

Elaborarea bugetului pentru anul 2019 în contextul alegerilor locale generale

Deși doar recent autoritățile publice locale au aprobat bugetele pentru anul 2018, potrivit calendarului bugetar, în conformitate cu legislația în vigoare, Ministerul Finanțelor, alte autorități și entități publice au început deja să evalueze și să contureze limitele cheltuielilor bugetare pentru anii 2019-2021, inclusiv drept bază a formării bugetului de stat pentru anul 2019.

Potrivit declarației făcute de prim-ministrul Pavel Filip, „*proiectul bugetului de stat al Republicii Moldova pentru anul 2019 ar putea fi prezentat deputaților în Parlament și adoptat până la sfârșitul sesiunii de primăvară-vară a Parlamentului. Ministrul finanțelor Octavian Armașu a confirmat faptul că proiectul bugetului va fi prezentat în luna iunie. De asemenea, dacă va fi necesar, ministerul este dispus să rectifice legea bugetului de stat pentru anul 2018*”. Prin urmare, noua politică bugetar-fiscală, prognozele macroeconomice și limitele bugetare pe termen mediu ar putea fi disponibile deja în lunile mai-iunie 2018.

Pe de o parte, după ce va fi adoptat bugetul de stat pentru anul 2019, autoritățile locale vor avea la dispoziție mai mult timp pentru examinarea și adoptarea bugetelor sale; însă, pe de altă parte, perioada de timp pusă la dispoziția autorităților publice locale pentru discuții cu Ministerul Finanțelor și la dispoziția societății civile pentru audieri publice se va reduce semnificativ.

Pornind de la această constatare, autoritățile **administrației publice locale urmează să prezinte cât mai curând posibil propuneri argumentate, ocupând o poziție unică**, și, cu participarea Congresului Autorităților Locale din Moldova, să elaboreze viziunea APL cu privire la modificarea metodelor de formare a surselor de venituri ale bugetelor locale, prezentând această viziune Ministerului Finanțelor și Guvernului, astfel încât să fie sistată tendința durabilă existentă de centralizare a mijloacelor financiare în mâinile statului.

Veniturile locale în PIB-ul național se va reduce până la 7,7% în anul 2019

Este important de menționat faptul că Republica Moldova a semnat Acordul de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, în anul 2014. Articolul 48 (c) „Sisteme bugetare și de contabilitate” al Acordului de asociere prevede: „(c) analizarea practicilor țărilor europene în ceea ce privește relațiile dintre bugetele țărilor respective pentru a îmbunătăți acest sector în Republica Moldova”. Deși au trecut aproape 4 ani de la data semnării, rezultatele studierii acestor practici deocamdată nu s-au soldat cu îmbunătățirea relațiilor interbugetare.

Astfel, dacă conform Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) pe anii 2013-2015, ponderea veniturilor proprii ale bugetelor locale a constituit în anul 2013 53,3%, în anul 2014 – 54,6%, în anul 2015 – 46%, atunci în CBTM pe anii 2017-2019 și 2018-2020 ponderea acestor venituri nu va depăși 35%. Sunt prognozate scăderi nu doar pentru acești indicatori. Se vor reduce atât ponderile veniturilor bugetelor locale în PIB (de la 8,7% în anul 2016 până la 7,7% în anul 2019), cât și cele ale cheltuielilor (respectiv, de la 8,8% până la 7,7%). De asemenea, se va micșora ponderea cheltuielilor pentru personal de la 4,6% până la 3,7%.

Cadrul bugetar pe termen mediu (2017-2019)

| | Aprobat | Estimat | | | Aprobat | Estimat | | |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|-------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| | Millei | | | | % PIB | | | |
| Total venituri BPN | 48512.4 | 50481.0 | 54850.0 | 59355.0 | 36.3 | 35.4 | 35.3 | 35.1 |
| Bugetele locale | 11632.8 | 12079.1 | 12583.0 | 13058.9 | 8.7 | 8.5 | 8.1 | 7.7 |
| <i>Inclusiv transferuri</i> | 7973.4 | 8136.5 | 8339.3 | 8488.1 | 6.0 | 5.7 | 5.4 | 5.0 |
| Total Cheltuieli BPN | 52784.4 | 54770.6 | 59529.3 | 64279.3 | 36.3 | 35.4 | 35.3 | 35.16 |
| Bugetele locale | 11691.6 | 12180.3 | 12691.2 | 13058.9 | 8.8 | 8.5 | 8.2 | 7.7 |
| Cheltuieli de personal BPN | 11521.0 | 11868.5 | 12645.0 | 13574.0 | 8.6 | 8.3 | 8.1 | 8.0 |
| Bugetul de stat | 5258.7 | 5351.7 | 61117.5 | 7040.2 | 3.9 | 3.7 | 3,9 | 4.2 |
| Bugetele locale | 6093.2 | 6340.6 | 6340.6 | 6340.6 | 4.6 | 4.4 | 4.1 | 3.7 |

