

FONDUL INTERNAȚIONAL MONETAR

MOLDOVA

**Raport asupra respectării normelor și codurilor (ROSC)
Modul de transparență fiscală**

Întocmit de Departamentul de Afaceri Fiscale

Aprobat de Michael C. Deppler și Teresa Ter-Minassian

1 decembrie 2004

REZUMAT OPERATIV

Acest raport reprezintă o evaluare a practicilor de transparență fiscală din Moldova în raport cu cerințele *Codului Bunelor Practici în Domeniul Transparenței Fiscale* al FMI, raportul având la bază discuțiile cu autoritățile și cu alte organizații, răspunsul autorităților la chestionarul FMI pe tema transparenței fiscale și alte surse de informare. Pentru explicații mai amănunțite ale termenilor și conceptelor utilizate în acest raport se va consulta *Manualul FMI de Transparență Fiscală* (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>).

Moldova a înregistrat progrese în îmbunătățirea transparenței fiscale în ultimii ani și îndeplinește cerințele *Codului Bunelor Practici în Domeniul Transparenței Fiscale* în unele domenii. Cu toate acestea, în unele domenii încă se mai înregistrează deficiențe, fiind identificate puncte slabe importante în controlul întreprinderilor de stat și în cadrul regulamentar al sectorului privat. În ultimii ani, Moldova a mai înregistrat progrese în transparența fiscală prin definirea rolului și a responsabilităților organului executiv, legislativ și judecătoresc și prin separarea activităților guvernului de cele ale băncii centrale și ale instituțiilor din sectorul financiar. S-a îmbunătățit considerabil calitatea întocmirii bugetului în ultimii ani, în special, prin introducerea cadrului general de cheltuieli pe termen mediu (CGCTM). În acest domeniu, Ministerul Finanțelor a înregistrat recent progrese notabile. S-a îmbunătățit, de asemenea, raportarea execuției bugetului, iar prezentarea conturilor finale anuale este oportună.

În alte domenii, Moldova îndeplinește cerințele de transparență fiscală într-o anumită măsură, fiind utile îmbunătățiri ulterioare. Mecanismele de coordonare dintre activitățile bugetare și extrabugetare sunt destul de bine definite din punct de vedere formal, însă fondul social, fondul extrabugetar și proiectele finanțate de donatori trebuie să fie complet integrate în bugetul guvernului central. Trebuie consolidate și mai mult relațiile dintre guvernul central și administrațiile locale ca urmare a consultărilor mai intense dintre guvern și administrațiile locale. Ca urmare a reformelor recente, activitățile cvasi-fiscale și pasivele neprevăzute din sectorul energetic au scăzut în importanță în ultimii ani, dar rămân încă considerabile, fiind necesară aprofundarea și cercetarea lor mai atentă.

Trebuie intensificată prezentarea datelor și informațiilor necesare publicului. Aceasta se poate face printr-o raportare lunară mai amănunțită și cuprinzătoare. Guvernul central trebuie să-și intensifice eforturile în vederea întocmirii și controlului bugetului pe baza administrației publice. Consolidarea legislației fiscale în două coduri organice (impozite interne și taxe vamale) a îmbunătățit transparența, însă autoritățile trebuie să evite modificarea frecventă a acestor coduri, inclusiv în cursul execuției bugetului. Trebuie urgentată atât modernizarea și consolidarea operațiunilor de trezorerie cât și reformele privind controlul intern și auditul extern. Corupția continuă să fie considerată o problema majoră de către societăți, donatori și alte organizații, în ciuda eforturilor intensificate ale autorităților de a o reduce. Transparența fiscală trebuie îmbunătățită în special în acele domenii în care au fost identificate deficiențe majore. Trebuie intensificat în mod considerabil controlul veniturilor întreprinderilor de stat, iar activitățile ministerelor și a întreprinderilor de stat trebuie mai mult diferențiate. Deși cadrul legal și de reglementare a activităților din sectorul privat este clar și bine definit în mod formal, transparența a avut de suferit în ultimii ani datorită introducerii unor restricții neoficiale.

Cuprins	Pagina
Acronime.....	3
I. Descrierea detaliată a practicii.....	5
A. Claritatea rolurilor și responsabilităților.....	5
B. Disponibilitatea publică a informațiilor.....	14
D. Asigurarea integrării.....	26
II. Comentariile echipei FMI.....	27
Tabele	
Tabela 2: Administrația locală în Moldova.....	11
Tabela 3: Activitățile Cvasi-fiscale și Angajamentele Neprevăzute din Sectorul Energetic...18	
Tabela 4: Procesul de întocmire a bugetului pe anul 2003 în Moldova*.....	20
Tabela 5: Sumarul calendarului bugetar pe 2004*.....	21
Tabela 6. Cadrul general de cheltuieli pe termen mediu.....	24
Anexe	
1. Disponibilitatea publică a informațiilor—Sumar.....	32

ACRONIME

ARFT	Evaluarea Responsabilității Financiare a Țării
GC	Guvernul Central
CC	Curtea de Conturi
DDI	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională
FE	Fonduri Extrabugetare
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
DCFA	Departamentul de Control Financiar și Audit
SGDD	Standard General de Diseminare a Datelor
SFG	Statistici Financiare Guvernamentale
FAS	Fondul de Asigurări de Sănătate
ME	Ministerul Economiei
MF	Ministerul Finanțelor
CGCTM	Cadrul General de Cheltuieli pe Termen Mediu
BNM	Banca Națională a Moldovei
FNAS	Fondul Național de Asigurări Sociale
DSRS	Document pentru Strategia de Reducere a Sărăciei
RRNC	Raporturi asupra Respectării Normelor și Codurilor
SSDD	Standard Special de Diseminare a Datelor
IS	Întreprindere de Stat
IFS	Inspectoratul Fiscal de Stat

I. DESCRIEREA DETALIATĂ A PRACTICII¹

A. Claritatea rolurilor și responsabilităților

Definirea activităților guvernului

1.1.1

1. **Administrația publică este, în mare măsură, definită în conformitate cu principiile Statisticilor Financiare Guvernamentale (SFG), însă nu este acoperită în întregime în procesul bugetar.** Guvernul este structurat pe două nivele (guvernul central și administrațiile locale), iar autoritățile folosesc diverse definiții ale bugetului, cum ar fi bugetul de stat, bugetul consolidat, și o definiție mai cuprinzătoare (“Bugetul Public Național”) care se aseamănă cu cea a administrației publice. Guvernul central constă din bugetul de stat, Fondul Național de Asigurări Sociale (FNAS), Fondul de Asigurări de Sănătate (FAS) și 12 fonduri extrabugetare (FE). Bugetul consolidat include bugetul de stat și bugetele administrațiilor locale (Tabela 1).

Tabela 1. Bugetul administrației publice în Moldova, 2003

	În milioane lei Moldova	În procent din PIB
Bugetul de stat	4.251	15,6
Bugetul consolidat = bugetul de stat + bugetele administrațiilor locale	7.039	25,8
Bugetul guvernului central 1/ = Bugetul de stat + Bugetul Fondului Național de Asigurări Sociale (FNAS) + 12 fonduri extrabugetare	6.518	23,9
Bugetul administrației publice (“Bugetul Național Public”) = bugetul guvernului central + bugetele administrațiilor locale	9.307	34,1

1/ Bugetul Fondului de Asigurări de Sănătate (FAS) (în vigoare de la 1 ianuarie 2004) va fi și el inclus în această definiție în viitor.

2. **Bugetul administrației publice include guvernul central și administrațiile locale.** Administrațiile locale au două nivele—regiuni (inclusiv zonele speciale) și comune și municipii (paragraful 11 și Tabela 2). Transnistria nu este inclusă în administrația publică deoarece nu este subordonată Republicii Moldova. *Legea privind sistemul bugetar și*

¹ Discuțiile pe tema transparenței fiscale au avut loc la Chișinău în perioada 26 ianuarie – 6 februarie 2004. Echipei FMI, formată din d-na Jacobs și domnii Ganelli și Taube (toți de la DAF), i s-au alăturat reprezentantul FMI în Moldova, dl. Ruggiero și dl. Scerbachi, Asistent Științific la biroul FMI din Moldova. Echipa s-a întâlnit cu Ministrul de Finanțe, Grecianîi, persoane oficiale din diverse ministere și departamente, și reprezentanți ai parlamentului, ai întreprinderilor de stat, ai donatorilor, ai ONG-urilor și ai firmelor comerciale.

procesul bugetar, Nr. 847-XIII/1996 (legea organică a bugetului) și legile privind bugetul de stat anual definesc sistemul de distribuire a încasărilor fiscale pentru impozitele majore (de exemplu, TVA, impozitul pe venit) între guvern și administrațiile locale. Și administrațiile locale pot obține venituri proprii. Viramentele către administrațiile locale sunt aprobate de parlament din bugetul de stat. Fondurile extrabugetare sunt incluse în bugetul anual de stat ca anexe separate, ele trebuind să fie aprobate împreună cu bugetul de stat de către parlament. Bugetele FNAS-ului și FAS-ului sunt întocmite și aprobate independent de bugetul de stat. Această separare face dificilă întocmirea bugetului administrației publice și verificarea execuției acestuia în cursul anului fiscal. Ministerul de Finanțe (MF) prezintă Biroului Președintelui și corpului legislativ rapoarte lunare asupra execuției bugetului consolidat; informațiile privind execuția bugetelor FNAS-ului și FAS-ului sunt prezentate separat. Definierea activității guvernului este consecventă între MF și banca centrală (Banca Națională a Moldovei, BNM). Discrepanța dintre datele fiscale deasupra liniei (venituri minus cheltuieli) și sub linie (finanțarea internă și externă) s-a redus semnificativ până la o sumă relativ mică (0.3% din PIB în 2003).

3. Relațiile dintre guvern și întreprinderile de stat (IS) sunt bine definite din punct de vedere legal, dar nu pot fi diferențiate ușor. Nu există un control centralizat al rezultatelor financiare ale IS. Întreprinderile de stat (IS) nefinanciare sunt supravegheate de ministerele responsabile. Activitățile ministerelor responsabile și ale acestor întreprinderi sunt bine definite din punct de vedere legal,² dar nu sunt diferențiate ușor în practică. Operațiunile financiare ale întreprinderilor de stat (IS) nu sunt controlate de nici o agenție guvernamentală centrală. Ca urmare, nu se face nici o raportare sistematică și cuprinzătoare asupra veniturilor întreprinderilor de stat (IS) la guvern, parlament și la administrația publică.³ Unele întreprinderi de stat (IS) primesc subvenții explicite din partea guvernului și de la bugetele administrațiilor locale pentru a furniza bunuri și servicii publicului larg (de exemplu, publicații pentru copii, servicii de transport pentru pensionari).

4. Pachetul de acțiuni deținut de către guvern în societăți comerciale și patrimoniu s-a diminuat, dar rămâne considerabil. Informații privind pachetul de acțiuni deținut de stat sunt înregistrate de cele 4 ministerele responsabile ale MF, de Departamentul Privatizării și de administrațiile locale. Aceste informații sunt disponibile la cerere, dar sunt publicate numai parțial, ca în cazul întreprinderilor desemnate pentru privatizare. Nici o companie financiară nu este în întregime în proprietatea statului, dar statul deține 56% din acțiunile uneia dintre cele mai mari bănci, Banca de Economii S.A. Departamentul Privatizării are 482 de întreprinderi de stat pe lista de privatizare, inclusiv societăți anonime

² Vezi Legea privind Întreprinderile și Spiritul de Inițiativă (Nr. 845-XII, 1992), modificată de Legea Nr. 1167 din 1997.

