

## STRATEGIA DE LĂRGIRE A BAZEI FISCALE A UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE DROCHIA

**Lilia ROTARU**

*Catedra Finanțe și Bănci*

Taxes are known from antiquity and appeared in the first states. They were used to cover public expenditure. Taxes are the main source of incomes of the local budget.

Incomes of the local budget consist of taxes. In Republic of Moldova the local budget does not have enough incomes. In this situation the relations between budgets like equalization mechanism of financial possibilities territories are used.

La etapa actuală Republica Moldova se confruntă cu o situație economică dificilă care se reflectă și în domeniul finanțelor publice locale prin acumularea de venituri mici în bugetele unităților administrativ-teritoriale și dependența financiară a bugetelor locale de bugetul central.

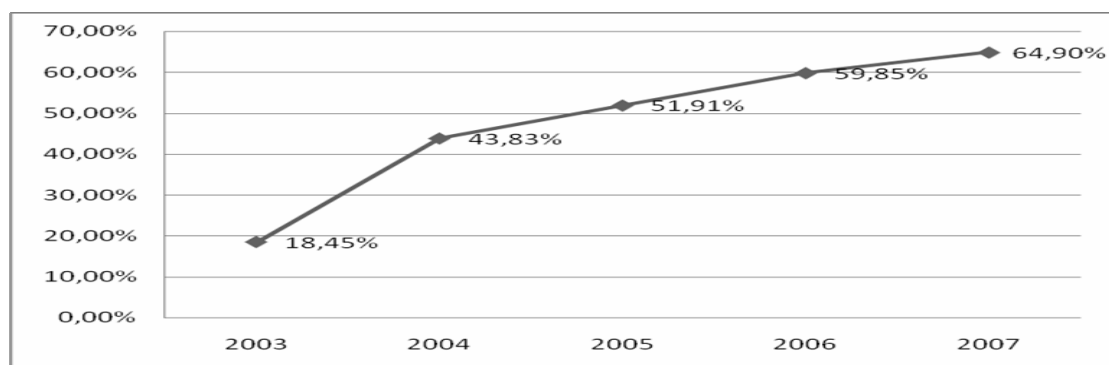
Resursele financiare din cadrul bugetelor unităților administrativ-teritoriale (UAT) au un rol primordial în satisfacerea necesităților vitale ale comunităților locale. Sursele de venituri sunt formate din venituri colectate în teritoriu și transferuri de la bugetul de stat. Lipsa unei politici bugetar-fiscale coerente privind dezvoltarea durabilă a UAT generează o stare de incertitudine, reduce autonomia locală și face imposibilă descentralizarea financiară și fiscală. Procesul birocratizat de bugetare limitează participarea comunităților în planificarea veniturilor locale; în consecință, este limitată implicarea autorităților locale în utilizarea eficientă a resurselor publice. În acest domeniu s-au desfășurat un șir de reforme, însă nu s-a reușit formarea unui tip nou de relații între autoritățile publice centrale și cele locale bazate pe valorile participării democratice și pe furnizarea eficientă a serviciilor locale [1].

Tendențele creșterii economice înregistrate în ultimii ani la nivel macroeconomic nu reflectă o stabilizare economică în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv în raionul Drochia.

Pe parcursul perioadei 2003-2007 în raionul Drochia veniturile proprii s-au dovedit a fi insuficiente, din care cauză s-a apelat la transferurile financiare de la alte bugete.

Pe lângă insuficiența resurselor financiare proprii, lipsa unei autonomii financiare este condiționată și de modul de efectuare a cheltuielilor, care a păstrat elemente ale centralismului și ale impunerii anumitor normative de cheltuieli, fără a se ține cont de specificul regional sau local. De exemplu, interzicerea transferării unor sume aferente anumitor cheltuieli pe alte direcții, precum și interzicerea efectuării cheltuielilor înainte de constituirea resurselor adecvate, se traduce mai degrabă printr-o inerție decizională decât printr-o disciplină financiară [2].

