

Raport

privind instituirea unui posibil Consiliu Fiscal pentru Republica Moldova
și opțiuni pentru înființarea acestuia



Cuprins:

Contextul general.....	3
Existența IFI în țările membre UE.....	3
Analiza situației curente	5
Cerințe legale.....	6
Configurarea instituțională, cazul Republicii Moldova	7
Concluzii finale.....	8

Contextul general

Acest Raport (în continuare Raport) este elaborat în contextul procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană în ceea ce privește alinierea cadrului normativ al Republicii Moldova la acquis-ul UE, precum și reieșind din ultimele modificări operate la Directiva 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre despre înființarea instituțiilor fiscal-bugetare independente.

Ațiunea de consolidare a finanțelor publice ale statelor membre ale UE ca răspuns la criza economică și financiară a scos în evidență rolul instituțiilor fiscale naționale independente (IFI), devenind unul dintre elementele-cheie ale cadrelor fiscale naționale consolidate în UE. Importanța implicării IFI în procesele bugetare din statele membre ale UE a fost recunoscută din ce în ce mai mult în ultimii ani.

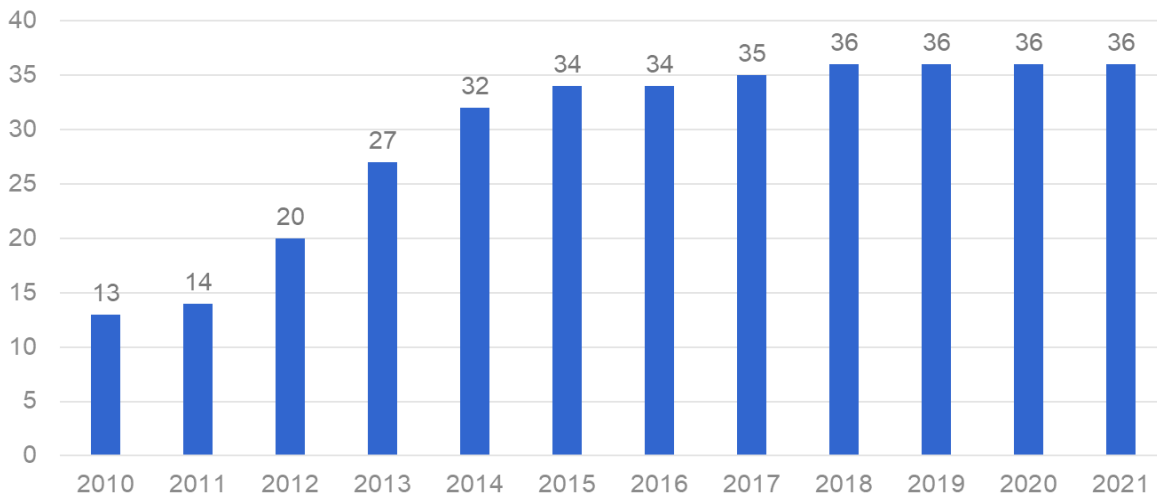
Ce este un Consiliu Fiscal?

Un consiliu fiscal este un organ guvernamental cu mandat de evaluare publică și independentă pentru promovarea finanțelor publice sustenabile prin diverse funcții, inclusiv monitorizarea respectării regulilor fiscale, producerea sau aprobarea previziunilor macroeconomice pentru buget și/sau consilierea guvernului în probleme de politică bugetar-fiscală.

IFI diferă semnificativ de la un stat membru la altul în ceea ce privește amploarea mandatelor lor, dimensiunea personalului și a resurselor lor financiare, nivelul lor de vizibilitate în dezbaterile publice pe teme fiscale etc. IFI îndeplinesc o gamă largă de sarcini, inclusiv previziuni macroeconomice și bugetare, evaluarea conformității cu normele fiscale, calcularea costurilor politicilor, analiza sustenabilității bugetare pe termen lung, promovarea transparenței și recomandări privind politica bugetar-fiscală. Aproape toate IFI contribuie la monitorizarea respectării normelor fiscale naționale și/sau la previziunile macroeconomice în scopul planificării fiscale.

Existența IFI în țările membre UE

Determinat în principal de cerințele legislative ale UE, numărul IFI a crescut constant. Din cele 36 de IFI instituite în prezent în statele membre ale UE, doar 13 erau active în 2010. Perioada de instituire și numărul IFI în UE se prezintă în diagrama de mai jos:



O mare majoritate a acestor instituții se bazează pe dispoziții legislative de rang juridic superior (în Estonia, Franța, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania și Spania, IFI sunt instituite prin legi constituționale sau organice). Dispozițiile de punere în aplicare (referitoare la procedurile de numire, normele de funcționare, relațiile cu alte instituții) sunt definite în legislație pentru mai mult de jumătate dintre instituții. Mandatele conducerii sunt, de obicei, suficient de lungi pentru a promova independența opiniilor și tind să fie separate de mandatul Parlamentului.