³ Cu toate acestea, IS raportează periodic la Departamentul de Statistici și Sociologie. De asemenea, IS se supun aceluiași cerințe standard de raportare către autoritățile fiscale ca și celelalte întreprinderi.

pe acțiuni și alte societăți deținute de stat.⁴ Nu sunt disponibile prea multe informații cu privire la societățile deținute de administrațiile locale.

Relațiile guvernului cu societățile publice nefinanciare și cu sectorul privat

5. Activitățile cvasi-fiscale ale societăților publice nefinanciare au scăzut 1.1.4 semnificativ în ultimii ani, dar au rămas considerabile în sectorul energetic. În sectorul transporturilor, al apelor și cel energetic, întreprinderile aflate în întregime sau parțial în proprietatea statului sunt dominante și desfășoară activități cvasi-fiscale. În sectorul energetic, aceste activități s-au diminuat în mod semnificativ în ultimii ani, ca urmare a reformelor din sectorul electricității, dar rămân considerabile în sectorul gazelor naturale (paragraful 27 și tabela 3).

6. Transferurile dividendelor de la IS la bugetul de stat sunt reglementate clar, 1.1.4 de drept. În general, dividendele întreprinderilor de stat sunt transferate către bugetul de stat după cum prevăd legile și regulamentele din acest domeniu, în funcție de deciziile acționarului privind distribuția profitului. În realitate, totuși, numai sume mici de dividende au fost transferate la bugetul de stat în ultimii ani (5 milioane lei Moldova în 2003).

7. Cadrul legal al privatizării și al utilizării beneficiului rezultat din privatizare 1.1.5 este relativ clar, dar procesul de privatizare este complex. Privatizarea se desfășoară în conformitate cu două legi ale privatizării și o serie de regulamente.⁵ Departamentul Privatizării, în cooperare cu ministerele responsabile, este responsabil pentru privatizarea acțiunilor deținute de stat în 482 de întreprinderi. Departamentul execută programul anual de privatizare, care este elaborat în urma consultării cu ministerele responsabile; este prevăzută publicarea acestuia la începutul fiecărui an fiscal. Cu toate acestea, programul pe anul 2003 a fost oficial aprobat și publicat de-abia pe la jumătatea anului. Vânzarea participației în societățile anonime pe acțiuni se desfășoară de obicei prin licitații deschise cu ajutorul companiilor de consultanță. Privatizarea a 12 societăți strategice se desfășoară sub auspiciile Biroului Primului Ministru prin vânzări directe sau licitații. Evidența contabilă a beneficiului rezultat din privatizare este clară — toate beneficiile sunt transferate la trezorerie și folosite pentru finanțarea bugetului; iar beneficiul rezultat din vânzarea societăților strategice este folosit pentru a rambursa datoria guvernului. Dacă administrațiile locale dețin o parte din capitalul propriu al societăților vândute, le este transferată partea corespunzătoare a beneficiului rezultat din privatizare.

8. Legile și procesele care reglementează sectorul privat nefinanciar sunt bine 1.1.5 definite din punct de vedere formal, însă sistemul de control este încă universal, fiind

⁴ Marea majoritate a întreprinderilor de stat sunt societăți anonime pe acțiuni. Statul deține fonduri proprii în 442 de societăți. Dintre acestea 6% sunt, în întregime, în proprietatea statului, în 17% dintre ele statul deține până la 5%; în 4% deține 5 până la 10%; în 9% deține 10 până la 25%; în 14.5% deține 25 până la 50%; în 49% statul deține 50 până la 100%.

⁵ Legea Privatizării Nr. 627-XII din iulie 1991 și Legea privind Programul de Privatizare din 1997-98 Nr. 1217-XIII din iunie 1997, modificată și în vigoare până la 31 decembrie 2005.

introduse restricții neoficiale. Regulamentele guvernului privind sectoarele nefinanciare sunt, în general, definite cu claritate și amănunțit în diverse legi, inclusiv Legea privind Dreptul asupra Proprietății, Legea privind Activitatea de Antreprenor și Întreprinderile și Legea privind Societățile Anonime pe Acțiuni. Procedura de obținere a licenței și de înregistrare a societății a fost modernizată în ultimii ani, ceea ce a dus la îmbunătățirea transparenței; totuși, un sistem universal de control al standardelor naționale, al autorizațiilor sanitare și al altor certificate funcționează încă. Inspecții suplimentare în vederea consemnării neregularităților în cadrul urmăririi penale sunt întreprinse de Centrul pentru Combaterea Corupției și Infracriunilor Economice, care folosește în acest scop foștii angajați ai gărzii financiare. Prețurile, tarifele și taxele dintr-o serie de sectoare (sectorul energetic, sectorul termic, sectorul transporturilor, al apelor, al educației și al sănătății) sunt determinate administrativ de agențiile naționale de reglementare, de organizații guvernamentale și de administrațiile locale. Recent, guvernul a introdus restricții neoficiale la exporturile anumitor produse (de exemplu, semințe de floarea soarelui, grâu, fier vechi), care au redus transparența cadrului de reglementare.

Relațiile guvernului cu banca centrală și cu sectorul public financiar

1.1.4

9. Banca centrală este oficial independentă și, în prezent, nu desfășoară activități cvasi-fiscale. Obiectivul principal al băncii centrale (BNM), conform *Legii Nr. 548-XIII/1995*, este acela de a "realiza și menține stabilitatea monedei naționale". Articolele 37-43 ale acestei legi descriu relațiile dintre BNM și guvern, inclusiv rolul acesteia de bancher și de agent fiscal al guvernului. BNM organizează licitații pentru bonuri de tezaur și menține un cont unic de trezorerie a guvernului. Viramentul venitului net al BNM la buget se face pe baze legale corespunzătoare, iar venitul net al BNM virat se reflectă în mod transparent în bugetul anual și în rapoartele asupra execuției bugetului. Rolul BNM în finanțarea deficitului bugetului este bine definit în legea menționată mai sus. BNM nu desfășoară, în prezent, acțiuni cvasi-fiscale.⁶

10. Societățile publice financiare desfășoară activități cvasi-fiscale restrânse în câteva domenii. Guvernul controlează o bancă comercială (paragraful 3); și, în general, nu intervine în operațiile băncilor și ale altor instituții din sectorul financiar. Toate instituțiile financiare sunt supuse controlului BNM, așa cum este prevăzut în Articolul 44 la *Legii BNM*. Au fost identificate activități cvasi-fiscale cu costuri restrânse în două domenii: (1) ca urmare a unei licitații deschise, FNAS a decis în 2003 să facă depuneri la *Banca de Economii*, care fac parte din Fondul său de Rezervă, cu o rată a dobânzii sub valoarea pieței; (2) acum câțiva ani, băncilor li s-a solicitat să ofere împrumuturi pe termen lung pentru locuințe cu o rată a dobânzii sub valoarea pieței. Totuși, pierderile suferite de bănci de pe urma acestor împrumuturi vechi sunt acum compensate în mod normal de viramentele din bugetul de stat, care sunt prezentate în mod explicit în bugetul anual și în rapoartele asupra execuției bugetului. În prezent, nu sunt prevăzute împrumuturi noi acordate de BNM în cadrul acestui program.

⁶ Aceasta este interzisă de articolul 71 al *Legii privind Banca Națională a Moldovei, Legea Nr. 548-XIII/1995*.

Relații de administrare fiscală între sectoarele guvernului

11. Rolurile fiscale ale organului executiv, legislativ și judecătoresc sunt bine definite în Constituție și în legile din acest domeniu. 1.1.2
Constituția și *Legea Guvernului*⁷ oferă o descriere clară a funcțiilor organului executiv, legislativ și judecătoresc. Constituția (Capitolul IV) stabilește relațiile dintre parlament și guvern. Parlamentul aprobă bugetul de stat și bugetele FNAS, FAS și FE. Conform legii bugetului organic,⁸ dacă nu este aprobată legea bugetului până la începutul anului fiscal, sunt alocate provizioane lunare egale cu $\frac{1}{12}$ din bugetul autorizat pentru anul precedent. Înainte de a fi înaintat parlamentului, proiectul bugetului anual este analizat și dezbătut în cadrul unui consiliu consultativ format din reprezentanți ai angajaților, sindicatelor, asociațiilor profesionale, ai comunității științifice și ai societății civile, în prezența primului ministru.

Relațiile de administrare fiscală dintre diverse nivele ale guvernului

12. Responsabilitățile diverselor nivele ale guvernului sunt bine definite, dar sunt supuse modificării în mod frecvent. 1.1.2
Distribuția responsabilităților între guvern și administrațiile locale și regulile pentru întocmirea și execuția bugetelor administrațiilor locale sunt definite pe larg în Constituție, în legile privind administrațiile locale (cum ar fi *Legea privind Finanțele Publice Locale, Nr. 397-XV/2003*) și în bugetul anual de stat. Două reforme administrativ-teritoriale și alte modificări privind finanțele administrațiilor locale au generat multă incertitudine și au redus transparența, în special deoarece acestea au coincis cu modificări în distribuția încasărilor fiscale, funcțiile cheltuielilor și formulele de virament de la un an bugetar la altul. Cea mai recentă modificare administrativ-teritorială a intrat în vigoare în martie 2003, când a fost reintrodus conceptul de regiune (*raion*) (Tabela 2). Proiectul bugetului de stat pe anul 2004 oferă informații privind distribuția încasărilor fiscale și formulele de virament, dar, în conformitate cu reprezentanții administrațiilor locale, alocările încasărilor nu pare să ia în considerare în mod corespunzător cerințele și preocupările administrațiilor locale. O mare parte a veniturilor administrațiilor locale provin din impozite substanțiale impuse de administrația fiscală de stat. În plus, încasările fiscale provin din surse proprii impozabile și neimpozabile și din viramentele de la stat. *Legea privind Finanțele Publice Locale* prevede reguli stricte cu privire la împrumuturile la nivel infranațional.

Cadrul legal și administrativ de gestionare a bugetului

13. Cadrul legal de gestionare a fondurilor publice este clar, în general, dar fragmentat. 1.2.1
Principiile cheie ale gestionării bugetului de stat sunt evidențiate în legea bugetului organic,⁹ *Legea privind Finanțele Publice Locale* și *Legea privind Datoriile și Garanțiile Guvernului, Nr. 943-XIII/1996*. Aceasta din urmă prevede procedura și directivele

⁷ *Legea Nr. 589-XII/1991.*

⁸ *Legea privind Sistemul Bugetar și Procesul Bugetar, Nr. 847-XIII/1996.*

⁹ *Legea privind Sistemul Bugetar și Procesul Bugetar, Nr. 847-XIII/1996.*

de acordare a datoriilor și garanțiilor, în timp ce legea bugetului anual stabilește un plafon pentru noile datorii publice și împrumuturi garantate de guvern. *Codul Fiscal* (1997-2001) stabilește nivelul impozitelor și bazele impozitelor interne. Taxele vamale sunt determinate de *Legea privind Tarifele Vamale, Nr. 1380-XIII/1997* și modificările ulterioare ale acesteia. *Legea privind Asigurările Sociale de Stat, Nr. 489-XIV/1999*, definește scopul și acoperirea FNAS-ului. Implementarea treptată a acestor legi a creat mai multă stabilitate și transparență în sistemul fiscal. MF joacă un rol cheie în administrarea fiscală, acest rol fiind consolidat recent prin diverse mecanisme, inclusiv prin Cadrul General de Cheltuieli pe Termen Mediu (CGCTM).