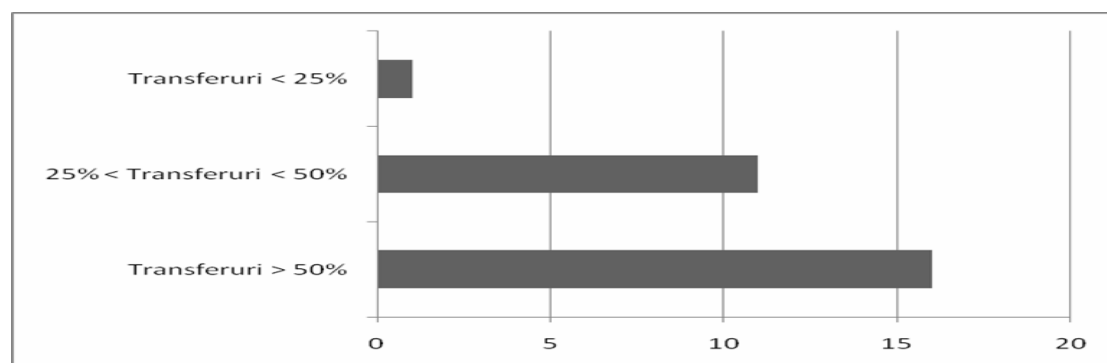
În Figura 1 este redată tendința de majorare a transferurilor financiare în bugetul raionului Drochia pentru perioada 2003-2007. Din datele prezentate în ea se observă o creștere a transferurilor de la 18,45% în anul bugetar 2003 la 64,90% în anul bugetar 2007.



**Fig.1.** Evoluția ponderii transferurilor financiare în veniturile bugetare totale executate în raionul Drochia, în %.

*Sursa:* Alcătuită de autor în baza datelor Direcției Generale Finanțe, Drochia

În funcție de ponderea transferurilor financiare primite de la bugetul raional, primăriile din raionul Drochia pot fi grupate în trei categorii, prezentate în Figura 2. La nivelul bugetelor locale transferurile financiare au constituit 65%, iar veniturile proprii – 25,31% din totalul veniturilor bugetare. În localitățile rurale, transferurile au constituit în medie 55%, cu variații considerabile de la o localitate geografică la alta. De exemplu, în primăria Pelenia transferurile constituie 80% din totalul veniturilor bugetare, în primăria Chetrosu – 75%, în primăria Petreni – 25%. În mediul urban transferurile financiare constituie 49%.



**Fig.2.** Repartizarea primăriilor în funcție de ponderea transferurilor în veniturile bugetare totale executate (anul 2007).

Sursa: Alcătuită de autor în baza datelor Direcției Generale Finanțe, Drochia

În anul 2007, raionul Drochia a primit transferuri din fondul de susținere financiară în mărime de 70467,4 mii lei (64,90%), ceea ce denotă că ponderea veniturilor proprii în veniturile generale ale bugetului este redusă, influențând diminuarea gradului de autonomie locală. Ponderea veniturilor proprii în raionul Drochia este sub media pe unitățile administrativ-teritoriale de ambele niveluri din Republica Moldova, constituind 25,31% în anul 2007 și 28,99% în anul 2006 (Tab.1)

**Tabelul 1**

**Evoluția veniturilor bugetului raionului Drochia de ambele niveluri în perioada 2003-2007**

Tipuri de venituri	UM	2003 executat	2004 executat	2005 executat	2006 executat	2007 executat
<b>Venituri totale</b>	<i>mii lei</i>	<b>52153,8</b>	<b>49667,0</b>	<b>71497,0</b>	<b>99411,6</b>	<b>108571,4</b>
Veniturile globale (fără transferuri, fonduri și mijloace speciale)	<i>mii lei</i>	40811,8	26850,6	32025,1	36374,4	35403,6
	%	78,25	54,06	44,79	36,59	32,61
Defalcări de la veniturile generale de stat	<i>mii lei</i>	21931,6	4298,4	6239,4	7553,6	7929,3
	%	42,05	8,65	8,73	7,60	7,30
Venituri proprii	<i>mii lei</i>	18880,2	22552,2	25785,7	28820,8	27474,3
	%	36,20	45,41	36,07	28,99	25,31
Transferuri de la bugetul de stat	<i>mii lei</i>	9620,8	21769,2	37115,6	59496,86	70467,4
	%	18,45	43,83	51,91	59,85	64,90
Mijloace speciale	<i>mii lei</i>	1721,2	1047,2	2325,8	3496,4	2670,3
	%	3,30	2,11	3,25	3,52	2,46
Fonduri speciale	<i>mii lei</i>	-	-	30,5	43,9	30,1

