

CUPRINS

Lista abrevierilor	7
PREFAȚĂ	9
I. Sistemul fiscal – instrument primordial în politica fiscală a statului.....	15
1.1. Noțiunea de sistem fiscal. Evoluția istorică a sistemului fiscal.....	15
1.2. Funcțiile, elementele și rolul sistemului fiscal.....	28
1.3. Reglementarea constituțională a sistemului de impozite în Republica Moldova	40
II. Sistemul fiscal și conceptul reformei fiscale în Republica Moldova	61
2.1. Caracteristica generală a sistemului fiscal în Republica Moldova.....	61
2.2. Reforma fiscală: rol, necesitate și aplicare	75
2.3. Influența reformei fiscale asupra sistemului fiscal și a reglementărilor fiscale.....	81
III. Descentralizarea fiscală –oportunitate pentru Republica Moldova	87
3.1. Aspecte generale ale descentralizării în Republica Moldova.....	87
3.2. Evoluția politicilor publice și a cadrului legal.....	108
3.3. Descentralizarea fiscală în alte state: studiu comparativ; recomandări pentru Republica Moldova	129
3.4. Dinamica dezvoltării instituționale în domeniu	165
BIBLIOGRAFIE.....	173

Prefață

Atât trecerea la economia de piață în Republica Moldova, cât și noile realități ale secolului XX au generat mari schimbări în toate sferele vieții, printre care și crearea unor noi instituții juridice, iar de aici, și noi reforme fiscale implementate atât în mai multe state ale lumii, cât și în Republica Moldova. Noile realități ale pieței în care a fost implicat statul nostru după independență au generat o serie de reglementări legislative, precum adoptarea unor legi care să reglementeze relațiile de piață, dar și un nou Cod Fiscal prin care s-a dat o direcție definitorie a politicii fiscale per ansamblu. Dezvoltarea normală a vieții sociale necesită schimbări esențiale în societate, iar odată cu acestea a început să se acorde o mare atenție drepturilor omului, punându-se interesele omului alături de interesele statului. Din acest motiv atât economiștii, cât și juriștii au depus și depun în continuare eforturi pentru a adapta reglementările sistemului fiscal la posibilitățile și necesitățile societății într-o perioadă de tranziție de la economia planificată la economia de piață.

Sistemul fiscal joacă un rol important în politica fiscală a statului. Prin aplicarea pârghiilor tradiționale de care dispune, sistemul fiscal contribuie atât la realizarea veniturilor statului, cât și la imprimarea sensului și ritmului de dezvoltare economică și socială a țării. Acest fapt ne demonstrează o dată în plus actualitatea optimizării sistemului fiscal în condițiile crizei

economice care survine la nivel mondial, întrucât acest proces își are rădăcinile la nivel mondoeconomic.

Sistemul fiscal este cunoscut din Antichitate. Se presupune că a apărut pe parcursul evoluției societății umane în cadrul primelor formațiuni statale, fiind determinat de necesitățile întreținerii materiale a celor ce exercitau forța publică, îndeplinind atribuțiile autoritare de conducere statală. A fost conceput și aplicat diferit, în funcție de dezvoltarea economico-socială și de cheltuielile publice acceptate de fiecare stat.

Principalul obiectiv al lucrării este reflectarea descentralizării fiscale ca oportunitate pentru Republica Moldova.

Pentru a studia și realiza obiectivele propuse, am apelat la mulți autori și lucrări în acest domeniu, din cadrul literaturii de specialitate, autori consacrați atât din Republica Moldova, cât și din România și UE. Spectrul larg de lucrări și doctrina acestui domeniu ne-au demonstrat o dată în plus importanța temei la etapa actuală și necesitatea acesteia în cadrul unei societăți contemporane.

Studiind multiplele lucrări referitoare la fiscalitate, nu am putut să nu remarc imensa importanță a temei, din considerente practice și economice. Având în vedere aceste aspecte, putem declara fără îndoială că societatea și legislația au evoluat, iar importanța sistemului fiscal și impactul acestuia asupra reglementărilor din Republica Moldova au crescut la fel de mult. Este imposibil să nu observăm rolul, scopul și consecințele de ordin practic pe care le dau relațiile fiscale în cadrul unei economii de piață și al unui stat de drept.

Lucrarea are drept scop conștientizarea faptului că sistemul fiscal constituie unul din cele mai importante elemente ale relațiilor economice de piață, iar de eficacitatea lui depinde, în mare măsură, succesul reformelor juridice și economice

ulterioare. Din acest motiv trebuie tratate cu multă cumpătare recomandările referitoare la schimbarea sistemului fiscal existent, calculând nu doar efectul de moment, ci și impactul reformei asupra tuturor sferelor economice și financiare. De asemenea, este foarte importantă actualizarea principalelor aspecte teoretice și practice ale sistemului fiscal din Republica Moldova, dar și optimizarea acestuia, în condițiile actuale ale crizei economice mondiale, precum și o evaluare comparativă a acestuia cu sistemul fiscal al altor state.