Tabela 2. Administrația locală în Moldova

Constituția (articolele 109-113) și legile pertinente stabilesc conceptul de autonomie locală a administrațiilor locale, în general, prin descrierea organizării și funcțiilor acestora, inclusiv a structurii pe două nivele a administrației locale. În acest cadru general, au fost implementate două reforme administrativ-teritoriale în 1999 și 2003, după obținerea independenței. În 1999, a fost consolidată autonomia administrațiilor locale, un mare număr de regiuni fiind structurate în 10 unități mai mari, numite *județe*, plus regiunea autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău. La nivelul inferior, au fost stabilite 43 de orașe și 593 de comune. Legea din luna martie 2003 a reintrodus conceptul de regiuni (*raioane*). Nivelul superior al administrației locale (în Moldova numit “al doilea nivel”) constă actualmente din 32 *de raioane*, regiunea autonomă Găgăuzia și două municipii, Chișinău și Bălți. Nivelul inferior (în Moldova numit “primul nivel”) constă actualmente din 52 de orașe și 847 de comune (sate). Din punctul de vedere al reprezentanților administrației locale și al altor organizații, această reformă ca și modificările recente din domeniul veniturilor administrației locale au restrâns zona de acțiune a acestora și au venit în conflict cu operațiile administrațiilor locale.

Legea bugetului organic, Legea privind Finanțele Publice Locale și bugetul anual de stat reglementează principiile distribuirii încasărilor fiscale și ale viramentelor dintre guvern și nivelul superior al administrației locale. În 2004, acest nivel al administrației locale a primit 100% din impozitul pe venitul societăților și pe venitul personal, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți, care sunt îndreptățite la numai 50% din venitul încasat în zonele lor. Deși guvernul stabilește nivelele maxime al tarifelor locale și al impozitului pe proprietate, administrațiile locale au dreptul să perceapă impozite la nivele inferioare (articolul 2 al Legii privind Tarifele Locale, Nr. 186-XIII/1994). Guvernul a introdus concesiile la impozitele personale și la impozitul pe profit al societăților care au erodat baza de calcul a impozitelor impuse de administrațiile locale, deși Guvernul a încercat să compenseze pierderile din încasări prin viramente mai mari din bugetul statului. Încasările provenite din taxele vamale, TVA și accize revin guvernului, cu excepția Găgăuziei unde încasările provenite din TVA și accize revin în întregime administrației locale. În 2003, administrațiile locale au primit o cotă-parte din venitul provenit din TVA. Încasările provenite din impozitul rutier sunt împărțite în mod egal între guvern și administrațiile locale din întreaga țară. În plus, fiecare dintre cele două nivele ale administrației locale deține surse proprii de încasări fiscale și nefiscale necesare pentru cheltuielile pentru venituri. În medie, conturi de venituri proprii pentru aproximativ 30% din resursele totale ale autorităților administrației locale superioare. Administrațiile locale superioare sunt libere să aloce încasări și viramente administrațiilor locale inferioare în conformitate cu Legea privind Finanțele Publice Locale.

Viramentele pentru cheltuieli de la guvern variază în rândul administrațiilor locale superioare în vederea reducerii discrepanțelor teritoriale în ceea ce privește furnizarea serviciilor și condițiile de trai. Distribuirea viramentelor la administrațiile locale superioare este reflectată cu claritate în bugetul de stat. În plus, o anexă a bugetului de stat prezintă perspectivele pentru bugetul total al acestui nivel de administrație locală ca și viramentele de la nivelul superior la nivelul inferior al administrației locale. Acestea sunt formal determinate în mod similar cu viramentele de la guvern la administrațiile locale superioare (Articolul 10, Legea Nr. 397-XV/2003). Cu toate acestea, conform reprezentanților administrațiilor locale, funcționarea mecanismului de virament de la nivelul superior la cel inferior al administrațiilor locale pare să fie supusă, de drept, unei discreții inoportune. În general, informațiile privind distribuirea bugetelor între cele două nivele ale administrațiilor locale și datele privind execuția bugetului, separate pentru cele două nivele, nu sunt ușor accesibile.

Sunt prevăzute reguli stricte pentru împrumuturile acordate autorităților locale prin *Legea privind Finanțele Publice Locale* (articolele 13 și 14). Acestea au fost aplicate efectiv de guvern astfel încât să se evite subminarea stabilității fiscale globale prin împrumuturile acordate administrațiilor locale. Administrațiile locale pot lua împrumuturi pe termen scurt de la bănci în scopul gestionării lichidităților; totuși, aceste împrumuturi trebuie rambursate în cursul anului fiscal. Datoriile totale și plata dobânzii pentru împrumuturi pe termen scurt de acest tip nu pot depăși cinci la sută din venitul propriu pentru anul fiscal. De asemenea, administrațiile locale pot lua împrumuturi pentru a finanța investițiile de capital, dar suma anuală a acestor împrumuturi nu poate depăși 20% din venitul propriu. Deseori, băncile solicită o garanție din partea guvernului înainte de a acorda împrumuturi administrațiilor locale, însă guvernul nu recunoaște aceste împrumuturi ca angajamente neprevăzute sau garanții. Administrațiile locale raportează lunar aceste împrumuturi Ministerului de Finanțe.

14. Mecanismele de coordonare și gestionare a activităților bugetare și extrabugetare sunt precizate, însă folosirea intensă a FE este problematică pentru administrarea fiscală. *Legea privind Sistemul Bugetar și Procesul Bugetar, Nr. 847-XIII/1996*, reglementează stabilirea unor FE și fonduri speciale pentru subvenții și credite externe. Ministerele responsabile au stabilit un număr sporit de FE în ultimii ani, ceea ce a

îngreunat gestiunea fiscală. FE sunt numai parțial consolidate cu bugetul de stat. Regulile privind formarea și alocarea resurselor de FE sunt prezentate amănunțit în legi speciale. FE ale guvernului sunt fonduri lichide administrate de ministerele responsabile autorizate și, de regulă, nu sunt unități instituționale independente. În conformitate cu legea bugetului organic, instituțiile guvernamentale au dreptul să determine utilizarea resurselor extrabugetare primite în schimbul furnizării de servicii cu plată și ca subvenții directe dacă le este permis conform legii și a altor prevederi regulamentare. O parte din aceste venituri sunt alocate fondurilor extrabugetare, de exemplu, veniturile din tarifele rutiere sunt alocate Fondului Rutier. FE sunt incluse în bugetul anual în anexe separate. Proiectul bugetului de stat și rapoartele asupra execuției bugetului includ toate resursele financiare controlate de organizațiile guvernamentale și direcționate prin fonduri extrabugetare; aceste operații fac parte din Trezoreria Statului, iar datele privind execuția bugetului fondurilor extrabugetare sunt incluse în rapoartele standard obișnuite pe care MF le prezintă guvernului și parlamentului. Raportarea activităților extrabugetare publicului larg este limitată la referințele din sumarele lunare publicate de MF. FE sunt supuse unei contabilități, raportări și practici de audit separate, care corespund regulamentelor guvernamentale standard.

15. Proiectele de investiții cu finanțare externă nu sunt bine integrate în operațiile guvernului, ceea ce complică gestionarea și controlul fiscal. Proiectele de investiții finanțate din împrumuturi și subvenții externe sunt, în general, implementate prin unități de implementare a proiectelor, care folosesc mecanisme de contabilitate și raportare speciale. Aceste unități (dintre care 10 există deja) nu sunt incluse în tezaur și în operațiile majore ale administrației publice, reflectând parțial cererile specifice ale donatorilor privind practicile contabile și de aprovizionare. Deși aceste proiecte sunt incluse într-o anexă separată în bugetul de stat, ele nu sunt consolidate cu bugetul de stat în prezentarea bugetului anual și a rapoartelor bugetare periodice. Un proiect pilot este în curs de pregătire pentru includerea unui proiect finanțat printr-un împrumut din partea Băncii Mondiale în operațiunile de tezaur.

16. Proiectele de investiții ale guvernului nu sunt bine coordonate sau integrate cu bugetul periodic. Proiectele de investiții finanțate din surse interne și proiectele finanțate din surse externe nu sunt consolidate în Bugetul Public Național. Ambele tipuri de proiecte sunt prezentate separat în anexe la bugetul de stat. Pentru proiecte finanțate din surse interne, selecția criteriilor și stabilirea priorităților, inclusiv obiectivele sociale, ratele de recuperare a investițiilor și implicațiile repetate ale costurilor, nu sunt raportate clar în bugetul anual sau în alte documente.

Cadrul legal și administrativ al politicii și administrației fiscale

1.2.2

17. Baza legislativă a impozitării este cuprinzătoare, însă nu este întotdeauna clară și precisă. Codul fiscal și vama oferă baza legală a obligațiilor și a concesiilor fiscale pentru toate categoriile fiscale principale. Legile din domeniul fiscal și prevederile regulamentare sunt, în general, accesibile, inclusiv în limba engleză, și ușor de înțeles. În unele articole, totuși, aplicarea legilor este dificilă datorită complexității limbii, permițând interpretări multiple ale conținutului. Modificări majore ale politici fiscale sunt, în general, introduse împreună cu proiectul bugetului de stat anual, dar modificările (în cea mai mare parte

excepții) se produc ad hoc și în cursul anului fiscal. Autoevaluarea este o cerință reglementară. Impozitele cu rate specifice nu sunt indexate automat la inflație, ci sunt adaptate la bugetul de stat anual.

18. Scutirile de impozite sunt numeroase, iar cheltuielile fiscale sunt raportate numai în termeni globali în proiectul bugetului de stat. Scutirile de impozite nestandardizate pentru impozitele directe și indirecte sunt numeroase, generând costuri substanțiale pentru guvern. De exemplu, în 2002 costul tuturor scutirilor de TVA (inclusiv standard) a fost estimat de MF la aproximativ 700 milioane lei Moldova (3% din PIB). Estimările agregate ale cheltuielilor pentru impozite sunt raportate parlamentului și sunt incluse în notele explicative ale proiectului bugetului de stat (paragraful 26).

19. Transparența administrației fiscale și vamale necesită îmbunătățiri. Capitolul 1.2.2 V al Codului Fiscal, care a intrat în vigoare în iulie 2002, definește cadrul legal necesar activităților Inspectoratului Fiscal de Stat (IFS), care raportează Ministerului de Finanțe. De asemenea, specifică capacitatea de aplicare a impozitelor de către autoritățile fiscale. Organizarea administrativă a IFS a fost modernizată în ultimii ani; organizarea curentă este funcțională, incluzând departamente de aplicare a impozitelor, de audit și de apel, și o unitate a contribuabililor. Folosirea numerelor de identificare a contribuabililor de către administrația fiscală și vamală ca și stabilirea unor metode moderne de aplicare a impozitelor (confiscarea activelor contribuabilului păstrate de terți) au contribuit la îmbunătățirea transparenței. Gradul de discreție pe care codul fiscal și vamal îl oferă autorităților fiscale în solicitarea de informații de la terți și furnizarea de informații terților este considerabilă. Personalul fostei gărzi financiare, care este acum angajat de Centrul pentru Combaterea Infracțiunilor Economice și a Corupției, poate efectua inspecții și audit independent de administrația fiscală și vamală, în scopul documentării infracțiunilor ce va fi inclusă în activitățile de urmărire penală.

20. Legislația fiscală și vamală specifică clar drepturile și obligațiile legale ale contribuabililor, inclusiv dreptul la apel; totuși, aceste drepturi nu sunt suficiente. Codul Fiscal specifică procedura disponibilă contribuabilului pentru a face apel împotriva deciziilor autorităților fiscale și a acțiunilor funcționarilor fiscali. Reclamațiile trebuie să fie depuse mai întâi la birourile fiscale locale. Contribuabilul poate face apel la decizia luată de biroul fiscal local cu privire la o reclamație la nivelul Inspectoratului Fiscal de Stat Central sau la autoritatea juridică pertinentă (articolul 269 al Codului Fiscal). În domeniul administrației TVA-ului, autoritățile fiscale au observat recent mai multă fraudă, deoarece contribuabilii par să fie mai preocupați de procedurile birocratice excesive în privința procesului de rambursare.¹⁰ IFS a depus eforturi susținute pentru a îmbunătăți informarea contribuabililor; acestea includ înființarea birourilor de asistență pentru contribuabili și a seminarelor care abordează preocupările contribuabililor. Informarea contribuabililor poate fi ameliorată, în special prin înlesnirea accesului la modificările din legi și regulamente care sunt publicate pe Internet.

