

OPINIE IPRE

Cu privire la măsurile de politică fiscală și vamală pentru anul 2021

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PLASATĂ PE SITE-UL WWW.IPRE.MD

Data: 15 octombrie 2020

Adresată: Ministerului Finanțelor, E-mail: cancelaria@mf.gov.md,
corina.alexu@mf.gov.md

Elaborată de: Stanislav Ghilețchi, Director Executiv adjunct, IPRE
Email: stas.ghiletchi@ipre.md
Iulian Rusu, Director Executiv adjunct, IPRE
Email: iulian.rusu@ipre.md

La 5 octombrie 2020, Ministerul Finanțelor a [publicat](#) pentru consultare publică măsurile de politică fiscală și vamală pentru anul 2021. Consultarea acestui document este o acțiune binevenită, în condițiile în care Republica Moldova înregistrează rezultate modeste la capitolul participării cetățenilor și societății civile în procesul de elaborare a bugetului și tuturor documentelor aferente. Este important ca aceste acțiuni să continue pentru a consolida guvernanta și gestionarea finanțelor publice din Republica Moldova

IPRE propune următoarele recomandări pentru îmbunătățirea măsurilor de politică fiscală și vamală pentru 2021:

1. Modificarea mecanismului actual de achitare a taxei pentru drumuri prin anularea plății impozitului rutier la trecerea inspecției tehnice periodice și includerea acestuia în costul combustibilului.

Această propunere este oportună pentru Republica Moldova – IPRE a recomandat-o în anul 2018¹. În primul rând, schimbarea va reduce eschivarea de la plata acestui impozit. Conform rapoartelor prezentate de către Agenția Transport Auto, în medie, doar 60% din numărul total de mijloace de transport înregistrate trec anual inspecția tehnică periodică și achită taxa rutieră. Iar în al doilea rând, această modificare va aduce mai multă echitate între șoferi.

¹<http://ipre.md/2018/08/20/inspectia-tehnica-in-moldova-a-devenit-o-formalitate-si-nu-raspunde-adekvat-obiectivelor-de-siguranta-rutiera-si-protectia-mediului-inconjurator/>

Din documentul propus spre consultare nu este însă clar dacă taxa rutieră va fi distribuită asupra tuturor produselor petroliere și gazelor naturale sau nu. La momentul actual se face referință doar la cantitatea de benzină și motorină importată (pagina 17) fără a specifica și cantitatea de gaz lichefiat consumat în anul 2019. **Recomandăm ca în varianta finală, taxa rutieră să fie inclusă și pentru propan/metan, în condițiile în care un număr semnificativ de autoturisme utilizează aceste tipuri de produse.** Acest tip de produse este utilizat în mod special de șoferii care circulă foarte mult, precum sunt prestatorii de servicii de taxi.

De asemenea, urmează a fi clarificată modalitatea de distribuție a taxei rutiere, dat fiind distribuția actuală de 50% către Fond și 50% către autoritățile publice locale. Odată ce achiziția va avea loc la punctele de vânzare, inclusiv en gros, unele regiuni ale țării ar putea recepționa sume mai mici pentru întreținerea drumurilor, având în același timp aceeași sarcină de uzare a drumurilor publice. În special, atenționăm asupra riscurilor de distribuție disproporționată datorate de punctele de vânzare en-gros și cele aflate la periferia unităților administrativ teritoriale.

2. La punctul 3.1 se propune anularea scutirilor acordate pentru soț/sotie în mărime de MDL 11 280.

Măsura nu a fost argumentată suficient, iar raționamentul că eliminarea acesteia ar stimula sau crește încadrarea tuturor persoanelor în câmpul muncii nu este bazat pe evidențe. **Recomandăm revizuirea acestei propuneri, inclusiv cu includerea argumentelor adiționale pentru justificarea eventualelor modificări.**

3. La punctul 3.2.1 se propune ajustarea cotei reduse a TVA în agricultură de la 8% la 12% pentru a reduce din dezavantajele aplicate producătorilor naționali față de importuri și reducerea acumulărilor de TVA pe care producătorii agricoli nu le pot compensa