Modul de abordare a cercetării este reflectat și din punctul de vedere al modului de desfășurare a activității aparatului fiscal, deoarece cunoaștem faptul că impozitele și taxele influențează în mod direct sau indirect persoanele fizice și juridice, fără a ține cont de modul în care își desfășoară activitatea și fără a ține cont de modul de realizare a veniturilor impozabile.

Evoluția guvernării pe plan european și mondial în ultima jumătate de secol a conturat o tendință certă de descentralizare a administrației publice și de consolidare a autonomiei locale. În Republica Moldova, de la obținerea independenței până în prezent, au fost întreprinse mai multe acțiuni de reformare a sistemului de administrare publică realizate prin schimbări de ordin legal și instituțional. Însă caracterul lor controversat, lipsa continuității și incertitudinea obiectivelor strategice pe termen lung nu au permis consolidarea reală a autonomiei locale, în special pe plan financiar. Totodată, perspectiva integrării europene încurajează modernizarea administrației publice din țară în conformitate cu Carta europeană a exercițiului autonom al puterii locale, care prevede expres că „*o veritabilă autonomie locală este esențială pentru democrație*”. Autonomia financiară pe

plan local este una din prioritățile Cartei europene, care poate fi realizată prin descentralizarea fiscală.

Pentru a iniția dezbateri la nivel național asupra problemelor descentralizării fiscale, a fost organizat Forumul Național „Descentralizarea Fiscală: provocări pentru Republica Moldova”, inițiat în 2006. În scopul implementării inițiativelor Forumului a fost creată Coaliția pentru Descentralizare Fiscală, structură nonpolitică și nonformală care promovează dialogul dintre partenerii principali în vederea unirii eforturilor pentru consolidarea autonomiei locale prin descentralizarea fiscală în Republica Moldova. A fost definitivat și „Conceptul Strategiei pentru descentralizare fiscală în Republica Moldova” (inițiat în 2007), care a integrat acțiunile strategice în domeniile-cheie ale procesului de descentralizare: transferul de competențe, alocarea veniturilor și cheltuielilor, descentralizarea serviciilor publice, și care prevede schimbări de ordin legislativ, organizațional și instituțional, precum și acțiuni cu impact asupra managementului public, performanței profesionale a oficialilor aleși și numiți și educației civice a cetățenilor.

Transferul de competențe se orientează spre realizarea delimitării clare a acestora între autoritățile administrației publice de la diferite niveluri, în baza principiilor fundamentale ale autoguvernării locale, cu scopul furnizării serviciului public la nivelul standardelor minime de calitate.

În acest context, ignorarea procesului de realizare a unui drept determină, în mod inevitabil, apariția unui pericol de încălcare a drepturilor și intereselor legitime ale altor persoane, fapt condiționat în mare măsură de interconexiunea și interdependența strânsă a relațiilor sociale. Pe de altă parte, o astfel de faptă constituie expresia unei „dezaprecieri” a suveranității statului din partea celor care încalcă ordinea de

realizare a drepturilor și intereselor. Or, din acest motiv statul instituie această ordine necesară. [2.3; p. 17]

Inițierea descentralizării serviciilor publice are ca scopuri apropierea maximă de cetățeni și furnizarea bunurilor și serviciilor publice în mod eficient și în conformitate cu standardele minime de calitate. Totodată, descentralizarea serviciilor publice trebuie să țină cont de principiul eficienței (principiul economiilor de scară).

Conceptul Strategiei reprezintă un document de lucru elaborat de Coaliția pentru descentralizare fiscală, cu aportul experților naționali în domeniul administrației publice și finanțelor publice locale, care stabilește principiile, obiectivele și acțiunile prioritare pentru promovarea ascendentă, consecventă și continuă a descentralizării financiare și fiscale, inclusiv prin descentralizarea serviciilor publice. Conceptul strategiei a fost dezvoltat în baza studiilor efectuate în domeniu și prin aportul tuturor actorilor importanți, într-o atmosferă de cooperare și luare a deciziilor prin consens, pentru a atinge rezultate sesizabile în consolidarea autonomiei locale.

Implementarea Conceptului Strategiei presupunea realizarea Planului de Acțiune elaborat de structurile administrației publice centrale competente în parteneriat cu autoritățile APL, structurile asociative ale acestora, mediul academic și ONG-urile de profil.