Sursa: Elaborată de autor în baza datelor Direcției Generale Finanțe, Drochia

Gradul de descentralizare fiscală și autonomie locală a raionului Drochia și a unităților administrativ-teritoriale în Republica Moldova în mare parte depinde de ponderea veniturilor proprii în raport cu alte surse de venituri în veniturile globale.

Veniturile proprii în bugetul raionului Drochia au scăzut în 2007 cu 3,68% față de anul 2006, ceea ce determină capacități fiscale limitate ale unității administrativ-teritoriale, instabilitatea cadrului legal, precum și lipsa unor politici bugetar-fiscale coerente și deficiente în construirea unui nou tip de relații între administrația publică centrală și administrația publică locală. Legislația în vigoare nu asigură posibilitatea acumulării surselor de venituri proprii suficiente pentru acoperirea necesităților de cheltuieli ale raionului Drochia.

Baza fiscală în teritoriu s-a redus cu 21,45% în anul 2007 față de anul 2003. Prin urmare, această situație nu face decât să sporească dependența de transferuri a autorității publice locale Drochia de administrația publică centrală. Deci, în perioada 2003-2007 transferurile de la bugetul de stat au crescut cu 21,07%.

Veniturile provenite din defalcările de la veniturile generale de stat au scăzut cu 34,75% în anul 2007 față de anul 2003, iar în perioada 2006-2007 se mențin la același nivel. Defalcările de la veniturile generale de stat au drept scop corectarea unor dezechilibre bugetare în teritorii.

Reglementarea veniturilor trebuie să fie privită din punctul de vedere al eficienței acestora, deoarece practica deseori demonstrează că, deși în legislație sunt prevăzute diferite tipuri de impozite și taxe, acestea nu sunt aplicate în toate unitățile administrativ-teritoriale; prin urmare, veniturile la bugetele acestor unități sunt formate în principal din transferuri.

Pentru lărgirea bazei fiscale este necesar de a fi stabilite normativele procentuale de defalcări de la veniturile generale de stat în bugetele locale pentru o perioadă mai lungă de timp, deoarece acestea, la rândul lor, reprezintă surse garantate de venituri. Astfel, prin Legea privind finanțele publice locale se face repartizarea efectivă a încasărilor fiscale pe nivelurile bugetare, fără a complica sistemul fiscal prin introducerea unor impozite și taxe suplimentare aferente fiecărui nivel bugetar. Conform Legii privind finanțele publice locale, pentru creșterea bazei fiscale a teritoriilor s-a decis ca impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător să fie lăsat integral în teritoriul raionului, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău, iar taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova să fie stabilită pentru toate unitățile administrativ-teritoriale.

Impozitul pe bunurile imobiliare este o sursă importantă de venit pentru bugetele UAT. Unicul impozit ce poate asigura bugetul local cu surse rezonabile este impozitul pe bunurile imobiliare, care este un impozit local și reprezintă o plată obligatorie la buget de la valoarea bunurilor imobiliare. Totuși, acesta va putea fi eficient aplicat odată cu evaluarea cadastrală a bunurilor imobiliare, în care se va impozita valoarea imobilelor după prețul pieței, ceea ce va majora substanțial veniturile locale.

Începând cu anul 2007 s-a implementat un nou sistem de impozitare în funcție de evaluarea bunurilor imobiliare impozabile la valoarea de piață. La prima etapă a acestui sistem s-a aplicat impozitul pe bunurile imobiliare, cu destinație locativă din municipii și orașe, achitate de către persoanele fizice. În anul 2007 în bugetul raionului Drochia de ambele niveluri acest impozit a constituit 240,8 mii lei.