Sugerăm includerea altor produse ce pot face parte din procesul tehnologic în domeniul agricol precum echipamentul agricol, materialul săditor, pentru a putea dispune de întreg spectrul de materie primă și utilaj pentru deducerea ulterioară a TVA de către antreprenorii din sectorul agricol. Extinderea bazei de impozitare a TVA la același cotă de 20% va exclude pe viitor volumele mari de acumulare a TVA pe care realmente antreprenorii nu le vor putea utiliza, fiind în final puse pe sarcina sectorului agricol din Moldova. Această abordare va crește și competitivitatea în sector și va oferi oportunități adiționale de valorificare a beneficiilor ce rezultă din ZLSAC din cadrul Acordului de Asociere.

Această măsură va impune în același timp și măsuri de compensare pentru unele categorii de populație, care nu își vor putea permite acoperirea costurilor adiționale generate de creșterea TVA de la 8% la 20%. Cu toate acestea, o astfel de soluție, orientată spre pătri vulnerabile, inclusiv din veniturile excedente din TVA, va oferi potențial adițional de activitate economică și în termen mediu, va genera necesarul de activitate economică și ocupare a forței de muncă. Conștientizăm că un astfel de model de echivalare a TVA va necesita o analiza suplimentară, inclusiv din perspectiva impactului pentru buget pe partea de venituri adiționale și cheltuieli generate de măsurile compensatorii pentru populație.

4. La punctul 3.3. se prezintă structura de aplicare a accizelor pentru următorii trei ani, inclusiv pentru produsele petroliere (benzină și motorină).

Considerăm inoportună păstrare în continuare a diferenței de aproximativ 3,5 mii MDL la accizarea unei tone de benzină versus a unei tone de motorină (de ex. 5960 MDL pentru 1 tonă de benzină vs. 2508 MDL pentru 1 tonă de motorină). Avantajarea motorinei pentru consum curent nu contribuie decât la consum de combustibil care este considerat în general mai poluant decât în cazul benzinei și care presupune o serie de consecințe secundare pentru sănătatea publică, care ulterior necesită a fi compensate la capitolul cheltuieli în bugetul de stat pentru domeniul sănătății publice.

Echivalarea cel puțin până la nivelul de coraport aplicat la momentul actual în UE (467 EUR vs. 392 EUR) ar urma să fie asigurat în termen mediu. Consumul de motorină pentru sectorul agricol poate fi asigurat fie prin măsuri de compensare, fie prin măsuri de deducere fiscală pentru a oferi avantajul competitiv sectorului agricol, ce a fost inițial argumentul acestei diferențieri de accizare.

În schimb, mecanismul de compensare s-ar putea ajusta gradual la limite maxime de consum per unitate de transport din sectorul agricol implicat în activitate economică, pentru a promova investiții în echipament mai puțin poluant.

5. La punctul 3.5 se propune eliminarea prohibițiilor la importul mijloacelor de transport.

În condițiile în care limita de 10 ani pentru autoturisme sau 7 ani pentru unele autobuze reprezentau niște cifre arbitrare, care nu asigură o corelare directă între gradul de poluare și siguranță rutieră, eliminarea acestor restricții este o mișcare în direcția corectă. Totodată, în condițiile în care la momentul actual continuăm să avem automobile cu numere străine (ex. numere din Bulgaria sau Lituania), majoritatea având o vechime de peste 10 ani, această măsură va permite înregistrarea acestora în Republica Moldova și obligarea trecerii inspecției tehnice periodice (cei care au permis străin, nu au restricții temporale).

Este binevenită și eliminarea restricțiilor pentru importul pieselor uzate, având în vedere că interdicția genera un nivel ridicat de contrabandă și mită.

Dar, având în vedere importanța protejării mediului ambiant și asigurării unui nivel înalt de securitate și siguranță rutieră, este important ca Guvernul să aprobe cât mai curând noul regulament cu privire la Inspecția Tehnică Periodică (acțiunea urma să fie realizată încă în anul 2017, conform planului de implementare a Acordului de Asociere). Anume acest instrument ar trebui să fie pârghia principală a autorităților în lupta cu automobilele care poluează excesiv (ex. automobilele fără filtrul de particule diesel) și care nu corespund tuturor normelor de siguranță rutieră. Limitele de vârstă la importul automobilelor au creat falsa impresie că se depune efort pentru protejarea mediului, pe când din cauza curențelor semnificative (inclusiv corupție) la inspecția tehnică periodică, în țară circulă automobile care nu îndeplinesc cerințele minime obligatorii.

