**Raport**

**privind un posibil Consiliu Fiscal pentru Moldova**

**și opțiuni pentru instituirea acestuia**

**Introducere**

Acest raport rezumă tendințele contemporane și practicile internaționale în ceea ce privește instituirea unei instituții fiscale independente (IFI) și propune sugestii relevante pentru Republica Moldova. Este important de subliniat de la bun început că acesta ar trebui să fie un obiectiv pe termen mediu și lung pentru Moldova și numai după asigurarea anumitor elemente fundamentale; cea mai importantă - consolidarea anumitor capacități de bază din cadrul Ministerului Finanțelor, care sunt în prezent absente sau foarte slabe.

În conformitate cu principiile OCDE de stabilire a IFI, reforma instituțională potențială în Moldova ar trebui să urmărească promovarea independenței profesionale, a transparenței și a responsabilității în domeniul managementului finanțelor publice (MFP). Este important de remarcat faptul că , sprijinul politic și profesional, structura organizatorică, ce reflectă circumstanțele sociale și economice , sunt esențiale pentru înființarea cu succes a unei IFI, în special în țările în tranziție, cum ar fi Moldova.

**Configurarea instituțională, atașamentul și finanțarea**

Reglementarea instituțională adecvată pentru Moldova va depinde de mandatul prescris al viitoarei IFI.

Acestea fiind spuse, ar fi nerealist ca Republica Moldova să ia în considerare instituirea unei IFI mari, cu un mandat larg, cum ar fi cele existente în Statele Unite (Oficiul Bugetului Congresului) sau Olanda (Biroul Central de Planificare).

În schimb, Moldova ar trebui să urmeze și să aplice practica existentă în unele țări din Europa de Est care au stabilit cu succes IFI-uri mici în ultimii ani. Aceste IFI mici au, de obicei, un mandat bine definit, concentrat pe controlul profesional și creșterea transparenței procesului bugetar și constă din trei membri ai consiliului de administrație aleși în mod oficial (Serbia, Slovacia și Ungaria) și personal auxiliar redus.

Independența profesională și instituțională pare a fi un element vital în experiențele de succes ce țin de IFI în Europa de Est. În acest scop, experții recomandă evitarea abordarii aplicate în Franța, Finlanda și, cel mai recent, în Lituania, prin care funcțiile IFI au fost delegate unei instituții independente naționale de audit existentă. Competențele IFI și ale auditului de stat sunt foarte diferite și nu există economii de scară care să fi obținut beneficii din acest atașament instituțional. În plus, această abordare limitează vizibilitatea IFI în rândul publicului larg, care s-a dovedit a fi un element important în stabilirea cu succes a IFI.

Organizarea unei IFI ca organism profesional independent, încorporat în Parlament, este o altă posibilitate. Această configurare permite integrarea ușoară a activităților IFI în dezbaterile parlamentare, suplinindu-le cu o evaluare profesională independentă a impactului fiscal, a modificărilor legislative potențiale ce ar putea fi introduse. Principalul risc asociat acestei abordări este limitarea vizibilității externe, ceea ce face mai dificilă implicarea IFI direct în rândul publicului larg. În ultimii ani, țările avansate, cu capacități de bază puternice și tradiții lungi de dezbateri publice și parlamentare, cum ar fi Austria sau Canada, au stabilit cu succes birouri bugetare independente ale Parlamentului ca instituții parlamentare încorporate.

Pe de altă parte, multe țări est-europene, inclusiv Slovacia, România, Ungaria și Estonia, au optat pentru instituirea IFI ca instituții independente separate, responsabile față de Parlament, dar care nu sunt încorporate în mod operațional. Această abordare a permis comunicarea directă cu publicul larg. Serbia a optat pentru o abordare mixtă prin care a fost creată o instituție autonomă independentă pentru a maximiza vizibilitatea pentru publicul larg, însă au fost legiferate și legături operaționale formale cu Comisia Parlamentară pentru finanțe pentru a îmbunătăți influența asupra dezbaterilor parlamentare.