¹⁰ Autoritățile au solicitat asistență tehnică din partea FMI în acest domeniu.

Codul etic al funcționarilor publici și activitatea împotriva corupției

21. Comportamentul funcționarilor guvernului este supus unei serii de legi și regulamente. Corupția este considerată o problemă majoră. 1.2.3 În ultimii ani, guvernul a luat o serie de inițiative pentru combaterea corupției care totuși continuă să fie considerată o problemă majoră de societăți, de donatori și de alte organizații.¹¹ În general, codul etic pentru funcționarii publici și pentru alt personal al guvernului este reglementat de numeroase legi.¹² Funcționarii guvernului sunt obligați să prezinte unei comisii speciale în fiecare an, până la data de 30 ianuarie, o declarație a veniturilor și proprietății care au fost dobândite în anul precedent.¹³ Centrul pentru Combaterea Infrafracțiunilor Economice și a Corupției, fondat în anul 2002, și Comisia pentru Combaterea Corupției în rândul Autorităților Publice, prezidată de Primul Ministru, controlează și reglementează comportamentul corespunzător al funcționarilor publici. La sfârșitul anului 2003, guvernul a adoptat un plan de acțiune pentru combaterea corupției și pentru asigurarea aplicării legii; a fost înființat un grup interdepartamental care coordonează implementarea acestui plan. S-au instituit coduri de conduită speciale pentru administrația fiscală (paragraf 45). Eforturile susținute depuse pentru punerea în aplicare a acestor măsuri par să se fi dovedit eficiente în ceea ce privește reducerea corupției la nivel inferior în rândul funcționarilor fiscali și vamali în ultimii 2 ani.

B. Disponibilitatea publică a informațiilor

Acoperirea și calitatea documentelor bugetare

22. Bugetul de stat acoperă activitățile fiscale ale guvernului central cu anumite restricții și furnizează date neconsolidate privind administrația publică. 2.1.1 Proiectul bugetului de stat, așa cum este el prezentat parlamentului, oferă informații complete privind bugetul de stat și fondurile extrabugetare, cele din urmă fiind prezentate în anexe separate. Proiectele de investiții finanțate din străinătate sunt și ele prezentate într-o anexă separată. De asemenea, bugetul de stat oferă date privind viramentele de la bugetul de stat la FNAS, la FAS și la administrațiile locale. Bugetele complete ale tuturor administrațiilor regionale sunt și ele incluse într-o anexă, așa cum s-a indicat mai sus. Cu toate acestea, proiectul bugetului de stat nu prezintă o situație completă consolidată a administrației publice așa cum se prevede în paragraful 1. Bugetele anuale de stat aprobate, ale FNAS, FAS și ale administrațiilor locale sunt publicate în Monitorul Oficial; notele explicative și analiza care însoțesc proiectul bugetului de stat au fost publicate o vreme pe situl Internet al MF (Anexa 1). Bugetele aprobate ale administrațiilor locale sunt publicate în mihloacele de informare în

¹¹ Moldova tinde să aibă rezultate mai slabe în comparație cu alte țări în tranziție la o serie de indici care controlează percepția corupției și a birocrăției, inclusiv indexul de percepție a corupției Transparency International și Indexul Calității Guvernării al BERD. Cu toate acestea, Moldova și-a îmbunătățit poziția cu privire la indexul de percepție a corupției în anul 2003. Vezi de exemplu <http://www.transparency.org>.

¹² De exemplu, *Legea privind Serviciile Publice, Nr. 443-XIII/1995*.

¹³ Conform *Legii privind Declarația și Verificarea Veniturii și Proprietății Funcționarilor Guvernului, Judecătorilor, Procurorilor, Funcționarilor Publici și Personalului de Conducere (Nr. 1264-XV/2002)*.

masă locale. În ultimii ani, MF a îmbunătățit raportarea asupra execuției bugetului. Rezumate lunare privind execuția bugetului de stat sunt publicate, în mod curent, pe situl Internet al guvernului¹⁴ și în mijloacele de informare în masă. De asemenea, informații lunare privind execuția bugetului de stat, al FNAS, al FAS și al administrațiilor locale sunt prezentate cu regularitate personalului FMI.

23. Cheltuielile pentru apărare sunt raportate cuprinzător în buget și în conturile 2.1.1 financiare anuale. Totuși, aceste cheltuieli sunt prezentate numai în sumar în bugetul anual și în rapoartele asupra execuției bugetului. Ele sunt supuse aceleiași contabilități și aceluiași audit.

Informații fiscale trecute și planificate din buget

24. Bugetul de stat și Cadrul General de Cheltuieli pe Termen Mediu oferă 2.1.2 suficiente informații privind agregatele fiscale principale ale guvernului pentru perioada trecută și pentru viitorul nu prea îndepărtat. Notele explicative la proiectul bugetului anual de stat oferă informații curente, actualizate și estimative privind agregatele fiscale principale (venit, cheltuieli, deficit, finanțare) ale bugetului de stat pe o perioadă de patru ani anterioară anului bugetar.¹⁵ Aceste informații nu sunt publicate împreună cu bugetul de stat anual aprobat, dar sunt disponibile în alte publicații, inclusiv în documentul privind Cadrul General de Cheltuieli pe Termen Mediu (CGCTM) care conține, de asemenea, prognoza pentru agregatele principale și detaliile pentru anul bugetar curent și următorii doi ani (paragraful 33, tabela 6).

Tratarea de către buget a activității fiscale extrabugetare

2.1.3

25. O analiză cuprinzătoare a angajamentelor neprevăzute nu a fost încă efectuată. Notele explicative la proiectul bugetului anual de stat oferă unele informații privind datoriile externe garantate public, grupate în funcție de plățile capitalului și dobânzii. S-a întocmit un raport asupra angajamentelor neprevăzute din sectorul energetic (Tabela 3). Conform MF, nu au fost oferite garanții pentru împrumuturile interne și externe ale întreprinderilor de stat în ultimii cinci ani și nu există garanții interne curente. Nici guvernul nici FNAS nu raportează asupra obligațiilor neconsolidate pentru pensii. Documentele bugetare nu includ o analiză a riscului, însă în timpul stabilirii Cadrului General de Cheltuieli pe Termen Mediu pe perioada 2004-2006, o analiză a sensibilității a fost efectuată privind eventualele efecte ale modificării indicatorilor macroeconomici majori asupra veniturilor guvernului.

26. Situații detaliate privind cheltuielile fiscale nu sunt raportate legislativului și publicului larg. Deși MF controlează costurile scutirilor de taxe și informează guvernul cu privire la acestea, nu este prevăzută nici o raportare amănunțită curentă a cheltuielilor fiscale

¹⁴ Vezi <http://www.moldova.md/>.

¹⁵ Informații mai detaliate și ilustrații grafice (TVA, evoluția veniturilor directe și indirecte) sunt prezentate pe o perioadă de cinci ani anterioară anului bugetar.

către organul legislativ și publicul larg. Proiectul bugetului de stat, așa cum este el prezentat parlamentului, oferă date sumare privind costurile scutirilor de impozite, dar nu a fost publicată încă o analiză sistematică și amănunțită a cheltuielilor fiscale pe o anumită perioadă. O anexă la proiectul bugetului de stat oferă o listă de scutiri de impozite, însă fără nici o specificație a costurilor acestora.

27. Activitățile cvasi-fiscale nu sunt controlate în mod sistematic, iar costurile lor nu sunt analizate și raportate cu regularitate și în mod cuprinzător. 2.1.3 Așa cum s-a indicat mai sus, activitățile cvasi-fiscale, în special în sectorul energetic, s-au redus în ultimii ani ca urmare a reformelor din sectorul electricității. Cu toate acestea, ele au rămas considerabile în sectorul gazelor naturale. S-a estimat că tarifele energetice inferioare recuperării costurilor, plățile restante și alte mecanisme ar fi generat un deficit cvasi-fiscal de 5% din PIB în 1999, dublu față de deficitul administrației publice din același an (Tabela 3). Nici o organizație nu este, în prezent, responsabilă pentru verificarea și raportarea activităților cvasi-fiscale, dar guvernul și-a exprimat interesul pentru efectuarea mai multor analize și rapoarte în acest domeniu.

Publicarea informațiilor privind datoriile și activele financiare

2.1.4

28. Informațiile privind datoriile publice brute sunt publicate. Informațiile privind datoriile interne și externe ale guvernului sunt disponibile lunar și trimestrial pe situl Internet al Băncii Naționale a Moldovei.¹⁶ MF publică, de asemenea, informații privind datoriile guvernului care includ lunar restante la plățile datoriilor externe. Informații privind datoriile interne ale guvernului sunt disponibile publicului larg în funcție de garanții, deținători (bănci și alte instituții) și scadență. Conform *Legii privind Datoriile și Garanțiile Guvernului, Nr. 943-XIII/1996*, MF este obligat prin lege să înregistreze și să gestioneze datoriile guvernului. Lunar, acesta prezintă guvernului o situație a datoriilor care conține informații privind nivelul și structura datoriilor directe și garantate de guvern; această situație este publicată, de asemenea, în mijloacele de informare în masă. Legea menționată mai sus nu obligă guvernul să raporteze datoriile directe negarantate ale întreprinderilor de stat.

29. Informațiile privind activele financiare ale guvernului nu sunt încă publicate cu regularitate, dar au fost raportate la FMI și au fost prezentate guvernului și parlamentului. 2.1.4 Informațiile privind activele financiare, conform prevederilor SFG pentru 2001, au fost prezentate FMI-ului pentru prima oară în vederea includerii lor în Anuarul SFG pentru 2003. Cu toate acestea, aceste informații nu sunt încă publicate în țară. În același timp, sunt necesare mai multe eforturi pentru a trece la elaborarea și prezentarea unei bilanțe complete a conturilor guvernului.

¹⁶ De asemenea, sunt publicate în buletinele informative ale BNM. Informațiile privind licitațiile trezoreriei și bonurile emise pentru administrarea trezoreriei sunt prezentate de BNM serviciilor Reuters și Bloomberg.

Angajamentul pentru publicarea oportună a datelor fiscale

30. Guvernul publică informații privind execuția bugetului de stat lunar, 2.2.1 deși nu se reglementează prin lege. Moldova a aderat la SGDD 2.2.2 din cadrul FMI. Nu există reglementări legale privind publicarea datelor fiscale, însă MF raportează aceste date lunar guvernului, legislativului și publicului larg. Moldova aderă la Standardul General de Diseminare a Datelor (SGDD) al FMI și își propune să adopte Standardul Special de Diseminare a Datelor (SSDD). Prevederi interdepartamentale aprobate în 2001 de BNM, de MF și de Departamentul de Statistică și Sociologie oferă directive pentru publicarea datelor, inclusiv un calendar de distribuire a datelor pentru sectorul fiscal.

Tabela 3. Activitățile Cvasi-fiscale și Angajamentele Neprevăzute din Sectorul Energetic

În ciuda reformelor și a îmbunătățirilor recente, activitățile cvasi-fiscale și angajamentele neprevăzute din sectorul energetic creează riscuri fiscale substanțiale pentru guvern, generând dezechilibre interne și externe mari. La sfârșitul anului 2003, aranjamentele neprevăzute datorate plăților restante externe (comerciale) la livrările de gaze din Rusia s-a ridicat la 120 milioane dolari sau 6% din PIB (excluzând dobânda și penalizările și neluând în considerare restanțele Transnistriei). De asemenea, se pare că există angajamente neprevăzute interne mari sub forma facturilor neplătite ale întreprinderilor de stat și societăților energetice. O analiză a sectorului electricității și al gazelor naturale pe baza unor estimări prudente și a datelor oficiale sugerează că deficitul cvasi-fiscal al sectorului energetic s-a ridicat în 1999 la 730 milioane lei Moldova sau 5% din PIB. În același an, deficitul bugetar la care s-a angajat administrația publică a fost estimat la 2,5% din PIB. Moldova are numai resurse energetice limitate și, ca atare, este dependentă în mare măsură de gazele naturale importate din Rusia și de electricitate importată din România și Ucraina.