Exemplul Slovaciei

Pentru a monitoriza și a evalua performanța fiscală, respectarea normelor privind responsabilitatea fiscal-bugetară, Republica Slovacă a instituit, prin lege constituțională, în anul 2011, ca organism independent Consiliul pentru responsabilitate fiscal-bugetară denumit „Comitet”.

Consiliul de administrație a Comitetului are trei membri, președintele și doi membri. Președintele Consiliului este ales și revocat de Consiliul Național al Republicii Slovacă cu o majoritate de trei cincimi din deputați, la propunerea Guvernului Republicii Slovacă. Un membru al Consiliului este ales și revocat de Consiliul Național cu majoritatea simplă a deputaților prezenți, la propunerea Președintelui Republicii Slovacă. Celălalt membru al Consiliului este ales și revocat de Consiliul Național cu majoritatea simplă a deputaților prezenți, la propunerea guvernatorului Băncii Naționale a Slovaciei. Membrii consiliului au statut de funcționari publici. Mandatul membrilor consiliului este de șapte ani. Numai persoanele cu cunoștințe și experiență profesională corespunzătoare, capacitate juridică deplină și cazier judiciar curat sunt eligibile pentru a fi alese în consiliul de administrație. Activitatea comitetului este reglementată de regulamentul de procedură aprobat de comitet.

Analiza situației curente

O analiza privind înființarea unui posibil Consiliu Fiscal pentru Republica Moldova și opțiunile pentru instituirea acestuia, a fost elaborată de către experți UE în anul 2017 și include descrierea unor practici existente în țările din Europa de Est, care au stabilite deja cu succes astfel de instituții fiscale independente. În Raport au fost abordate experiențe, ce ar trebui să fie evitate, precum delegarea funcțiilor IFI unei instituții independente naționale de audit existentă, competențele acestora fiind foarte diferite, excluzând careva beneficii dintr-un astfel de atașament instituțional.

În cadrul Raportului nominalizat, au fost analizate două opțiuni de constituire a IFI în Republica Moldova:

Opțiunea 1 – prevede constituirea unui 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. 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. Având în vedere nivelurile salariale predominante în Republica Moldova, costul anual ar însuma aproximativ 12 milioane de lei.

Opțiunea 2 – instituție independentă cu un singur președinte, care raportează Parlamentului. În cadrul acestei opțiuni, înființarea unei IFI independente, 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. Din cauza capacităților operaționale mai mici, IFI ar putea acoperi doar sarcina supravegherii independente a regulilor fiscale. Costul anual ar fi de aproximativ 5 milioane de lei.

Opțiunea privind organizarea unei IFI ca organism profesional independent, încorporat în Parlament, prezumă integrarea ușoară a activităților IFI în dezbaterile parlamentare, suplinindu-le cu o evaluare profesională independentă a impactului fiscal, principalul risc asociat fiind limitarea vizibilității externe, ceea ce face mai dificilă implicarea IFI direct în rândul publicului larg. Activitatea IFI ar putea deveni mai eficientă, fiind în colaborare și deschidere cu autoritățile guvernamentale.

Examinând opțiunile expuse de experți în Raport, cea mai optimă opțiune pentru Republica Moldova, la prima vedere s-ar părea a fi - opțiunea 2, identificând un cost mai mic de implementare și întreținere anuală. Totodată, în vederea înaintării țării în procesul de aderare la Uniunea Europeană și modificărilor operate în legislația acesteia, actualmente prima opțiune se consideră mai relevantă.

Cerințe legale

Misiunea unei IFI este de a evalua credibilitatea politicii fiscale în ceea ce privește respectarea regulilor fiscale stabilite și de a oferi publicitate și responsabilitate în implementarea politicii fiscale.

În continuare sunt prezentate principalele cerințe legale pentru instituirea unei IFI, acestea fiind în concordanță cu Directiva 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre UE.

➤ Primordial, instituția bugetar-fiscală independentă urmează să fie instituită prin lege, care va reglementa funcționarea IFI, și în special:

- Statutul legal, prevederile instituționale și finanțarea IFI, potrivit recomandărilor OCDE, resursele alocate instituțiilor financiare independente trebuie să fie proporționale cu mandatul acestora, pentru a o îndeplini într-un mod credibil. Alocările pentru instituțiile bugetar-fiscale independente ar trebui publicate și tratate în același mod ca bugetele altor autorități independente;

- Principalele sarcini, drepturi și obligațiuni ale IFI, sunt statuate la *art. 8 a* din Directiva 2024/1265/UE de modificare a Directivei 2011/85/UE.

Conform legislației europene, IFI pot avea următoarele sarcini:

- (a) elaborarea, evaluarea sau aprobarea previziunilor macroeconomice anuale și multianuale;
- (b) monitorizarea respectării regulilor fiscale numerice specifice fiecărei țări,
- (c) emite avizul cu privire la previziunile macroeconomice și ipotezele macroeconomice care stau la baza traiectoriei cheltuielilor nete,
- (d) evaluarea consecvenței, coerenței și eficacității cadrului bugetar național;
- (e) participarea la audieri și discuții periodice în cadrul parlamentului național, dacă este invitată.