În Tabelul 2 este prezentată evoluția veniturilor din impozitul pe bunurile imobiliare ale bugetului raionului Drochia de ambele niveluri în perioada 2003-2007.

Tabelul 2

**Evoluția veniturilor din impozitul pe bunurile imobiliare ale bugetului raionului Drochia de ambele niveluri în perioada 2003-2007**

Tipuri de venituri	UM	2003 executat	2004 executat	2005 executat	2006 executat	2007 executat
Impozitul funciar pe terenurile cu destinație agricolă	<i>mii lei</i>	5884,7	7324,4	5293,7	4973,7	4912,1
Impozitul funciar pe terenurile cu altă destinație decât cea agricolă	<i>mii lei</i>	349,7	512,4	367,7	570,3	493,6
Impozitul funciar încasat de la persoanele fizice	<i>mii lei</i>	651,6	674,9	667,7	598,9	587,0

Impozitul funciar pe pășuni și fânețe	<i>mii lei</i>	-	-	290,0	302,9	308,5
Impozitul funciar pe terenurile cu destinație agricolă de la gospodăriile țărănești	<i>mii lei</i>	-	-	1637,0	1516,3	1437,3
<b>În total impozit funciar</b>	<i>mii lei</i>	<b>6886,1</b>	<b>8511,7</b>	<b>8256,2</b>	<b>7961,9</b>	<b>7738,5</b>
<b>Ponderea impozitului funciar în veniturile de bază</b>	<b>%</b>	<b>16,87</b>	<b>31,70</b>	<b>25,78</b>	<b>21,89</b>	<b>21,86</b>
Impozitul pe bunurile imobiliare ale persoanelor juridice	<i>mii lei</i>	208,3	189,3	245,2	259,7	258,6
Impozitul pe bunurile imobiliare ale persoanelor fizice	<i>mii lei</i>	271,3	282,2	285,8	286,1	213,5
<b>În total impozit pe bunurile imobiliare</b>	<i>mii lei</i>	<b>479,6</b>	<b>471,5</b>	<b>531,0</b>	<b>545,8</b>	<b>472,2</b>
<b>Ponderea impozitului pe bunurile imobiliare în veniturile de bază</b>	<b>%</b>	<b>1,18</b>	<b>1,76</b>	<b>1,66</b>	<b>1,50</b>	<b>1,33</b>
Impozitul pe bunurile imobiliare, cu destinație locativă din municipii și orașe, achitate de către persoanele fizice	<i>mii lei</i>	-	-	-	-	240,8
<b>În total impozit pe proprietate</b>	<i>mii lei</i>	<b>7365,7</b>	<b>8983,2</b>	<b>8787,2</b>	<b>8507,8</b>	<b>8415,4</b>
<b>Ponderea impozitului pe proprietate în veniturile de bază</b>	<b>%</b>	<b>18,05</b>	<b>33,46</b>	<b>27,44</b>	<b>23,39</b>	<b>23,77</b>

Sursa: Elaborată de autor în baza datelor Direcției Generale Finanțe, Drochia

Ponderea impozitului funciar în veniturile de bază ale bugetului raionului Drochia reprezintă 21,86% în anul 2007, înregistrându-se o creștere cu 4,99% față de anul 2003, iar impozitul pe bunurile imobiliare în perioada 2003-2007 se menține la același nivel.

O altă sursă de completare a veniturilor bugetului raionului Drochia ar fi achitarea de către agenții economici amplasați în teritoriu a restanțelor față de buget, care în perioada 2003-2007 au constituit 10,6 mln. lei. Restanțele la impozitul pe bunurile imobiliare și impozitul funciar au fost considerabile în anul 2007, alcătuind 680 mii lei.