În cursul anului 1999, tarifele energetice au fost stabilite la nivele mult sub recuperarea costului, ceea ce a constituit o sursă de deficite cvasi-fiscale, combinate cu privilegiile mari pentru consumatorii de energie și plăți restante. Aceste activități cvasi-fiscale au generat consum excesiv și risipă de energie, denaturând alocarea resurselor și având efecte negative asupra mediului înconjurător. Pentru a ilustra aceasta, în ultimii ani ai decadei 1990, cetățenii moldoveni au consumat, în medie, de două ori mai multă energie primară decât cetățenii din țările Europei Occidentale (vezi Martin Petri, Günther Taube și Aleh Tsyvinski; *Activități cvasi-fiscale în sectorul energetic în țările fostei Uniuni Sovietice*; Raport de lucru FMI Nr. 02/60, 2002). Guvernul a devenit treptat conștient de aceste dezechilibre și probleme și a început să le abordeze prin reforme în sectorul energetic cu ajutorul Băncii Mondiale și al altor instituții. În ultimii ani, reforme majore s-au concentrat asupra următoarelor:

- (1) creșterea tarifelor energetice pentru a le alinia cu nivelurile de recuperare a costului (de exemplu, tarifele la electricitate și gaze au crescut cu 22% și respectiv 11%, la mijlocul anului 2003; o majorare substanțială a tarifelor la gaze naturale se dezbate în prezent). Din 2000, tarifele energetice sunt revizuite anual și sunt aprobate de Agenția Națională de Reglementare a Energiei (ANRE) pe baza unei metodologii aprobate în mod oficial;
- (2) aplicarea unei discipline a plăților de către organizațiile bugetare și creșterea alocațiilor bugetare pentru plățile energetice, în special la nivelul administrațiilor locale. De asemenea, indicii de încasare a lichidității par să fi crescut în ultimii ani;
- (3) privatizarea a trei din cele cinci societăți de distribuție a electricității prin licitații deschise de către un investitor străin strategic. Noul proprietar a depus eforturi mari pentru a întrerupe alimentarea către consumatorii care nu-și plătesc facturile;
- (4) divizarea centralelor termice ca prim pas spre privatizare;
- (5) înlocuirea subvențiilor casnice de energie implicite care nu au avut un obiectiv anterior precis (estimate la 3,5% din PIB în 1999) cu subvenții explicite de la buget, mai bine direcționate (cu costuri de 1,5% din PIB în 2000) spre anumite grupuri țintă (pensionari, invalizi, familii mari, veterani de război). Acest "Program Național de Compensare" este finanțat de la bugetul de stat și administrat de FNAS.

Ca urmare a acestor reforme, plățile restante ale consumatorilor casnici, ale organizațiilor bugetare și ale altor consumatori către furnizorii de energie par să se fi redus. Totuși, acestea sunt încă substanțiale, în special, în sectorul gazelor naturale. Făcând parte din peisajul cvasi-fiscal, vânzările de gaze naturale nu sunt susținute financiar în mod transparent de tarifele extrabugetare pentru gazele în tranzit.

Ar fi fost foarte util să se efectueze o analiză amănunțită pentru a determina nivelul la care activitățile cvasi-fiscale s-au redus în ultimii ani ca urmare a reformelor menționate mai sus. Totuși, până acum guvernul nu a efectuat o analiză sistematică de acest gen și nu oferă parlamentului și publicului larg o evaluare precisă a riscurilor fiscale pentru bugetul de stat legate de angajamentele neprevăzute în domeniul energetic, care sunt asociate, în principal, activităților cvasi-fiscale din vânzările de gaze naturale interne. Ca urmare, pare să fie o lipsă de conștientizare din partea politicianilor și a publicului larg a extinderii și costurilor acestor activități.

C. Întocmirea, execuția și raportarea deschisă a bugetului

Procesul de întocmire a bugetului: claritatea și consecvența procesului și prezentării

31. Procesul de întocmire a bugetului anual este în general deschis, dar prezentarea bugetului nu îndeplinește standardele internaționale, inclusiv datorită fragmentării. 3.2.1
Procesul de formulare a bugetului este fragmentată și, ca atare, guvernul nu prezintă parlamentului și publicului larg un buget complet consolidat al administrației publice. Investițiile finanțate de donatori, resursele extrabugetare ale organizațiilor bugetare și bugetele FNAS și FAS nu sunt complet integrate în vederea prezentării în Bugetul Public Național. Sunt prezentate bugete elocvente ale administrației locale, dar acestea nu sunt consolidate cu bugetul de stat și cu alte bugete. Datorită acestor deficiențe, guvernul nu oferă parlamentului și publicului larg o imagine cuprinzătoare și suficient de detaliată a veniturilor și cheltuielilor publice, ceea ce nu permite o administrare fiscală eficientă. Cu toate acestea, introducerea CGCTM și a altor reforme au ca obiectiv eliminarea acestor deficiențe. De exemplu, în bugetul pe anul 2004, au fost introduse clasificări ale programelor în vederea selectării ministerelor responsabile, ca parte integrantă a unui proiect pilot. Clasificarea bugetului include diviziuni economice, funcționale și organizatorice, deși acestea nu sunt în întregime consecvente cu standardele SFG.

32. Procesul bugetar urmărește un program strict. Întocmirea bugetului de stat și a altor bugete urmărește un program detaliat și strict care este, în general, respectat (Tabela 4). A fost descompus pentru întocmirea bugetului pe anul 2005 cu scopul de a permite o mai bună dezvoltare a politicilor de cheltuieli din sector și pentru a înlesni activitatea de informare analitică pentru CGCTM (Tabela 5). În mod efectiv, procesul bugetar începe, în prezent, în ianuarie în loc de aprilie cum începea înainte.

Cadrul macroeconomic și baza politicii privind bugetul

33. Balanța totală a administrației publice, așa cum este definită de autoritățile moldovene, este indicatorul principal al poziției fiscale din buget și este controlată în cursul anului. 3.2.3
3.2.4
Guvernul își concentrează politica fiscală, în principal, asupra balanței administrației publice, așa cum este definită de autoritățile moldovene și așa cum este explicată în Tabela 1. Balanțele cheie care sunt controlate în acest cadru general sunt: bugetul de stat, balanța FNAS, balanța totală a administrațiilor locale și balanța primară a bugetului consolidat. Aceste balanțe și agregatele sunt în general controlate lunar. Autoritățile nu efectuează un control cuprinzător al administrației publice, așa cum este prevăzut de SFG, și a rezultatelor financiare ale întreprinderilor de stat și ale sectorului public.

34. Prognozele bugetare și estimările macroeconomice sunt prezentate clar în proiectul bugetului anual, după cum este prezentat parlamentului. 3.1.3
Bugetul se bazează pe un cadru general macrofiscal pe termen mediu care este pregătit de Ministerul Economiei (ME) în cooperare cu MF și BNM, cu participarea altor agenții. ME este principala agenție responsabilă pentru prognozele macroeconomice. Materialele justificative din cadrul

documentației bugetare includ, de asemenea, documente întocmite de ME și de BNM, care stabilesc parametrii macroeconomici cantitativi cuprinzători și interdependenți și principalele prognoze pentru buget.

Tabela 4. Procesul de întocmire a bugetului pe anul 2003 în Moldova 1/		
Anul bugetar este stabilit pe baza anului calendaristic prin Legea privind Sistemul Bugetar și Procesul Bugetar (1996). Principalele etape în anul 2003 au fost următoarele:		
Termene	Activități: Buget de stat	Activități: Bugetele administrațiilor locale
20 martie	Prezentarea în fața Cabinetului a Raportului CGCTM și a calendarului bugetar împreună cu cadrul preliminar.	
martie-aprilie	Revizuirea și actualizarea cadrului macrofiscal și a CGCTM; analiza problemelor cu fațete multiple și întocmirea planurilor de cheltuieli din sector (în prezent, numai pilot în 3 ministere responsabile).	
mai	Revizuirea analizei inițiale a CGCTM la seminarul interministerial pentru opțiuni bugetare, urmată de finalizarea proiectului de concepție a bugetului. Revizuirea și aprobarea proiectului de concepție a bugetului de către Cabinet și emiterea unor note metodologice bugetare către ministerele responsabile.	Note metodologice emise de MF la raioane. Raioanele înaintează notele satelor, comunelor și orașelor.
Începutul lui iunie	ME finalizează prognozele macroeconomice. Ministerele responsabile înaintează cererile lor de buget.	Satele, comunele și orașele întocmesc proiecte de buget pe care le depun la MF în vederea revizuirii.
Mijlocul lunii iunie – sfârșitul lunii iulie	MF finalizează cadrul macrofiscal. Negocierile bugetare dintre MF și ministerele responsabile.	
Începutul- mijlocul lunii august	Primul ministru/Cancelaria Statului rezolvă conflictele referitoare la buget.	Administrațiile locale dezbate divergențele proiectului de buget cu MF.
Mijlocul- sfârșitul lunii august	MoF finalizează proiectul de buget.	
1 octombrie	Guvernul supune Parlamentului Proiectul de Lege a Bugetului Anual	
1 noiembrie		Satele, comunele și orașele revăd și supun proiectele de buget consiliilor locale în vederea aprobării.
15 noiembrie		Bugetele raioanelor sunt supuse consiliilor raioanelor în vederea aprobării.
5 decembrie	Parlamentul aprobă bugetul de stat.	

Tabela 4. Procesul de întocmire a bugetului pe anul 2003 în Moldova 1/		
10 decembrie		Consiliile satești, comunale și orașenești aprobă bugetele lor
20 decembrie		Consiliile raionale aprobă bugetele raionale.
1/ Surse: PER Banca Mondială 2003 și MF.		

Tabela 5. Sumarul calendarului bugetar pe 2004*
<p>Următoarele schimbări sunt planificate, în prezent, în calendarul bugetar în Moldova pentru întocmirea CGCTM pe perioada 2005-2007 și a bugetului anual pentru 2005:</p> <ul style="list-style-type: none">• ianuarie—februarie. Stabilirea cadrului macrofiscal.• februarie. Analiza problemelor cheltuielilor transsectoriale.• februarie—martie. Analiza și întocmirea planurilor de cheltuieli pe sector (strategic) (în prezent numai planuri pilot în 3 ministere responsabile).• martie—începutul lunii aprilie. Finalizarea planurilor de cheltuieli și a plafoanelor de resurse.• sfârșitul lunii aprilie—mijlocul lunii august. Finalizarea proiectului bugetului anual în vederea prezentării la guvern la data de 15 august. <p>* Sursă: MF (Decizia Guvernului Nr. 1631/2003).</p>

35. Este încurajată verificarea externă a modelelor și a prezumțiilor macroeconomice. 4.2.2
Prezumțiile și modelele macroeconomice sunt discutate pe parcursul întocmirii bugetului într-un forum format din ME, MF, BNM, Departamentul de Statistică și Sociologie, administrațiile locale, sindicate, asociațiile de angajați și Institutul Național de Economie și Tehnologie a Informațiilor. Prognozele macroeconomice sunt publicate ca parte integrantă a bugetului de stat.¹⁷ Modelul macroeconomic folosit de MF pentru analiză și prognoze este în curs de realizare. ME întocmește prognozele sale macroeconomice pe baza unui model diferit. Corectitudinea prognozelor macroeconomice oficiale s-a îmbunătățit în ultimii ani, dar continuă să fie optimiste în unele domenii (inflație, creșterea PIB, venituri din privatizare, subvenții și credite externe).