În aceste condiții, va fi posibilă testarea autovehiculelor la limite admisibile de poluare, iar modalitatea de aplicare a accizelor nu va mai fi bazată pe vechimea autovehiculului, ci pe performanțele ecologice setate de Guvern.

Aceleași criterii vor putea fi utilizate pentru a stabili și taxa pentru poluare a autovehiculelor care nu corespund cerințelor maxim admisibile din clasa respectivă de poluare. Această măsură va permite aplicarea unei discipline adecvate în rândurile posesorilor de autovehicule, inclusiv pe partea ce ține de întreținerea lor și schimbarea în termen util a pieselor de schimb și consumabilelor (filtru de particule, catalizatoare, etc.).

De asemenea, în termen mediu considerăm oportună revizuirea mecanismului de aplicare a accizelor față de automobile, dat fiind natura specifică a accizelor, ce se aplică în mod normal pentru bunuri expuse doar unui singur ciclu de consum. Spre deosebire de acestea, autovehiculele sunt implicate în mai multe cicluri de utilizare, iar impozitarea acestora ar urma să se axeze preponderent pe impactul pe care îl au asupra mediului. Acest criteriu ar urma să stea la baza taxei de poluare aplicată autovehiculelor.

6. La punctul 3.6. se propune anularea reducerii de 15% la achitarea impozitului pe bunurile imobiliare dacă aceasta are loc până la 30 iunie a anului în gestiune.

Deși creșterea autonomiei financiare a APL-urilor este esențială, excluderea mecanismului dat riscă să direcționeze majoritatea achitărilor de impozit pe bunurile imobiliare către luna septembrie a anului curent. Articolul 282 din Codul Fiscal stabilește termenul limită de 25 septembrie pentru achitarea impozitului pe bunurile imobiliare, cu excepțiile ce țin de dobânditorii de bunuri imobile după data de 25 septembrie. Deși ponderea impozitului pe bunuri imobiliare este relativ mică în majoritatea localităților, în cazul municipiului Chișinău, spre exemplu, în anul 2020 acest impozit constituie în jur de 40% din veniturile proprii (213 mln. vs. 527 mln. MDL) și în jur de 5% din totalul veniturilor pentru anul 2020.

Propunem o analiză adițională a beneficiilor vs. sarcina adițională ce ar putea surveni în caz de excludere a acestei reduceri, cu includerea soluției de compensare pentru bugetele APL-urilor până la 25 septembrie a anului.

7. La punctul 3.7. se propune plafonarea taxelor locale și excluderea taxelor cu randament fiscal redus

Cu privire la plafonarea taxelor, deși unele dintre argumentele prezentate sunt valide, în special cele ce țin de previzibilitatea impozitării pentru agenții economici și excluderea abuzurilor la nivel local, mecanismul necesită a fi dezvoltat suplimentar pentru a clarifica care sunt criteriile de plafonare. Limitarea lor la nivel central fără vreo justificare nu corespunde cerințelor de argumentare, în special în contextul autonomiei financiare dar și a exigențelor ce țin de elaborarea și justificarea proiectelor de acte normative. Pentru a reduce din lipsa de previzibilitate recomandăm utilizarea cadrului bugetar pe termen mediu la nivelul autorităților publice locale, ceea ce oferă o previzibilitate de cel puțin 3 ani, precum și stabilirea cerințelor de transparență în procesul de adoptarea a cotelor taxelor locale. În același timp, un mecanism de justificare ar putea fi stabilit pentru a permite autorităților publice locale să justifice necesitatea creșterii unor taxe sau impozite locale.