Potrivit experienței demonstrate de alte state, cele din urmă utilizează diferite modele ale autonomiei locale și de finanțare. Totuși, politica de finanțare a autorităților locale este fundamentată pe baza dispozițiilor Articolului 9 (4) din Carta Europeană a autonomiei locale: „Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.”

În loc să fie diversificate, în ultimul timp resursele bugetelor locale sunt restrânse, fapt atestat și de datele privind dependența bugetelor locale de transferurile efectuate din bugetul de stat.

În afară de necesitatea obiectivă de a îmbunătăți relațiile interbugetare și îndeplini angajamentele asumate în cadrul Acordului, onorarea cărora condiționează suportul financiar oferit de instituțiile financiare internaționale, există solicitarea din partea societății civile, care reacționează la neajunsurile sistemului prin tănuirea veniturilor, subestimarea impozitelor, tănuirea obiectelor impunerii sau, în cel mai rău caz, prin abandonarea țării în legătură cu situația economică dificilă, în deosebi, în mediul rural. În prezent este foarte complicat de schimbat cardinal situația în domeniul relațiilor interbugetare, având în vedere starea actuală, însă în următorii 2-3 ani este posibil și este necesar de diversificat circumstanțele, sporind flexibilitatea acestora din contul surselor fiscale adiționale de reglementare, al plăților încasate de Fondul rutier și al compensării veniturilor omise.

Impozitul pe venitul provenit din activitatea de întreprinzător poate deveni o sursă de venit pentru primării

După exemplul unui șir de țări, impozitul pe venitul provenit din activitatea de întreprinzător ar putea deveni o sursă de venit pentru bugetele locale, precum și impozitul pe venitul provenit din activitatea operațională, sub formă de cotă partajată de impozitare.

Având în vedere cota efectivă de impozitare a veniturii provenit din activitatea de întreprinzător în mărime de 12% și a veniturii provenit din activitatea operațională în mărime de 3%, în anii 2019 - 2021 cotele respective pot fi partajate corespunzător între bugete pe ani. **Astfel, în anul 2019 impozitul pe venitul provenit din activitatea de întreprinzător achitat la bugetul de stat ar putea constitui 8%, în anul 2020 - 6%, în anul 2021 - 3% și, anual, 2% din impozitul pe venitul provenit din activitatea operațională.** La bugetele locale vor fi defalcate respectiv 4%, 6%, 9% din impozitul pe venitul provenit din activitatea de întreprinzător și 1% din impozitul pe venitul provenit din activitatea operațională. Orientativ, această măsură ar putea contribui la creșterea resurselor de venituri fiscale ale bugetelor locale de la 800 milioane lei până la 1 miliard de lei.

Și încă despre o sursă potențială de venituri pentru bugetele locale – taxa rutieră pentru utilizarea drumurilor de automobilele înmatriculate/neînmatriculate în Republica Moldova, a căror masă totală, sarcină pe osie sau dimensiune de gabarit depășește limitele stabilite. Actualmente această taxă constituie una dintre sursele de venituri ale Fondului rutier, fiind încasate de organismele specializate ale administrației publice în domeniul transportului rutier până la obținerea documentelor de autorizare a transportării. Sumele anuale încasate din impunerea acestei taxe variază în jur de 4 milioane lei. Începând din anul 2017, în rezultatul modificării bazei normative, în gestiunea sectorului rutier au rămas drumurile de importanță națională cu o lungime totală de 5907 km (63%), iar 3500 km (37%) de drumuri de utilizare comună (de nivel raional) au fost transmise în gestiunea autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, finanțarea fiind ulterior alocată din contul Fondului rutier în funcție de lungimea echivalentă în km aflată în gestiune. În acest caz, în procesul de alocare a mijloacelor financiare autorităților locale din contul Fondului rutier nu se ține cont de starea drumurilor locale care sunt avariate/deteriorate din cauza circulației pe acestea a unităților de transport în cazul în care itinerarul deplin sau un segment din itinerarul unităților de transport de mare tonaj și/sau de mare dimensiune include drumurile de însemnătate locală.