Asigurarea unei finanțări adecvate și previzibile este un alt element important, dacă nu vital, în asigurarea independenței IFI. În general, finanțarea IFI ar trebui să fie legiferată în scopul respectării practicilor existente de finanțare a organismelor statutare, sau ar putea fi asigurată în cadrul bugetului parlamentului, în funcție de caracteristicile organizaționale. Dacă ar fi să ne axăm pe buget direct sau finanțare de către Parlament, acest fapt este perceput ca fiind un risc pentru independența IFI, experiența slovacă ar putea fi luată în considerare, prin care Banca Centrală este împuternicită să asigure și garanteze fondurile necesare pentru operațiunile IFI.

**Cerințe legale**

Stabilirea unei potențiale IFI ar trebui să fie codificată din punct de vedere juridic. În Moldova, acest lucru ar trebui, de preferință, să aibă loc printr-un amendament la Legea cu privire la finanțele publice nr. 181.

In caz că se decide modificarea legii nr. 181, se propune reflectarea acestor prevederi în Capitolul III secțiunea 3 ce se referă la competențe și responsabilități, prin completarea art. 25 1, și care va reglementa funcționarea IFI, și în special:

* Statutul legal, prevederile instituționale și finanțarea IFI
* Principalele sarcini, drepturi și obligațiuni
* Cerințe față de alegerea Conducătorului IFI și mandatul acestuia

Indiferent de opțiunea aleasă, regulamentele instituite ar trebui să garanteze accesul nerestricționat al membrilor și personalului IFI la toate datele fiscale și economice relevante, precum și să asigure nivelul adecvat de finanțare instituțională, în scopul îndeplinirii sarcinilor prevăzute și pentru garantarea independenței profesionale.

**Mandatul și activitățile**

Deseori sarcina de bază a IFI constă în supravegherea implementării și executării normelor fiscale naționale, deoarece evoluțiile din lumea reală nu pot fi niciodată captate fără rezerve în dispozițiile legale, iar IFI pot oferi evaluări profesionale independente.

În acest context, norma fiscală existentă în Moldova (Legea 181, articolul 15) care prevede că deficitul bugetar nu trebuie să depășească 2,5% din PIB (excluzând granturile și investițiile de capital finanțate din exterior) reprezintă punctul central al potențialului IFI. IFI nu numai că va supraveghea punerea în aplicare a acestei reguli fiscale, dar ar oferi, de asemenea, clarificări și îndrumări practice în situații ambigue care pot și vor apărea în practică.

O altă competență a Consiliului Fiscal ar putea fi evaluare independentă a prognozelor incluse in CBTM și bugetul anual, elaborat de către Guvern, la fel ca și a contribui la îmbunătățirea culturii fiscale prin implicarea publicului larg și de a transmite în mod eficient necesitatea sustenabilității fiscale și a prudenței fiscale.

În practică, o potențială IFI în Moldova ar putea să acopere și alte domenii relevante. De exemplu, în cazul în care există presiuni puternice de cheltuieli din partea ministerelor de resort, o IFI de renume poate fi un aliat util Ministerului Finanțelor în atenuarea acestor presiuni, pentru a menține prudența și sustenabilitatea fiscală. În afară de evaluarea Legii bugetare anuale și a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu, o potențială IFI poate, de asemenea, să ofere o estimare independentă a costurilor pentru modificările legislative majore, cum ar fi reformele fiscale [[1]](#footnote-1).

În plus, o viitoare IFI în Republica Moldova ar putea realiza cercetări cu obiective clar definite și de calitate privind subiectele fiscale relevante, contribuind astfel la o alocare mai eficientă a resurselor publice și un control mai eficient al riscurilor fiscale.

Mandatul exact și activitățile unei potențiale IFI vor trebui adaptate la necesitățile Moldovei. Mai jos, prezentăm două opțiuni plauzibile pentru Republica Moldova, menționând că aceste două alternative nu ar trebui să fie considerate planuri, ci mai degrabă ca puncte de referință în analiza abordării celei mai fezabile și adecvate pentru înființarea unei IFI în Moldova.