¹⁷ Vezi situl Internet al MF (www.moldova.md).

36. Situația obiectivelor politicii fiscale este reflectată în Cadrul General de Cheltuieli pe Termen Mediu (CGCTM) și bugetul anual de stat. Proiectul bugetului anual de stat conține o situație sumară a obiectivelor fiscale ale guvernului, care sunt subliniate în detaliu în CGCTM. Elaborarea CGCTM are ca scop crearea unui cadru general stabil pentru orientarea procesului bugetar anual. Autoritățile au început în 2002 prin întocmirea primului CGCTM (2003-2005). În urma stabilirii cadrului instituțional, CGCTM pe perioada 2004-2006 a fost întocmit în prima jumătate a anului 2003, și ulterior, a fost folosit ca bază pentru întocmirea bugetului pe 2004 (Tabela 6). Până acum, CGCTM-urile au fost aprobate de guvern, dar nu au fost supuse discuțiilor și aprobării parlamentului. Cu toate acestea, autoritățile intenționează să prezinte CGCTM pe perioada 2005-2007 împreună cu bugetul anual parlamentului în vederea dezbaterilor.

37. Regulile fiscale sunt formulate și aplicate pentru balanța guvernului și veniturile administrațiilor locale. Legea bugetului organic prevede că bugetul de stat trebuie să fie echilibrat, dar permite asumarea unui deficit în cazul în care este disponibilă finanțarea externă. Legea mai prevede că nu este permisă finanțarea bugetului de către banca centrală prin crearea de numerar. Legea bugetului anual specifică limite nominale pentru datoriile externe și interne care pot fi asumate în cursul anului bugetar. *Legea privind Finanțele Publice Locale* prevede că bugetele administrațiilor locale trebuie să fie echilibrate, însă trebuie să prescrie limite stricte de credit (paragraful 11, Tabela 2).

38. Estimările noilor inițiative și costurilor în curs ale politicilor guvernului sunt în general prezentate în documentele bugetare anuale, însă nu sunt întotdeauna diferențiate ușor. Inițiative noi ale politicii sunt, în general, descrise, iar estimările costurilor agregate sunt prezentate în proiectul bugetului de stat anual și notele explicative aferente. În ceea ce privește politicile salariale, proiectul bugetului pe 2004 a inclus un fond de rezervă a salariilor substanțial. În urma dezbaterii parlamentare și publice, au fost stabilite creșteri ale salariului, iar fondul de salarii a fost alocat pe sectoare în bugetul final.

39. Problemele de susțință fiscală și de sensibilitate a estimărilor bugetului la schimbările parametrilor macroeconomice nu sunt discutate în documentația bugetară necesară pentru proiectul bugetului anual de stat, dar este luat în considerare în CGCTM. CGCTM pe perioada 2004-2006 include o analiză și o reprezentare grafică a dinamicii datoriilor și a indicatorilor de susțință a datoriilor, inclusiv datoriile guvernului drept cotă-parte a PIB și serviciul datoriilor guvernului aferent la venituri (Tabela 6).

40. Au fost stabilite proceduri contabile de bază și de verificare internă, însă legile și regulamentele existente sunt dificile, împiedicând implementarea. Funcțiile contabile din ministerele responsabile sunt îndeplinite de unități specializate, care sunt responsabile pentru calculul, raportarea și verificarea cheltuielilor prevăzute în buget în conformitate cu *Legea Contabilității Nr. 426-XIII/1995* și cu instrucțiunile și directivele pertinente. Conturile

ministerelor și departamentelor sunt, în principal, menținute pe baza lichidităților modificate, însă treptat sunt incluse într-un sistem contabil de înregistrare pe bază de angajament. Fiecare minister menține deja un sistem de înregistrare a angajamentelor. FNAS păstrează evidența pe baza principiului de anualitate. Sistemul trezoreriei constă dintr-o structură pe două nivele, inclusiv trezoreria centrală (Trezoreria Statului) și o rețea de 37 birouri regionale (trezorerii teritoriale) care sunt subordonate Trezoreriei de Stat. Trezoreria de Stat a devenit funcțională în 1997; ea este responsabilă pentru execuția bugetului de stat.¹⁸ Toate operațiunile fiscale ale administrațiilor locale sunt efectuate prin intermediul trezoreriilor teritoriale începând cu 2001.

41. Rapoartele asupra restanțelor la venituri și cheltuieli sunt întocmite ca parte integrantă a rapoartelor lunare înaintate guvernului. Rapoartele asupra plăților restante ale veniturilor sunt întocmite și înaintate guvernului lunar de Inspectoratul Fiscal de Stat, inclusiv o listă a 100 contribuabili cu cele mai mari restanțe. În privința restanțelor la cheltuieli, sunt disponibile rapoarte lunare cumulative și rapoarte trimestriale mai amănunțite. Această raportare asigură o evaluare a plăților restante și neonorate și permite verificarea lor, inclusiv divizarea în cheltuieli curente (salarii, bunuri și servicii) și cheltuieli de capital. Datele cumulate privind atât veniturile cât și cheltuielile restante sunt prezentate guvernului și parlamentului și sunt incluse în documentația bugetară.

42. Practicile de administrare financiară nu sunt în general bine coordonate. 3.3.1/2.1.4
Incertitudinea privind disponibilitatea lichidităților a creat probleme mari în execuția bugetului în trecut și, ca urmare, ministerele responsabile au acumulat plăți restante și neonorate mari. Intenția de a crea o unitate de administrare a lichidităților la MF în 2001 a avut în vedere ameliorarea situației, dar mai sunt încă deficiențe. Legătura dintre administrarea lichidităților și a datoriilor este, de asemenea, slabă, dar se va consolida în timp odată cu funcționarea noii unități de administrare a datoriilor din cadrul MF. Autoritățile revizuiesc, în prezent, strategia de administrare a datoriilor interne și externe, având ca obiectiv restructurarea datoriilor externe și prevenirea acumulării plăților restante la datoriile externe. Informațiile privind datoriile interne și externe sunt disponibile în funcție de emiter, tipuri de deținători și instrumente și scadență.

¹⁸ Trezoreria centrală este organizată în jurul contului unic al tezaurului păstrat la BN unde sunt colectate toate veniturile guvernului central și unde sunt înregistrate operațiunile guvernului. Câteva conturi suplimentare, în diverse monede străine, sunt păstrate la BNM împreună cu un cont separat pentru veniturile Bugetului de Asigurări Sociale de Stat.

Tabela 6. Cadrul general de cheltuieli pe termen mediu

În ultimii ani, MF și-a intensificat eforturile în vederea elaborării unui cadru general al bugetului pe termen mediu, axându-se în special pe estimările cheltuielilor pe termen mediu, care sunt consecvente cu cadrul macroeconomic pe termen mediu. Cu ajutorul Băncii Mondiale și al DDI, s-au elaborat două cadre generale de cheltuieli pe termen mediu consecutive (CGCTM) pe perioadele 2003-2005 și 2004-2006. Numeroase instituții sunt reprezentate în echipa de lucru care elaborează CGCTM. Echipa de lucru este condusă de MF și include reprezentanți ai ME, ai ministerelor responsabile, ai altor organizații guvernamentale, ai administrației locale, conducători ai sindicatelor și angajatori.

Cel mai recent cadru general, publicat în septembrie 2003, este de calitate excepțională în ceea ce privește asigurarea unei analize amănunțite și cuprinzătoare a veniturilor guvernului în afara bugetului de stat (acoperirea de către FNAS și administrațiile locale). Pentru prima oară, au fost întocmite anexele ce conțin planurile de cheltuieli strategice pe termen mediu pentru trei sectoare prioritare (educație, sănătate și asistență socială). Deși acestea sunt de calitate foarte bună, autoritățile intenționează să prezinte prognoze cantitative amănunțite pe bază de program pentru aceste trei sectoare în CGCTM 2005-2007. Aceasta va permite integrarea prognozelor bugetului în procesul PRSP, legarea programelor costed de indicatorii de intrare și ieșire (indice student-elev, înscriere mai mare) și obiectivele de reducere a sărăciei (de exemplu, rata mai mare a școlarizării).

CGCTM pe perioada 2004-2006 include, de asemenea, o analiză a sustenanței datoriilor, care prezintă indicatori cum ar fi datoriile guvernului drept cotă-parte a PIB și serviciul datoriilor aferent încasărilor. CGCTM estimează că datoriile guvernului vor scădea până la 44% din PIB în 2006. De asemenea, s-a recunoscut povara grea a lichidităților generate de serviciul datoriilor în 2004 și 2005. În acest context, s-a evidențiat necesitatea de a menține o balanță cuprinzătoare a conturilor administrației publice în 2006. Totuși, analiza nu ia în considerare (sectorul energetic) angajamentele neprevăzute care ar putea deveni explicite în această perioadă.

Autoritățile intenționează să reducă ratele impozitului pe venit și mai mult pe termen mediu. Aceasta ar putea crea riscuri prognozei veniturii pe termen mediu, care ar putea fi analizat. Deși efectele riscurilor fiscale provenind din efectele negative ale ratei dobânzii și/sau șocuri ale cursului de schimb au fost introduse într-un "scenariu pesimist" în cursul întocmirii CGCTM pe perioada 2004-2006, rezultatele acestui scenariu nu au fost raportate în documentul final deoarece acestea ar fi putut fi interpretate ca semnale negative de publicul larg.

43. Auditul intern se concentrează în principal asupra controlului financiar. 3.3.3
Auditul intern este efectuat independent de fiecare ministru și departament guvernamental. Legislația adecvată este complexă, iar practicile curente pun accentul pe controlul financiar. Sistemele interne de control ex-ante și ex-post ar trebui consolidate. Guvernul lucrează, în prezent, la elaborarea unui nou cadru conceptual și legal al auditului intern.

44. Regulile și practicile aprovizionării sunt, în general, clare și binecunoscute, dar ar trebui consolidate pentru a îmbunătăți și mai mult transparența. 3.3.2
Legea privind Aprovizionarea cu Bunuri, Lucrări și Servicii, Nr.1166-XII/1997 și regulamentele privind aprovizionarea stabilesc procedura de aprovizionare pentru guvern. Conform acestei legi, trebuie urmată o procedură de licitație deschisă, procesul fiind supravegheat de agenția centrală de stat pentru aprovizionare (Agenția Națională pentru Aprovizionarea Guvernului). O consolidare sporită a procesului de aprovizionare poate fi realizată prin întărirea regulii privind discreția funcționarilor publici în acordarea contractelor și revizuirea reclamațiilor înaintate de ofertanții care nu au câștigat licitația.

45. O serie de legi și regulamente complexe stabilesc angajările și salariile din cadrul guvernului. 3.3.2
Procedura angajării, drepturile și obligațiile personalului din cadrul

guvernului și sectorului public sunt supuse Codului general al Muncii, Legea Serviciilor Publice și Legea Remunerării. Acestea sunt completate de regulamente specifice sectorului respectiv și de contracte colective de negociere. Un proiect de lege este în curs de elaborare, care intenționează să stabilească un sistem de remunerare bazat pe reguli mai clare și în funcție de rezultate pentru personalul angajat de guvern.

Claritatea controlului intern și independența administrației fiscale

3.3.3

46. Funcțiile de verificare internă și de control în cadrul administrațiilor fiscale și vamale sunt îndeplinite de departamente specifice. Departamentele interne de securitate internă din cadrul administrației fiscale și vamale colectează informații privind funcționarii fiscali și conduc investigații interne ale acțiunilor presupus ilegale întreprinse de aceștia în timpul serviciului. Atât funcțiile de control intern ale administrației fiscale cât și cele ale administrației vamale sunt separate de departamente similare ale altor agenții guvernamentale, punându-se accentul pe o contabilitate corectă și pe descoperirea corupției (vezi, de asemenea, paragraful 42).