O sursă foarte importantă pentru creșterea bazei fiscale în teritoriu este generarea veniturilor obținute de către agenții economici. Impozitul pe venitul din activitatea de întreprinzător în bugetul raionului Drochia în anul 2007 constituie 7406,1 mii lei, iar impozitul pe venitul persoanelor fizice constituie 14239,4 mii lei, depășind cu 6833,3 mii lei impozitul pe venitul din activitatea de întreprinzător.

Pentru evaluarea potențialului economic al UAT este necesară elaborarea unei metodologii unice pentru determinarea resurselor și capacităților financiare ale UAT printr-un proces de participare a comunității de afaceri, a cetățenilor în planificarea strategică a bugetelor locale [3].

Pentru stimularea creșterii și consolidării bazei fiscale a UAT sunt necesare:

- elaborarea strategiilor/planurilor de acțiune care vor permite determinarea problemelor importante ce influențează dezvoltarea economică locală și definirea obiectivelor și priorităților clare;
- introducerea cu succes a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu în procesul bugetar de planificare strategică ce ar servi drept mecanism de stimulare a dezvoltării economiei locale și de consolidare a bazei fiscale, realizând obiectivele stabilite;
- facilitarea și sprijinirea constituirii asociațiilor de business mic și mijlociu [4].

În Tabelul 3 este prezentată evoluția veniturilor proprii și a transferurilor și mijloacelor transmise în primăria satului Țarigrad pentru perioada 2003-2007.

Tabelul 3

## Evoluția veniturilor în primăria satului Țarigrad pentru perioada 2003-2007

	UM	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Venituri proprii</b>						
<b>Primăria Țarigrad</b>	<i>mii. lei</i>	323,4	412,7	354,8	449,7	412,2
	%	13,2	11,6	7,8	9,6	8,4
<b>Unitatea administrativ-teritorială Drochia</b>	<i>mii. lei</i>	18880,2	22552,2	25785,7	28820,8	27474,3
	%	36,20	45,41	36,07	28,99	25,31
<b>În total pe unitățile administrativ-teritoriale</b>	<i>mil. lei</i>	1117,8	1380,6	1558,7	1697,3	1776,2
	%	38,45	47,88	41,25	31,94	30,28
<b>Transferuri și mijloace transmise</b>						
<b>Primăria Țarigrad</b>	<i>mii. lei</i>	745,6	1337,6	1789,9	2267,2	2834,5
	%	59,98	69,31	78,58	79,49	79,87
<b>Unitatea administrativ-teritorială Drochia</b>	<i>mii. lei</i>	9620,8	21769,2	37115,6	59496,86	70467,4
	%	18,45	43,83	51,91	59,85	64,90
<b>În total pe unitățile administrativ-teritoriale</b>	<i>mil. lei</i>	823,8	865,9	1500,9	2634,1	2917,6
	%	28,33	30,03	39,72	49,57	49,74

Sursa: Elaborată de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor al RM și Direcției Generale Finanțe, Drochia

Economia locală în satul Țarigrad este reprezentată de cel mai mare agent economic din teritoriu – S.A. „Boris Glavan”. Principala ramură este agricultura (cultivarea cerealelor și legumelor, culturilor tehnice). Din datele Tabelului 3 observăm că veniturile proprii ale bugetului local al primăriei satului Țarigrad sunt foarte mici comparativ cu potențialul economic real existent, ceea ce creează dependență financiară de bugetul raionului Drochia. Strategia de largire a bazei fiscale în teritoriu are drept scop consolidarea autonomiei locale prin consolidarea veniturilor bugetului local în condițiile descentralizării fiscale. Un obiectiv foarte important pentru consolidarea bazei fiscale este atragerea granturilor pentru dezvoltarea locală, a investițiilor și facilitarea lor.

Pentru consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale este necesară implementarea unor măsuri în baza procesului de descentralizare financiară și fiscală, repartizării veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale și delimitării competențelor în efectuarea cheltuielilor publice.

**Referințe:**

1. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. - Chișinău: Epigraf, 2006, p.103.
2. Manole T. Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. - Chișinău, 2003, p.121.
3. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova, p.109.
4. Ibidem.

Prezentat la 12.09.2008