Din această cauză taxa respectivă urmează a fi exclusă din Fondul rutier și alocată trimestrial bugetelor locale corespunzătoare, dată fiind dependența directă a acestei taxe de cheltuielile adiționale suportate de bugetele locale pentru întreținerea și reparația drumurilor de importanță locală. Starea precară a drumurilor este atestată și de datele *analizei efectuate de Forumul Economic Mondial (WEF) pe anii 2016-2017, care cuprinde 12 direcții ale competitivității globale, inclusiv infrastructura, care relevă faptul că în ceea ce ține de calitatea drumurilor Republica Moldova s-a poziționat pe locul 132 din 138 de economii incluse în analiză.*

În localitățile mici nu există nicio perspectivă de creștere a surselor principale de venituri

Dacă în anii ce s-au scurs nu se simțea disparitatea dintre subiecții existenți ai impunerii și subiecții care beneficiază de facilități fiscale, în prezent această disparitate este evidentă. În orașele mici și în sate funcționează preponderent entități bugetare, biserici, organizații necomerciale care sunt scutite de plata impozitului funciar și a impozitului pe bunurile imobiliare. Dacă luăm în calcul și reducerea numărului de contribuabili din unitățile administrativ-teritoriale în legătură cu plecarea acestora peste hotare în căutarea unui loc de muncă, atunci fără modificarea bazei de impozitare și a cotelor impozitelor, nu există nici o perspectivă de creștere a acestor surse principale de venituri ale bugetelor locale. În situația actuală devine imperativă evaluarea veniturilor omise ale bugetelor locale în legătură cu

acordarea de către stat a facilităților fiscale. Cât privește arieratele acumulate la achitarea acestor impozite doar din cauza absenței contribuabililor din țară, autoritățile locale urmează să-și evalueze pierderile la acest capitol care să fie compensate din bugetul de stat, fiind contabilizate în procesul de calculare a transferurilor, deoarece autoritățile locale nu pot influența acest proces.

Veniturile bugetelor locale sunt afectate nu doar de politica bugetar-fiscală, dar și de politica de reglementare a prețurilor și tarifelor la resursele energetice, care constituie baza pentru formarea tarifelor pentru serviciile comunale. Și dacă înainte unii angajatori erau interesați să subdimensioneze mărimea salariilor oficiale, atunci în prezent și angajații sunt de acord cu această subdimensionare. În municipiile și orașele în care energia termică este livrată în mod centralizat, lucrătorii sunt de acord să primească salariul minim oficial, iar cealaltă parte a salariului – în plic, urmărind unicul scop să beneficieze de compensația pentru încălzire în perioada rece care durează în Republica Moldova cel puțin 4 luni. Pierderile sunt duble: în primul rând, compensațiile respective sunt achitate din contul mijloacelor bugetelor locale, în al doilea rând, bugetele locale nu încasează integral impozitul pe venitul persoanelor fizice din cauza subdimensionării salariilor, care constituie una dintre principalele surse de venituri ale bugetelor locale.

În anul 2017, la etapa desfășurării audierilor publice pe marginea proiectului Legii bugetului de stat pentru anul 2018, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a venit cu o serie de inițiative legislative care nu au fost luate în considerare. Totuși, participarea Congresului Autorităților Locale din Moldova, în calitate de reprezentant al comunităților locale, în procesul de formare a cadrului bugetar pe termen mediu pe anii 2019-2021 este extrem de importantă. De asemenea, devine imperativă implicarea CALM la stadiul de formare a politicii relațiilor interbugetare, asigurării financiare a ramurilor economiei naționale, care au impact direct sau indirect asupra dezvoltării comunităților locale.

*Liliana Agarcova,
expert în finanțe publice și politici fiscale*