și autoritățile publice locale (APL). Eliminarea taxelor rutiere și includerea acestora în accizele pentru produsele petroliere va lipsi APL de o sursă importantă de venit, întrucât accizul majorat (cu valoarea taxei rutiere anterioare) va fi integral venit al bugetului de stat;
- valoarea accizului la produsele petroliere indicat în acest document pentru 2021 nu conține și valoarea taxei rutiere eliminate (în acest sens nu există, cel puțin, o descriere concludentă);
- prin eliminarea taxei de drumuri, autoturismele electrice, care nu folosesc produse petroliere accizate, dar utilizează infrastructura de drumuri, vor fi excluse din impozitare, astfel vor apare inechități în distribuția poverii fiscale pentru utilizarea drumurilor. Iar autorii nu oferă o soluție plauzibilă pentru eliminarea acestor inechități fiscale.

Eliminarea interdicțiilor la importul mijloacelor de transport

Autoritățile vor să intervină radical în sistemul interdicțiilor la importul mijloacelor de transport. Astfel, se propune eliminarea interdicțiilor la importul autoturismelor mai vechi de 10 ani, a autobuzelor cu până la 20 de locuri mai vechi de 7 ani, a camioanelor și altor autobuze mai vechi de 10 ani, dar și a tractoarelor mai vechi de 12 ani. Autoritățile consideră că toate mijloacele de transport care pot fi utile ar putea fi admise pentru import, iar în cazul unor raționamente ecologice – ar trebui aplicată impozitarea majorată. Respectiv, odată cu eliminarea restricțiilor de import se propune majorarea esențială a accizelor proporțional termenului de exploatare a mijloacelor de transport.

Aceste propuneri par să fie atașate în grabă la proiectul documentului, fără a exista o analiză de impact și argumentare temeinică. Iar riscurile transformării țării într-o gunoiște a mijloacelor de transport uzate devin iminente, având în vedere tendințele de interdicție și eliminare a circulației mijloacelor de transport cu motoare diesel sau benzină pe teritoriul UE și în alte state, cu înlocuirea acestora cu motorizare ecologică sau electrică.

Impozitul pe bunurile imobiliare

Autoritățile au ajuns la concluzia că facilitatea de 15% oferită la achitarea impozitului pentru bunurile imobiliare până la 30 iunie, înainte de termenul standard de 25 septembrie, este inutilă. Mai mult, acestea consideră că pentru *fortificarea autonomiei financiare a APL* această facilitate trebuie anulată.

În vederea asigurării siguranței și previzibilității bugetelor locale, chiar dacă această facilitate va fi eliminată, e nevoie de modificat termenul de achitare a impozitului pentru bunurile imobiliare, din septembrie către 25 iulie cel tarziu. Altfel, pot apărea anumite deficiențe cu fluxurile financiare disponibile APL în lunile cele mai solicitante din an, iulie-august.

Taxele locale: "Plafonarea și optimizarea"

Autoritățile centrale responsabile de politici au introdus un capitol care aduce atingere directă APL și independenței acestora în stabilirea politicilor fiscale de la nivel local. Contrar prevederilor Strategiei de descentralizare și fără discuții prealabile cu reprezentanții autorităților locale, au fost introduse unele prevederi de revenire la practici de centralizare a deciziilor privind finanțele publice, impozitele locale, plafonarea acestora și reducerea numărului de tipuri de venituri proprii. APL, fiind parte a unui proces amplu de descentralizare financiară, autonomie locală, dar și de preluare a practicilor europene în domeniu, ar trebui să fie auzite și luate în considerare. Este evident că acest capitol a fost înserat pentru testarea gradului de toleranță a APL, fără perspective politice în cazul unor dezbateri democratice în legislativ.

Concluzii și recomandări

Consultările publice pe marginea proiectului documentului strategic ce vizează măsurile de politică fiscală și vamală în anul 2021 au fost inițiate cu încălcarea prevederilor legale ce țin de elaborarea politicilor bugetar-fiscale, neglijând calendarul bugetar și afectând procesul de creație legislativă prin eliminarea Parlamentului din acest proces.

Autoritățile n-au elaborat proiectul documentului în termeni optimi, au evitat discuțiile și implicarea actorilor interesați, cum ar fi partenerii de dialog social, asociațiile reprezentative, inclusiv ale autorităților locale, iar în plină campanie electorală au lansat anumite teze care ar servi doar într-un context îngust electoral.

Cadrul legal existent oferă posibilitatea aplicării unor abateri/derogări excepționale de la regulile politicii bugetar-fiscale, ele sunt descrise și în Legea 181/2014 (de ex., în cazul catastrofelor naturale și altor situații care pun în pericol securitatea națională, de declin al activității economice și/sau în cazul în care nivelul inflației depășește cu 10 puncte procentuale nivelul prognozat/planificat). Dar astfel de situații necesită o maximă transparență în informare și comunicare, în special a Parlamentului. Legea 181/2014 indică clar necesitatea informării Parlamentului de către Guvern despre:

- motivele care au condiționat derogarea de la regulile politicii bugetar-fiscale;
- măsurile pe care Guvernul intenționează să le întreprindă pentru a se conforma din nou regulilor politicii bugetar-fiscale;
- termenul în care se planifică reînceperea respectării regulilor politicii bugetar-fiscale.

Iar în perioada aplicării derogării, Guvernul urmează să raportează semestrial Parlamentului despre evoluția indicatorilor macrobugetari, măsurile întreprinse și cele planificate pentru a se conforma regulilor politicii bugetar-fiscale.

În acest context Transparency International – Moldova consideră necesară retragerea proiectului prezentat pentru consultări publice și revenirea la calendarul activităților legate de bugetarea anului 2021. Documentele strategice și angajamentele Republicii Moldova trebuie să fie realizate având la bază politici publice corelate cu tendințele economice, financiare și sociale grav afectate de noile provocări ale anului 2020. Este necesară reactivarea Parlamentului și implicarea acestuia în procesul de creație legislativă.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Str. „31 August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85
E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md