

Impactul Legii 2% asupra durabilității financiare a organizațiilor societății civile

Sorina MACRINICI

Ilie CHIRTOACĂ



DOCUMENT DE POLITICI

Impactul Legii 2% asupra durabilității financiare a organizațiilor societății civile

Sorina MACRINICI

Ilie CHIRTOACĂ



Documentul de politici este elaborat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în parteneriat cu Centrul European pentru Drept Necomercial, în cadrul Programului Parteneriate pentru o Societate Civilă Durabilă în Moldova, implementat de FHI 360. Acest document este posibil datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2015

Cuprins

Evoluția adoptării mecanismului de desemnare procentuală în Republica Moldova	1
Prevederile „Legii 2%” - probleme și soluții	3
1. Condiții inegale pentru organizațiile societății civile și instituțiile religioase	3
1.1 Eligibilitatea	3
1.2 Răspunderea	4
2. Lipsa de asigurare a durabilității financiare a organizațiilor societății civile	5
2.1 Beneficiarii	5
2.2 Efectuarea desemnărilor procentuale	6
2.3 Utilizarea desemnărilor procentuale	9
2.4 Controlul și sancțiunile	11
2.5 Capacitatea instituțională	12
Recomandări	13

Evoluția adoptării mecanismului de desemnare procentuală în Republica Moldova

Adoptarea unui mecanism care permite direcționarea a 2% din impozitul pe venit al persoanelor în favoarea organizațiilor societății civile a fost prevăzută în Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 (p. 2.1.1.).¹ Potrivit Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, acest mecanism urma să fie adoptat în 2013 și pus în aplicare începând cu 1 ianuarie 2014.²

La 12 februarie 2013, a fost instituit un grup de lucru interministerial, cu participarea reprezentanților societății civile,³ care era încredințat să prezente o analiză privind oportunitatea acordării dreptului la direcționarea unei părți din impozitul pe venit și termenul de implementare a acestuia.⁴ Ministerul Finanțelor a fost desemnat responsabil de verificarea îndeplinirii acestei sarcini. Grupul de lucru a elaborat un studiu privind oportunitatea implementării mecanismului de desemnare procentuală, un proiect de lege și de hotărâre de guvern pentru implementarea mecanismului de desemnare procentuală. Totuși, în noiembrie 2013, Ministerul Finanțelor a retras proiectele de acte normative elaborate de pe agenda Guvernului.

La 23 decembrie 2013, Parlamentul a adoptat modificarea Codului Fiscal prin introducerea la alin. (7) al art. 88 a dreptului persoanelor fizice de a repartiza cel mult 2% din impozitul lor pe venit pentru susținerea organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase.⁵ Acest proiect de lege a fost inclus de Parlament într-un proiect de lege elaborat de Guvern,⁶ la adoptarea în lectura a doua. La 13 februarie 2014, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional alin. (7) al art. 88 al Codului Fiscal, pe motiv că acesta a fost adoptat fără acceptul Guvernului, fiind încălcată procedura bugetară prevăzută de art. 131 al Constituției, și fără consultarea autorităților publice locale, cu încălcarea principiului autonomiei locale prevăzută la art. 109 al Constituției.⁷

¹ Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015, adoptată prin Legea nr. 205 din 28 septembrie 2012, pag. 14.

² Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015, pag. 6.

³ Societatea civilă a fost reprezentată, printre altele, de membri ai Consiliului ONG și Consiliului Național de Participare.

⁴ Dispoziția Guvernului nr. 17–d din 12 februarie 2013.

⁵ Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Art. IX, p. 34.

⁶ Proiectul nr. 491 al legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, disponibil la <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/Legislativ/2051/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁷ Curtea Constituțională, hotărâre din 13 februarie 2014.

La 18 iulie 2014, Parlamentul a adoptat o nouă „Lege 2%”,⁸ care la fel a fost înserată într-un proiect propus de Guvern, care era deja adoptat în prima lectură.⁹ Nu este clar dacă neajunsurile indicate de Curtea Constituțională în hotărârea sa din 13 februarie 2014 au fost remediate.¹⁰ Guvernul urma să adopte mecanismul de implementare în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a legii, adică până la 15 noiembrie 2014. Până la data de 15 aprilie 2015, mecanismul de implementare a „Legii 2%” nu fusese adoptat și legea nu era pusă în aplicare.