**Selectarea conducerii și a mandatului IFI**

Indiferent de modelul sau abordarea specifică, IFI sunt aproape în toate cazurile legiferate în fața Parlamentului. Pentru a asigura independența și vizibilitatea profesională a IFI, conducerea este aleasă de către Parlament.

Mandatul conducerii IFI ar trebui conceput astfel încât să nu se suprapună cu ciclul electoral obișnuit. Membrii consiliului de administrație al IFI ar trebui prescris pentru a servi o perioadă mai îndelungată decât ciclul electoral tipic de patru ani. De exemplu, în Canada mandatul este de cinci ani, în Serbia șase ani, iar în Slovacia șapte ani.

***Opțiunea 1 – Consiliu fiscal independent cu 3 membri ai consiliului de administrație***

În acest caz, se va înființa un Consiliu Fiscal cu 3 membri ai consiliului de administrație și un personal tehnic restrâns de 5 până la 7 economiști și 2-3 angajați în calitate de personal administrativ. Având în vedere nivelurile salariale predominante în Republica Moldova, costul anual ar însuma aproximativ 2 milioane de lei[[2]](#footnote-2).

**Opțiunea 1: Consiliu fiscal independent**

|  |  |
| --- | --- |
| Numărul membrilor consiliului de administrație | 3 |
| Personal tehnic | 5‐7 |
| Personal administrativ | 2‐3 |
| Sarcini | Supravegherea regulii(lor) fiscale și evaluarea independentă a bugetului anual și a CBTM.  Studii analitice suplimentare privind o serie de aspecte care să sprijine procesul de adoptare a deciziilor în cunoștință de cauză și să sporească transparența și conținutul dezbaterilor publice privind aspectele de politică fiscală din Republica Moldova |
| Costul indicativ anual | 2 mln lei |

Sarcina principală a Consiliului Fiscal ar fi supravegherea independentă a regulilor fiscale RM, care ar fi realizată prin evaluarea independentă a Legii bugetare anuale, a cadrului bugetar pe termen mediu și (eventual) a evaluărilor de jumătate de an a tendințelor și performanțelor bugetare.

Pe lângă faptul că este un supraveghetor independent care urmărește respectarea regulilor fiscale, Consiliul fiscal ar fi în măsură să îndeplinească alte sarcini, cum ar fi cercetarea orientată în domeniile fiscale relevante, pentru a îmbunătăți disponibilitatea unor studii de înaltă calitate pentru a sprijini procesul decizional informat în Republica Moldova. În funcție de necesitățile și prioritățile, astfel de studii ar putea include analiza riscurilor companiilor publice și a altor entități cvasi-fiscale, analiza incidenței fiscale, estimarea efectelor distribuției programelor majore de cheltuieli, furnizarea de costuri independente pentru modificările legislative sensibile din punct de vedere politic cu impact fiscal major costurile fiscale ale îmbătrânirii demografice și altele.

Consiliul fiscal ar putea, de asemenea, să contribuie la îmbunătățirea culturii fiscale prin implicarea activă a publicului larg și prin transmiterea eficientă a nevoii de sustenabilitate fiscală și prudență fiscală. Consiliul fiscal ar fi o instituție autonomă în sensul operațional, dar ar fi raporta către Parlament.

***Opțiunea 2 – Instituție independentă care raportează Parlamentului cu un singur președinte***

În cadrul acestei opțiuni, înființarea a unei IFI independentă, cu un singur președinte care își va exercita autoritatea din partea Parlamentului, cu un personal tehnic foarte restrâns de la 3 până la 4 economiști și un angajat în calitate de personal administrativ. Costul anual ar fi de aproximativ 1 milion de lei[[3]](#footnote-3).