Drepturile IFI stabilite în legislație sunt:

- (a) nu acceptă instrucțiuni de la autoritățile bugetare ale statelor membre în cauză sau de la oricare alte organisme publice sau private,
- (b) are capacitatea de a comunica public în timp util cu privire la evaluările și opiniile sale,
- (c) dispune de resurse adecvate și stabile pentru a-și îndeplini sarcinile în mod eficace, inclusiv orice tip de analiză în cadrul sarcinilor sale,
- (d) are acces adecvat și în timp util la informațiile necesare pentru a-și îndeplini sarcinile,
- (e) face obiectul unor evaluări externe periodice efectuate de evaluatori independenți.

Configurarea instituțională, cazul Republicii Moldova

Legislația europeană stabilește doar criteriile generale pe care IFI trebuie să le îndeplinească.

În mod specific, principalele caracteristici identificate sunt: (i) funcționarea independentă; (ii) o prezență vizibilă în dezbaterile publice; (iii) mandatul de a monitoriza regulile numerice; și (iv) de a evalua/produce previziunile macrofiscale oficiale. Instituțiile fiscal-bugetare independente furnizează analize independente și imparțiale ale politicilor bugetare ale guvernelor și evaluări ale implicațiilor acestora asupra sustenabilității finanțelor publice. Acest lucru, la rândul său, promovează transparența, o dezbateră publică mai informată și răspunderea guvernului pentru opțiunile de politică fiscală.

Republica 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.

Mandatul exact și activitățile unei potențiale IFI vor trebui adaptate la necesitățile Moldovei. În acest context, ar fi oportună înființarea IFI în Moldova, care ar asigura evaluarea proiecțiilor macroeconomice, luate în considerație la fundamentarea prognozei de venituri a bugetului consolidat, ar analiza execuția bugetară și ar estima în ce măsură aceasta corespunde țintelor propuse privind politica fiscală curentă și viitoare.

În practică, IFI ar mai putea acoperi și alte domenii relevante. De exemplu, în cazul în care există presiuni puternice de cheltuieli din partea ministerelor de resort, IFI ar putea fi un aliat util al 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, ar putea de asemenea, să ofere o estimare independentă a costurilor pentru modificările legislative majore, ceea ce ar contribui astfel la o alocare mai eficientă a resurselor publice și un control mai eficient al riscurilor fiscale.

Pentru a asigura independența și vizibilitatea profesională a IFI, conducerea ar trebui să fie aleasă de către Parlament. Funcția de conducere a unei IFI ar trebui să fie selectată pe baza meritelor și a competențelor profesionale, fără referire la afilierea politică. Calificările ar trebui să fie explicite – inclusiv statutul profesional și experiența guvernamentală sau academică relevantă. Calificările ar trebui să includă competențe profesionale dovedite în economie și finanțe publice și familiarizarea cu procesul bugetar. Mandatul conducerii ar trebui să fie în mod optim independent de ciclul electoral. Independența poate fi sporită prin definirea termenului dincolo de ciclul electoral. Spre exemplu în Suedia mandatul este de 3 ani, în România de 9 ani, Slovacia de 7 ani. În Republica Moldova, mandatul conducerii IFI ar trebui conceput astfel încât

să nu se suprapună cu ciclul electoral obișnuit, respectiv mai mult sau mai puțin de 4 ani.

Concluzii finale

Procesul de integrare europeană are o importanță majoră pentru Republica Moldova și reprezintă o componentă de bază a strategiei de dezvoltare a țării. Acest proces amplu constituie nu doar o chestiune politică și economică, dar și juridică, în special armonizarea și conformitatea legislației naționale cu acquis-ul comunitar.

Cadrul de guvernanță fiscală al UE, recent îmbunătățit, a extins rolul și a formalizat sarcinile instituțiilor fiscale naționale independente, în încercarea de a promova disciplina bugetară și de a spori asumarea la nivel național a normelor fiscale ale UE.

Înființarea unui IFI este necesară pentru Republica Moldova, ca Guvernul să aibă cadre credibile de management al finanțelor publice pentru a construi încrederea în guvernanța bugetară și pentru a menține suficient spațiu fiscal pentru a finanța răspunsurile la criză atunci când este necesar. Fiecare dintre crizele din ultimii ani a arătat importanța păstrării rezistenței finanțelor publice pentru ca țara să fie capabilă să finanțeze cheltuieli mari și neașteptate.

De asemenea, instituirea cu succes a unui IFI în Republica Moldova ar putea asigura aplicarea utilă a reformelor managementului finanțelor publice, ar putea spori sustenabilitatea fiscală și ar putea promova cultura fiscală în rândul publicului larg.

În acest scop, Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2024-2027 (capitolul 17, acțiunea 4), prevede adoptarea unui proiect de lege pentru modificarea legislației actuale, prin care urmează a fi incluse prevederile de rigoare pentru instituirea unui Consiliu Fiscal. De asemenea astfel de prevederi privind instituirea acestuia se regăsesc în: Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pentru perioada 2023-2030 (Capitolul IV, componenta 1), Raportul de extindere a Uniunii Europene pentru Republica Moldova (capitolul 17).