Planul de acțiuni al Guvernului pentru 2015–2018 include unul din obiective „promovarea și consolidarea durabilității financiare a societății civile prin adoptarea procedurii de aplicare a prevederilor legale cu privire la direcționarea de către persoane fizice și juridice a unei părți din impozit către organizațiile de utilitate publică”.¹¹ Partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova au recomandat Guvernului implementarea cât mai rapidă a „Legii 2%”.¹²

⁸ Legea nr. 158 din 18 iulie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, numită convențional „Legea 2%”, prin care a fost modificat Codul fiscal, Legea cu privire la asociațiile obștești, Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie și Codul contravențional.

⁹ Proiectul nr. 163 al legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, disponibil la <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2268/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁰ Nu există dovada acceptului Guvernului sau a consultării autorităților publice locale.

¹¹ Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015–2018, pag. 41–42, disponibil la <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=uskjCCIZKzg%3D&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>.

¹² Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, ianuarie 2015, pag. 36, disponibile la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf.

Prevederile „Legii 2%” - probleme și soluții

Mecanismul de desemnare procentuală are scopul de a spori conștientizarea publicului cu privire la sectorul asociativ, sporirea capacităților de comunicare a organizațiilor societății civile, dezvoltarea unei culturi filantropice, precum și de a contribui la sporirea durabilității financiare a organizațiilor societății civile. Totuși, prevederile actualului pachet de legi riscă să compromită scopul creșterii durabilității financiare a organizațiilor societății civile. Printre acestea se numără condițiile inegale pentru organizațiile societății civile și instituțiile religioase în accesul la mecanism, utilizarea surselor obținute în urma desemnărilor, raportarea și sancționarea în caz de utilizare neadecvată a surselor. De asemenea, unele prevederi cu privire la beneficiarii mecanismului, modul de efectuare a desemnărilor, utilizarea sumelor acumulate, precum și controlul și sancțiunile pentru folosirea neconformă legii pot afecta negativ existența mecanismului de desemnare procentuală și, implicit, durabilitatea financiară a organizațiilor societății civile. Soluționarea acestor probleme poate avea loc prin adoptarea hotărârii de Guvern prin care se va aproba mecanismul de implementare, însă pentru rezolvarea altora este nevoie de modificarea pachetului de legi care constituie „Legea 2%”.

În continuare, vor fi descrise prevederile problematice din „Legea 2%”, cu indicarea opțiunilor de politici.

1. Condiții inegale pentru organizațiile societății civile și instituțiile religioase

Organizațiile societății civile și instituțiile religioase sunt beneficiari direcți ai „Legii 2%” și, respectiv, concurenți în procesul de atragere a desemnărilor. În același timp, ele sunt puse în condiții inegale în accesul la mecanismul de desemnare procentuală, raportarea și controlul financiar privind utilizarea desemnărilor, precum și sancționarea în caz de utilizare neadecvată a mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale. Aceasta reprezintă un tratament diferit care, fără o justificare rezonabilă, poate constitui discriminare.

1.1. Eligibilitatea

Organizațiile societății civile au nevoie să obțină statut de utilitate publică pentru a putea primi desemnări procentuale, spre deosebire de cultele religioase și părțile componente ale acestora, care trebuie doar să fie înregistrate la Ministerul Justiției.¹³ Statutul de utilitate publică se acordă asociațiilor obștești care activează timp de cel puțin un an și desfășoară activități de

¹³ Art. 8 alin. (1) lit. d) al Codului fiscal.

utilitate publică. De asemenea, organizația trebuie să mai corespundă cumulativ unor criterii privind statutul, structura organizațională, prezentarea raportului anual și lipsa datoriilor la bugetul public național.¹⁴ Certificatul de utilitate publică se acordă pe un termen limitat de 3 ani.¹⁵ Prin urmare, organizațiile societății civile trebuie să-l obțină o dată la 3 ani pentru a putea participa la mecanismul 2%, condiție care nu este impusă instituțiilor religioase. Potrivit informațiilor din 2013 oferite de Ministerul Justiției, dintre aproximativ 9,500 de organizații ale societății civile înregistrate, mai puțin de 1,000 au statut de utilitate publică.¹⁶ În Ungaria, spre exemplu, există instituția utilității publice, dar nu este o condiție pentru primirea desemnărilor procentuale. Pentru aceasta, organizațiile societății civile trebuie să demonstreze că sunt înregistrate de cel puțin 2 ani și că desfășoară activități de utilitate publică.

Condițiile de acces la mecanismul de desemnare procentuală trebuie să fie egale pentru asociațiile obștești și instituțiile religioase. Considerăm că ar fi echitabil ca asociațiile obștești să demonstreze desfășurarea activității de utilitate publică ca și o precondiție pentru a fi eligibile pentru mecanismul de desemnare procentuală. În acest mod, banii publici vor fi cheltuiți pentru beneficiul public.