**Opțiunea 2: Instituție independentă**

|  |  |
| --- | --- |
| Numărul membrilor consiliului | 1 (Chairman) |
| Personal tehnic | 3‐4 |
| Personal administrativ | 2 |
| Sarcini | Limitată la supravegherea reguli(lor) fiscale și evaluarea bugetului anual și a CBTM |
| Costul indicativ anual | 1 mln lei |

Acesta ar fi un IFI mai mic, cu costuri umane și financiare care ar putea fi mai potrivite circumstanțelor actuale. Cu toate acestea, din cauza capacităților operaționale mai mici, IFI ar putea în acest caz acoperi doar sarcina supravegherii independente a reguli(lor) fiscale.. Aceasta este prioritatea stringentă pentru Republica Moldova. Principalul obiectiv al activității respective ar fi evaluarea bugetului anual și a cadrului bugetar pe termen mediu. În cadrul acestei opțiuni, IFI nu ar acoperi sarcinile suplimentare, cum ar fi cercetarea fiscală orientată sau ar fi singurul responsabil pentru sporirea culturii fiscale în rândul publicului larg.

**Concluzii finale**

Deși în ultimii ani, țările UE au fost martorele unei tendințe de instituții IFI, în special datorită cerințelor UE, trebuie remarcat faptul că factorii locali determinanți au fost tangibil diferiți în diferite țări.

În Slovacia și Regatul Unit, de exemplu, preocuparea pentru sustenabilitatea fiscală pe termen lung a fost unul dintre factorii determinanți, ceea ce este evident în legislația acestor țări, care impune IFI-urilor respective să producă și să actualizeze în mod regulat rapoartele de sustenabilitate fiscală pe termen lung. Acest fapt nu a reprezentat un factor major în Serbia, unde IFI locală și-a concentrat eforturile în special asupra consolidării fiscale și a riscurilor fiscale generate de întreprinderile de stat care nu au fost reformate.

Austria este un exemplu de țâră dezvoltată care a avut deja o instituție fiscală, dar a decis să creeze

un Birou Parlamentar independent al Bugetului pentru a îmbunătăți calitatea dezbaterilor parlamentare în scopul alocării mai eficiente a resurselor publice. Contrar, Slovenia și Croația au stabilit formalconsilii fiscale înființate cu câțiva ani în urmă, care nu erau organisme cu adevărat profesioniste și independente și nu au reușit să îmbunătățească performanțele fiscale sau cultura fiscală în orice măsură tangibilă în cadrul acestor țări.

Dat fiind deficitul atât al capacităților umane, cât și al resurselor financiare din Republica Moldova, ar trebui luată în considerare probabil o singură persoană care să conducă IFI (a se vedea opțiunea 2 de mai sus) cu calificări profesionale și integritate adecvate. În orice caz, Moldova ar trebui să evite un număr mai mare de trei membri ai consiliului de administrație al IFI, deoarece, la momentul de față, există puțin, de câștigat prin membri suplimentari în cadrul consiliului.

Aceste diferențe majore în abordări evidențiază necesitatea Republicii Moldova de a defini cu exactitate factorii de conducere , punctele forte și limitele instituționale, precum și sarcinile și problemele concrete pe care potențiala IFI ar trebui să le abordeze. Dacă este concepută în mod corespunzător și cu un sprijin politic și public adecvat, o IFI ar putea asigura aplicarea eficientă a reformelor MFP, ar spori sustenabilitatea fiscală și ar promova cultura fiscală în rândul publicului larg. Cu toate acestea, înființarea cu succes a unei astfel de instituții nu ar trebui să fie luată în considerare. Dacă nu sunt îndeplinite condițiile prealabile, înființarea IFI ar prezenta un risc înalt de generare de costuri administrative și financiare suplimentare, fără un impact tangibil asupra performanței fiscale.

Actualmente, în Republica Moldova nu există condiții prealabile care să permită identificarea momentului potrivit pentru înființarea unei IFI. Aceasta ar trebui să facă parte dintr-o strategie mai amplă (și reflectată minuțios), care ar trebui să includă consolidarea Ministerului Finanțelor și a componentelor principale ale elaborării și execuției politicii fiscale.

1. Ar fi contraproductiv ca IFI să evalueze costurile tuturor modificărilor legislative, însă furnizarea unei analize independente asupra modificărilor legislative majore cu impacturi fiscale semnificative ar putea fi o contribuție productivă la dezbaterile parlamentare și sociale [↑](#footnote-ref-1)
2. Cifra menționată aici este orientativă, . [↑](#footnote-ref-2)
3. Cifra menționată aici este orientativă, [↑](#footnote-ref-3)