47. Funcționarilor administrației fiscale și vamale le este asigurată în mod formal 3.3.4 **protecție legală față de imixtiunea politică.** În timp ce IFS este o entitate legală din cadrul Ministerului de Finanțe, administrația vamală raportează direct guvernului. Legile pertinente garantează, în mod formal, protecția față de imixtiunea politică.

Contabilitatea și raportarea execuției bugetului

48. Sistemul contabil este capabil să producă pe parcursul anului rapoarte 3.3.1 **precise privind rezultatele bugetului guvernului central.** Aceste rapoarte sunt disponibile lunar și trimestrial. Rapoartele lunare sunt, de obicei, elaborate în termen de o lună de la sfârșitul lunii. Aceste raporturi includ date privind plățile restante. O raportare separată cu privire la tranzacții se face în termeni fizici și de valoare (de exemplu, asistența umanitară). Tabloul conturilor se face în funcție de SFG 1986; acesta trebuie adaptat pentru a fi în conformitate cu SFG 2001.

49. Raportarea fiscală nu acoperă administrația publică în întregime și 3.3.1/2.1.1 **uniform.** Rapoartele asupra execuției bugetului pentru diverse componente ale administrației publice, după cum sunt definite de SFG, sunt disponibile pe scară largă, dar nu sunt consolidate sub forma unui tabel pentru administrația publică. De asemenea, datele nu sunt accesibile publicului larg și altor organizații în același format. Aceasta se datorează în parte lipsei de coordonare între MF și FNAS din punct de vedere a cumulării datelor; de exemplu, FNAS raportează datele numai trimestrial Ministerului de Finanțe (pe hârtie). Această problemă se complică prin folosirea unor sisteme contabile diferite, FNAS folosind contabilitatea cumulativă, și de modul în care FNAS și FAS înființat recent, acționează în afara sistemului trezoreriei de stat.

50. Legislativul primește rapoarte oportune asupra rezultatelor bugetului în 3.4.1 **cursul anului, dar nu efectuează o revizuire formală la mijlocul anului.** Rapoartele

asupra execuției lunare a bugetului sunt accesibile publicului larg sub forma comunicatelor sumare, totuși, aceste rapoarte sunt în cea mai mare parte narative și sunt limitate în scop și analiză. În conformitate cu SGDD, informațiile privind execuția bugetului sunt publicate trimestrial pe situl Internet și în Buletinul Statistic.

51. Conturile anuale verificate ale bugetului de stat sunt disponibile în termen de 3.4.2 patru luni de la sfârșitul anului fiscal. Conturile finale înaintate parlamentului încorporează bugetul guvernului central, fondurile extrabugetare, sumarul creditelor și subvențiilor externe primite pentru proiecte de investiții și sumarul bugetelor unităților administrativ-teritoriale. În același timp, activitățile finanțate prin credite și subvenții pentru proiecte de investiții care nu sunt incluse în sistemul de trezorerie sunt încorporate cumulat în raportare. Conform *Legii privind Finanțele Publice*, rapoartele asupra execuției bugetelor administrațiilor locale sunt aprobate de organele reprezentative locale până la 15 februarie a anului următor.

Prevederea bugetului și raportarea pe baza rezultatelor

3.2.2/3.4.3

52. Obiectivele și rezultatele estimate ale activităților guvernului sunt abordate în termeni generali în proiectul de buget anual și în raportul asupra execuției bugetului prezentate guvernului și parlamentului. Proiectul de buget anual și raportul asupra execuției bugetului anual oferă informații generale privind rezultatele propuse și realizate ale activității guvernului. În 2003, a fost parțial introdusă o prezentare a bugetului pe bază de program cu scopul de a îmbunătăți eficiența implementării programului.

D. Asigurarea integrării

Integritatea prelucrării datelor

4.1.1

53. Planurile bugetare sunt oarecum corecte, iar diferențele dintre rezultatele bugetare și cele efective ale principalelor agregate fiscale sunt dezvăluite. Planurile de venituri și cheltuieli sunt, în general, destul de corecte, dar există tendința de a face prezumții optimiste în ceea ce privește anumite variabile (de exemplu, subvenții și credite externe, venituri din privatizare). Până în 2003, planurile nerealiste de creștere a PIB au determinat estimări extrem de optimiste ale veniturilor bugetare. Diferența dintre rezultatele planificate și cele efective ale veniturilor, cheltuielilor și ale balanței totale a bugetului de stat pentru 2003 au fost dezvăluite publicului larg prin publicarea pe situl Internet. Bugetele suplimentare sunt, de obicei, întocmite de două ori pe an. Datele privind folosirea Fondului de Rezervă sunt incluse în rapoartele asupra execuției bugetului.

54. Declarații de politică contabilă sunt incluse în buget și în documentele 4.1.2

conturilor finale. Tranzacțiile bugetare sunt înregistrate pe bază de numerar. Normele metodologice prevăzute în “Instrucțiuni privind contabilitatea organizațiilor cu cheltuieli” sunt aplicate contabilității execuției numerarului și contabilității cumulative a bugetului de stat și contabilității de casă a bugetelor unităților administrativ-teritoriale în sistemul de trezorerie. MF este responsabil pentru stabilirea politicilor și standardelor și pentru aplicarea conformității cu standardele contabile.

55. **Procesul de reconciliere a conturilor și cel de raportare fiscală sunt, în mare măsură, eficiente.** 4.1.3 Sunt efectuate, cu regularitate, atât comparații ale consecvenței interne a datelor fiscale, cât și comparații preliminare ale acestor date. Toate tranzacțiile de tezaur sunt efectuate într-un cont bancar unic pentru fiecare buget. Aceasta permite reconcilierea informațiilor privind tranzacțiile de tezaur cu sistemul bancar. De asemenea, BNM efectuează o reconciliere a conturilor monetare și fiscale. Reconcilierile de date sunt prezentate explicit parlamentului și publicului larg în rapoartele anuale asupra execuției bugetului.

Supraveghere independentă

4.2.1

56. **Auditul extern este independent de organul executiv și mandatul său nu acoperă toate activitățile din sectorul public.** *Legea privind Curtea de Conturi Nr. 312-XIII/1994*, a înființat Curtea de Conturi (CC), instituția supremă de audit în Moldova, și prevede independența sa. Conducerea CC este numită de parlament. Mandatul CC este cuprinzător — CC are autoritatea să efectueze auditul oricărui organ și oricărei instituții publice. În practică, CC nu are suficient personal ceea ce îi stânjenește eficiența. CC își publică, în general, rapoartele în Monitorul Oficial și prezintă rapoarte anuale parlamentului.

57. **Se impune consolidarea capacității de audit intern și extern.** CC are 70 de 4.2.1 inspectori care lucrează în guvernul central și alți 70 de angajați care acoperă instituțiile de administrație locală. Aceasta nu permite efectuarea cu regularitate a unui audit pentru toate instituțiile publice. CC depinde în întregime de bugetul de stat care îi finanțează operațiile. Așa cum s-a discutat mai sus, se impune consolidarea capacității de audit intern.

58. **Legislativul dezbate rapoartele de audit extern, dar urmărirea acestora revine efectiv agențiilor de aplicare a legii.** 4.2.1 Rapoartele Curții de Conturi sunt în general primite și revizuite de parlament; totuși, au existat situații în trecut în care rapoarte speciale de audit nu au fost prezentate parlamentului. Urmărirea concluziilor rapoartelor de audit revine, în general, agențiilor de aplicare a legii.

59. **Biroului național de statistică i se asigură asigurarea legislativă a independenței.** 4.2.3 Conform *Legii Statisticilor 412-XII/1990*, cu modificările ulterioare și addenda, Departamentul de Statistică și Sociologie este responsabil pentru colectarea și diseminarea datelor primite de la agenții, inclusiv date fiscale. Biroul este independent din punct de vedere tehnic. Un proiect de lege privind statisticile, care va consolida independența biroului, este în curs de dezbateri.

II. COMENTARIILE ECHIPEI FMI

60. **Moldova a făcut progrese în ultimii ani în îmbunătățirea transparenței fiscale și îndeplinește cerințele codului de transparență fiscală în mai multe domenii.** Atât rolurile și responsabilitățile puterii executive, legislative și judecătorești cât și ale diverselor sectoare ale guvernului sunt relativ clar definite. Operațiunile guvernului sunt bine diferențiate de

activitățile băncii centrale, și, în cele mai multe cazuri, și de activitățile din sectorul financiar. Mecanismele de coordonare a activităților bugetare cu cele extrabugetare sunt suficient de bine definite. Raportarea bugetului către parlament și publicul larg s-a consolidat în ultimii ani, dar mai persistă o serie de deficiențe în acest domeniu (vezi mai jos). Consolidarea întregii legislații fiscale în două coduri organice (impozite interne și taxe vamale) a îmbunătățit transparența fiscală, deși se pot face încă ameliorări.

61. Calitatea întocmirii bugetului s-a îmbunătățit considerabil datorită introducerii Cadrelor Generale de Cheltuieli pe Termen Mediu (CGCTM). Ministerul de Finanțe a făcut progrese notabile în ultimii ani în elaborarea CGCTM. În special, cadrul general pentru 2004-2006 este caracterizat de profunzime analitică și amploare considerabilă. Calendarul bugetar anual, care este clar și, în general, respectat, a fost modificat pentru a permite o mai bună integrare a elaborării CGCTM în ciclul bugetar anual.

62. În unele domenii, Moldova îndeplinește cerințele transparenței fiscale într-o anumită măsură, dar îmbunătățiri ulterioare ar fi utile. Aceste domenii includ consolidarea bugetului și raportarea, impozitarea, coordonarea cu administrațiile locale, trezoreria și auditul intern și extern. Bugetele fondurilor extrabugetare, al FNAS, FAS și al proiectelor finanțate de donatori nu sunt încă bine consolidate cu bugetul de stat și bugetele administrațiilor locale ca parte integrantă a administrației publice. Transparența ar putea fi îmbunătățită în continuare prin elaborarea mai multor lucrări analitice, de exemplu privind cheltuielile fiscale, care ar trebui publicate. În timp ce activitățile cvasi-fiscale din sectorul energetic s-au redus datorită reformelor din sectorul electricității, rămân încă substanțiale, în special în domeniul gazelor naturale, ceea ce necesită o verificare și o analiză mai atentă. În politica și administrația fiscală, autoritățile trebuie să renunțe la modificări frecvente efectuate în cursul anului, și toate modificările legilor și regulamentelor trebuie să fie mai ușor accesibile publicului larg, inclusiv prin publicarea pe Internet. Relațiile financiare dintre guvern și administrațiile locale trebuie să fie puse pe o bază solidă și permanentă, ca urmare a consultărilor intense cu reprezentanții administrațiilor locale și cu specialiștii independenți. Aceste consultări trebuie să abordeze preocupările pentru autonomia în declin a administrațiilor locale. Se impune modernizarea și consolidarea urgentă a operațiunilor de tezaur alături de reformele în domeniul controlului intern și al auditului extern.

63. Transparența pare să fi stagnat sau chiar să fie în declin în unele domenii în ultimii ani. Guvernul continuă să controleze activitățile agenților economici printr-o diversitate de mecanisme și canale, unele dintre acestea nefiind transparente. De exemplu, fosta gardă financiară continuă să funcționeze independent de administrația fiscală și cea vamală, iar rolul acesteia în condițiile înființării Centrului de Combatere a Corupției și a Infrafracțiunilor Economice nu pare să fie bazat pe reguli legale bine definite. O serie de măsuri neoficiale au fost introduse în ultimii ani care au stânjenit comerțul internațional liber și creșterea economică generând un mediu de reglementare mai complex și mai puțin transparent t. Trebuie acordată mai multă atenție controlului operațiunilor financiare a întreprinderilor de stat. În prezent, MF în calitatea sa de agenție fiscală principală a guvernului nu joacă nici un

rol în controlul operațiunilor financiare ale întreprinderilor de stat, și nici o altă agenție a guvernului central nu controlează veniturile întreprinderilor de stat cuprinzător și sistematic.