Opțiunea de politici: Înlocuirea condiției de eligibilitate pentru asociațiile obștești pentru a beneficia de „Legea 2%” de deținere a statutului de utilitate publică cu demonstrarea desfășurării activității de utilitate publică.

1.2. Răspunderea

„Legea 2%” prevede că atât organizațiile societății civile,¹⁷ cât și instituțiile religioase¹⁸ trebuie să raporteze financiar utilizarea sumelor primite ca rezultat al desemnărilor procentuale. Răspunderea pentru folosirea necuvenită a sumelor obținute în urma desemnării procentuale pentru organizațiile societății civile constă în amendă și retragerea statutului de utilitate publică pe un termen de 3 ani,¹⁹ adică imposibilitatea de a mai accesa mecanismul 2% timp de 3 ani. Pentru aceleași fapte, instituțiile religioase pot fi sancționate doar cu amendă, aplicată persoanelor cu funcții de răspundere. Ei vor putea beneficia în continuare de mecanismul 2%.²⁰

Opțiunea de politici: Instituirea unor reguli egale pentru organizațiile societății civile și instituțiile religioase privind răspunderea pentru folosirea necuvenită a desemnărilor – amendă, returnarea sumelor folosite contrar legislației și excluderea de la participarea la mecanismul 2% pe o anumită durată de timp.²¹

¹⁴ Art. 30¹ al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

¹⁵ Art. 32² alin. (2) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

¹⁶ Centrul European pentru Drept Necomercial, comentarii privind mecanismul de desemnare procentuală în Republica Moldova, octombrie 2014, pag. 2 (nepublicat)

¹⁷ Art. 32⁵ alin. (e¹) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

¹⁸ Art. 43¹ alin. (3) al Legii nr. 125 din 11 mai 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie.

¹⁹ Art. 33⁴ al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești și art. 298 alin. (4¹) al Codului contravențional.

²⁰ Art. 43² al Legii nr. 125 din 11 mai 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie și art. 298 alin. (4¹) al Codului contravențional.

²¹ A se vedea p. 2.4 al documentului pentru mai multe detalii cu privire la sancțiunile pentru folosirea contrar legislației a semelor obținute în urma desemnărilor procentuale.

2. Lipsa de asigurare a durabilității financiare a organizațiilor societății civile

Redacția actuală a „Legii 2%” conține unele prevederi care pot afecta negativ existența și evoluția mecanismului de desemnare procentuală și, ca rezultat, durabilitatea financiară a organizațiilor societății civile. Acestea se referă la beneficiarii mecanismului, efectuarea desemnărilor, utilizarea sumelor acumulate, precum și controlul utilizării sumelor și sancțiunile pentru folosirea contrar legislației a desemnărilor, dar și capacitatea instituțională pentru realizarea sarcinilor legate de mecanismul desemnării procentuale.

2.1. Beneficiarii

Concurența între organizațiile societății civile și instituțiile religioase

Atât organizațiile necomerciale, cât și instituțiile religioase sunt beneficiare ale aceluiași mecanism de desemnare procentuală. Inevitabil, aceasta va duce la o competiție între aceste organizații. Această concurență nu va fi o concurență de pe poziții de egalitate, având în vedere atât diferențele în acces, raportare și sancțiuni, dar și încrederea foarte mare în biserică și o încredere încă destul de scăzută în organizațiile societății civile. Potrivit Barometrului de Opinie Publică din aprilie 2015, 81% din persoane în Republica Moldova au încredere în biserică, și doar 24% – în ONG-uri.²² Aceste cifre nu s-au schimbat semnificativ în ultimii ani.²³

„Legea 2%” nu prevede posibilitatea de a împărți cele 2% între o organizație a societății civile și o instituție religioasă. Prin urmare, desemnarea poate fi făcută fie în favoarea unei organizații a societății civile, fie în beneficiul unei instituții religioase. Având în vedere, pe de o parte, condițiile inegale de acces și raportare, iar pe de altă parte, neîncrederea generală a populației în societatea civilă din Moldova, mecanismul 2% ar putea să se transforme mai degrabă într-un mecanism de suport financiar al instituțiilor religioase. Aceasta nu contribuie la durabilitatea financiară a organizațiilor societății civile.