De asemenea, randamentul fiscal scăzut al unor taxe nu înseamnă neapărat că soluția este excluderea lor. Ineficiența sau lipsa de capacități la nivel local pentru a colecta aceste taxe ar urma să fie soluționată în schimb. Recomandăm clarificarea termenilor de taxă pentru parcare și taxă pentru parcaj în efortul de a stabili care sunt diferențele și cum acestea pot fi valorificate de către autoritățile publice locale, precum și păstrarea în continuare a taxelor de plasare a publicității, eficiența căreia este strâns legată de intensitatea activității economice la nivel local. Taxa pentru posesorii de câini nu a fost valorificată adecvat în special datorită lipsei unui mecanism de evidență a animalelor de companie. Acest aspect totuși este de interes public, în special atunci când sunt necesare resurse și consumabile pentru a asigura salubritatea spațiilor publice.

8. La punctul 3.8 se propune ca asigurarea socială a profesiilor juridice (avocați, notari, executori judecătorești) să fie în cuantumul de MDL 24 255.

Această modificare ar permite ca reprezentanții profesiilor juridice să beneficieze de întregul spectru de prestații sociale. **În acest context, este important de menționat și faptul că există și alte categorii de persoane care în prezent, în ciuda faptului că achită întregul spectru de impozite, nu pot beneficia de protecția oferită de sistemul de asigurări sociale, și anume persoanele fizice care lucrează pe contracte de prestări servicii.** De exemplu, în prezent, beneficiile legate de acordarea indemnizațiilor în cazuri de incapacitate temporară de muncă, sunt determinate existența unui contract de muncă, și nu de volumul impozitelor achitate. „Or, unul din principiile care stau la baza funcționalității sistemului obligatoriu de asigurări sociale este principiul contributivității, conform căruia drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.”² Oferirea acestei opțiuni și altor categorii ar spori și mai mult echitatea sistemului obligatoriu de asigurări sociale.

Adițional, considerăm că excluderea anumitor categorii de deduceri pentru profesiile juridice (arendă oficiu, cheltuieli transport, echipament, consumabile etc.) ar pune într-o poziție de dezavantaj profesiile juridice în coraport cu alți prestatori de servicii, inclusiv serviciile juridice nelitigioase, unde nu este necesară deținerea licenței de avocat.

9. La punctul 3.9. se propune excluderea taxelor de mediu precum plata pentru emisiile de poluanți ale surselor staționare și plata pentru deversările de poluanți.

Deși documentul prevede unele argumente legate de sarcina adițională față de producători, prevăzute de Legea nr. 209/2016. Cu toate acestea, nu sunt clare justificările legate de excluderea taxelor menționate mai sus, în special pentru că unii subiecți ai impunerii fiscale nu neapărat sunt și expuși obligației de responsabilitate extinsă a producătorului după cum este prevăzut în Legea nr. 209/2016.

Recomandăm revederea acestei propuneri cu o prezentare a datelor și sarcinilor potențiale față de antreprenorii din Republica Moldova cuplați la obligațiile extinse de producător pentru a putea justifica excluderea unor taxe legate de mediu.

10. La punctul 3.10.1. se utilizează termeni legați de import în regiunea transnistreană.

Recomandăm evitarea unor astfel de formulări pe viitor cu descrierea adecvată a proceselor – în cazul dat transportarea spre consum în zona transnistreană. De asemenea, recomandăm crearea unui registru de produse care sunt destinate pentru regiunea transnistreană pentru a evita cazurile de neplată a accizelor pentru produse alcoolice și din tutun.

11. La punctul 3.13 se menționează acțiunile care vor fi întreprinse pentru diminuarea numerarului în economie.

Una dintre acestea prevede limitarea plății efectuate de o persoană fizică la MDL 100 000 per tranzacție. **Aceste măsuri, deși importante, trebuie să fie complementate de acțiuni care**

²<https://mf.gov.md/sites/default/files/sites/default/files/atasamente/comunicate/Politica%20fiscal%C4%83%20%C8%99%20vamal%C4%83%202021%2005.10.2020.pdf>

vor transparentiza și reduce comisioanele la utilizarea plăților electronice. La momentul actual, comisioanele pentru transferuri, în special cele interbancare, sunt obscure și aproape imposibil de aflat înainte de a executa tranzacția, rămân a fi ridicate și inhibă dezvoltarea și utilizarea serviciilor financiare. Importanța stimulării plăților electronice a sporit și o dată cu pandemia cauzată de virusul COVID-19.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md