64. Pe acest fundal, următoarele recomandări sunt prioritare:

Întocmirea, prezentarea și raportarea bugetului

- Stabilirea unui mecanism de raportare care implică unități de implementare a proiectelor și ministere responsabile, care va permite MF să consolideze datele privind sumele plătite și cheltuielile donatorilor pentru proiecte cu finanțare externă și să includă aceste date într-o manieră consolidată în rapoartele lunare prezentate guvernului, parlamentului și publicului larg.
- Integrarea cheltuielilor pentru proiectul de investiții finanțat de donator în mod progresiv în contabilitatea trezoreriei, inițiind acest proces cât se poate de repede împreună cu proiectul pilot propus de Banca Mondială.
- Revizuirea legii bugetului organic în vederea reflectării schimbărilor produse în calendarul bugetar, în procesul CGCTM, în practicile de raportare a datelor fiscale și compilarea datelor fiscale și în raportarea privind administrația publică.
- Prezentarea în fața parlamentului și a publicului larg a unui buget complet consolidat pentru administrația publică împreună cu proiectul bugetului de stat și raportarea execuției bugetului parlamentului și publicului larg pe bază de administrație publică consolidată.
- Pentru a îmbunătăți raportarea asupra execuției bugetului către publicul larg, se va introduce un tabel rezumativ standard care va raporta datele fiscale lunare pe baza administrației publice împreună cu un sumar narativ.
- Prezentarea datelor privind cheltuielile guvernului central și ale administrației locale în proiectul bugetului anual de stat, CGCTM și rapoartele lunare asupra execuției bugetului separat pe baza unei clasificări economice și funcționale.
- Întocmirea unei analize a cheltuielilor fiscale care acoperă impozitele majore și evidențiază principalele 10 scutiri de impozite și concesiile pentru proiectul bugetului de stat sau, independent, cel puțin o dată pe an.

Clarificarea responsabilităților și coordonării

- Intensificarea consultărilor obișnuite cu administrațiile locale și specialiștii independenți, cu scopul de a stabili un sistem mai solid și permanent a formulelor de distribuție a veniturilor și viramente ale cheltuielilor. În acest context, se vor revizui responsabilitățile autorităților de decizie în domeniul politicii fiscale, în special concesiile fiscale, care afectează baza de venituri a administrațiilor locale.

- Eliminarea unui număr cât mai mare de fonduri extrabugetare și consolidarea acestora cu activități dominante ale ministerelor responsabile.
- Plasarea administrației vamelor sub supravegherea Ministerului de Finanțe pentru a întări rolul acesteia în politica și administrația fiscală și pentru a îmbunătăți cooperarea în ceea ce privește problemele interdepartamentale majore (de exemplu, rambursarea TVA-ului) și schimbul de informații.
- Revizuirea regulamentelor privind rambursările de TVA și alinierea lor la recomandările de asistență tehnică ale FMI.
- Distribuția responsabilităților din cadrul procesului de privatizare pentru întreprinderi de stat nestrategice între Departamentul Privatizării, ministerele responsabile și alte organizații.

Întreprinderile de stat și activitățile cvasi-fiscale

- Intensificarea controlului operațiunilor financiare ale întreprinderilor de stat, de exemplu solicitând ministerelor responsabile să prezinte guvernului (1) proiectul planurilor financiare anuale pentru întreprinderi de stat în vederea revizuirii și aprobării, și (2) rapoarte trimestriale privind rezultatele financiare ale întreprinderilor de stat.
- Supunerea întreprinderilor de stat la audituri externe ale rapoartelor anuale și prezentarea rapoartelor auditului parlamentului.
- Revizuirea proprietății activelor publice sistematic și cu regularitate pentru a stabili directive clare privind înființarea corporațiilor, privatizarea sau lichidarea.
- Publicarea tuturor regulamentelor neoficiale privind comerțul internațional cu produse specifice.
- Analizarea angajamentelor neprevăzute și a activităților cvasi-fiscale din sectorul energetic și dezvăluirea rezultatelor acestei analize și recomandărilor parlamentului și publicului larg, fie ca parte integrantă a proiectului bugetului sau separat. Astfel de analize vor genera dezbateri cu privire la strategii pentru reforme ulterioare, inclusiv elaborarea unei protecții sociale pentru familiile cu venituri mici în condițiile majorărilor tarifelor energetice.

Contabilitatea și supravegherea sectorului public

- Limitarea obiectivului Centrului de Combatere a Corupției și a Infracrișunilor Economice la investigarea corupției în rândul funcționarilor sectorului public, lăsând activitățile de aplicarea a legilor fiscale pe seama administrațiilor fiscale și vamale. De asemenea, se va

lua în considerare supravegherea Centrului de către parlament, în locul guvernului, directorul centrului urmând să fie numit de parlament nu de către guvern.

- Revizuirea regimului de inspecții în vederea modernizării, ceea ce va contribui la reducerea oportunităților pentru corupție.
- Întărirea auditului extern și publicarea tuturor rapoartelor de audit extern pe situri Internet și publicații scrise. Se vor prezenta rapoarte anuale periodice privind concluziile generale ale auditului extern la guvern, parlament și publicului larg.
- Modernizarea operațiunilor de control intern în ministere responsabile și alte agenții guvernamentale, inclusiv prin instruire și asistență tehnică.
- Continuarea consolidării acțiunilor de combatere a corupției. Reducerea susținută a scutiilor de impozite și a concesiilor va contribui la restrângerea oportunităților pentru corupție.
- Consolidarea trezoreriei administrațiilor locale și includerea proiectelor finanțate de donatori și a operațiunilor FNAS și FAS în operațiunile Trezoreriei de Stat. Luând în considerare limitele capacității actuale, implementarea acestei recomandări necesită asistență tehnică continuă.

65. Alte recomandări:

- Clarificarea și aplicarea regulilor fiscale în bugetul de stat evitându-se referințele la un buget echilibrat, deoarece legea permite deficitele bugetare și finanțarea lor prin împrumuturi interne și externe.
- Integrarea mai bună a întocmirii CGCTM cu cea a bugetului anual pentru a asigura folosirea aceluiași prezumții macroeconomice și de finanțare pentru ambele cadre generale.
- Consolidarea standardelor de contabilitate și de audit pentru întreprinderi de stat și publicarea rapoartelor anuale supuse auditului.
- Implementarea unui sistem informațional de gestiune financiară complet integrat (SIGFCI) pentru tezaurul guvernului și tezaurele locale.
- Îmbunătățirea coordonării dintre funcțiile de gestiune a lichidităților și a datoriilor pentru tezaurul guvernului și tezaurele locale.

Anexa 1. Disponibilitatea publică a informațiilor—Sumar

Element al raportului bugetar și fiscal	Incluse în documente bugetare/de raportare	Disponibile publicului	Ref. Para.	Ref. Cod
III. Estimările bugetului guvernului central (GC)	Da. Deși nu sunt publicate împreună cu bugetul de stat aprobat, sunt disponibile în alte publicații, inclusiv în Cadrul General al Cheltuielilor pe Termen Mediu (CGCTM).	Da	21, 23, 30-33	2.1.1
IV. Cheltuieli de Apărare ale GC	Da. Prezentate numai în formă agregată în bugetul anual și rapoartele de execuție a bugetului.	Da	22	2.1.1
V. Fonduri extrabugetare ale GC	Da. Publicate împreună cu bugetul de stat anual în anexe separate.	Da	1, 13, 21	2.1.1
VI. Rezultate bugetare ale GC	Da. Diferența dintre rezultatul planificat și cel efectiv pentru 2003 a fost prezentată publicului (publicare pe Internet).	Da	52	2.1.2
VII. Prognoza bugetului GC	Da. Nu este publicată împreună cu bugetul anual, dar este disponibilă în alte publicații, inclusiv în Cadrul General al Cheltuielilor pe Termen Mediu (CGCTM).	Da	21, 32, 33	2.1.2
VIII. Angajamente neprevăzute GC	Nu a fost efectuată nici o analiză sistematică și nici o raportare până acum. Totuși, notele explicative din proiectul bugetului de stat oferă date privind datoriri externe garantate public clasificate în funcție de capital și dobândă.	Nu	24, Box 3, Tabela 6.	2.1.3
IX. Cheltuieli fiscale GC	Nu a fost publicată încă o analiză amănunțită și sistematică a cheltuielilor fiscale. O anexă la proiectul bugetului de stat oferă o listă exhaustivă a scutiilor de impozite.	Nu	17, 25	2.1.3
X. Întrebări puse frecvent GC	Nu. Activitățile cvasi-fiscale nu sunt controlate sistematic și costurile lor nu sunt analizate și raportate cuprinzător și cu regularitate guvernului și publicului larg.	Nu	4, 9, 26, Tabela 3	2.1.3
XI. Presumții macroeconomice	Da. Prognoza bugetului și prezumițiile macroeconomice sunt clar prezentate în proiectul bugetului anual înaintat parlamentului și în documentul referitor la CGCTM.	Da	33, Tabela 6	3.1.3
XII. Analiza riscurilor/sensibilității fiscale	Nu. Analize de sensibilitate a prezumițiilor macroeconomice au fost efectuate pentru CGCTM, dar nu au fost publicate.	Nu	Tabela 6	3.1.5

Element al raportului bugetar și fiscal	Incluse în documente bugetare/de raportare	Disponibile publicului	Ref. Para.	Ref.Cod
XIII. Datoriile GC	Da. Informațiile privind datoriile guvernului sunt disponibile lunar. MF prezintă periodic guvernului, parlamentului și publicului o situație a datorilor publice care conține datoriile publice și datoriile garantate public.	Da	27	2.1.4
XIV. Activele financiare GC	Da. Informațiile privind activele financiare ale guvernului nu sunt publicate cu regularitate, dar au fost raportate la FMI recent.	Da	28	2.1.4
XV. Analiza sustenanței	Da. Indicatorii de sustenanță fiscală nu sunt discutați în bugetele anuale, dar sunt considerați parte integrantă a procesului CGCTM. Această analiză, totuși, acoperă numai nivelul guvernului.	Da	38, Tabela 6	3.1.1
XVI. Estimările bugetului administrației publice	Da. Conturile administrației publice nu sunt discutate în bugetele anuale; CGCTM prezintă planurile pe termen mediu clasificate în funcție de Bugetul Consolidat, FNAS, proiecte cu finanțare externă și fonduri extrabugetare.	Da	21, Tabela 6	2.1.5
XVII. Rapoartele lunare/trimestriale asupra rezultatului fiscal al CG	Da. Rapoartele asupra execuției lunare a bugetului sunt disponibile parlamentului și publicului la momentul oportun.	Da	48	3.4.1
XVIII. Rapoartele lunare/trimestriale asupra rezultatului fiscal al administrației publice	Nu. Raportarea fiscală nu acoperă toate sectoarele administrației publice în mod sistematic și consolidat. Deși în cursul anului sunt disponibile numeroase rapoarte asupra diverselor componente ale administrației publice, acestea nu sunt consolidate și prezentate în același format.	Nu	48	3.4.1
XIX. Conturile finale ale GC	Da. Conturile finale ale bugetului de stat supuse auditului sunt disponibile și prezentate parlamentului în termen de patru luni de la sfârșitul anului fiscal.	Da	50	3.4.2
XX. Conturile finale ale administrației publice	Nu.	Nu	50	3.4.2