Atât organizațiile societății civile, cât și cele religioase, au contribuția sa la dezvoltarea comunității și trebuie să beneficieze de mecanisme de asigurare și sporire a durabilității lor financiare. Totuși, este important să fie asigurate șanse egale tuturor participanților la proces. Spre exemplu, în Ungaria, persoanele pot desemna 1% în favoarea organizațiilor societății civile și alt 1% – în favoarea bisericilor înregistrate. Astfel, organizațiile societății civile și bisericile nu sunt puse în poziția să concureze între ele, ci cu organizații de aceeași categorie.

Opțiunile de politici: Eliminarea concurenței între organizațiile societății civile și instituțiile religioase prin:

- 1) Desemnarea a 1% în favoarea organizațiilor societății civile și încă 1% – în favoarea instituțiilor religioase, sau
- 2) Introducerea unei noi opțiuni de desemnare prin posibilitatea divizării celor 2% în jumătate între o organizație a societății civile și o instituție religioasă.

²² Institutul de Politici Publice, Barometrul de Opinie Publică, aprilie 2015, pag. 37, disponibil la http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2015_prima_parte_finale.pdf.

²³ Potrivit Barometrului de Opinie Publică din noiembrie 2014, 80% de persoane aveau încredere în biserică și doar 26% – în ONG-uri, pag. 42, http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2014_prima_parte-r.pdf. În noiembrie 2013, circa 84% din persoane manifestau încredere în biserică și doar circa 22% în ONG-uri, pag. 41, http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_11.2013_prima_parte_finale.pdf.

Lista beneficiarilor

Modificările introduse prin „Legea 2%” prevăd că lista beneficiarilor mecanismului 2% urmează să fie adoptată anual de Guvern.²⁴ Acest proces poate fi destul de birocratic și greoi, având în vedere tehnica legislativă, ceea ce ar putea duce la întârzieri în întocmirea listei și, respectiv, la ineficiența mecanismului. De asemenea, din „Legea 2%” rezultă că toate organizațiile societății civile cu statut de utilitate publică și toate instituțiile religioase înregistrate participă automat în mecanismul 2%. Totuși, ar putea exista situații când anumite organizații nu ar dori să primească desemnări procentuale. Din acest motiv, este necesară înregistrarea preliminară benevolă a organizațiilor în acest program. Aceasta ar spori interesul organizațiilor față de acest mecanism și le-ar face mai active, ceea ce va duce la sporirea eficienței mecanismului.

Având în vedere faptul că Ministerul Justiției este implicat direct în înregistrarea cultelor religioase și a părților componente și acordă asistență Comisiei de certificare care emite certificate de utilitate publică, considerăm că Ministerul Justiției dispune de toate resursele necesare pentru a stabili anual lista beneficiarilor „Legii 2%”. În Ungaria, spre exemplu, autoritatea fiscală centrală este cea care în fiecare an primește cereri din partea organizațiilor societății civile de participare la mecanismul de desemnare procentuală, verifică eligibilitatea organizațiilor și întocmește lista beneficiarilor.

Opțiunea de politici: A include procedura de înregistrare preliminară pentru a beneficia de mecanismul 2%. Ministerul Justiției trebuie să fie autoritatea care stabilește anual lista beneficiarilor mecanismului de desemnare procentuală.

2.2. Efectuarea desemnărilor procentuale

Modalitățile de direcționare a 2%

Codul fiscal prevede trei opțiuni prin care poate avea loc direcționarea sumelor desemnate către beneficiari:

- a) odată cu prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit;
- b) prin transfer bancar;
- c) prin intermediul patronului.²⁵

Existența câtorva modalități de alocare a desemnărilor procentuale este binevenită, aceasta oferind flexibilitate atât angajatorilor cât și angajaților. În același timp, cel puțin două din aceste trei metode ar putea crea dificultăți și confuzii pentru autoritățile responsabile de transferul și controlul mijloacelor financiare. Codul fiscal nu definește exact periodicitatea desemnărilor procentuale. Angajatorii sunt obligați să rețină și să achite lunar impozite la buget din toate plățile efectuate către salariați.²⁶ Prin urmare, în prezent este posibilă și direcționarea lunară a 2%, având în vedere că angajatorii achită la buget impozitul pe venit în fiecare lună. Câștigul salarial mediu nominal brut pentru Republica Moldova în luna ianuarie 2015 a fost de aproximativ MDL 4,260.²⁷ Din aceste cifre reiese că desemnarea procentuală lunară ar reprezenta circa MDL 6.7. În acest caz, costurile administrative pentru procesarea

²⁴ Art. 15² alin. (3) al Codului fiscal.

²⁵ Art. 15² alin. (1) al Codului fiscal.

²⁶ Impozitul reținut conform art. 88-91 Cod Fiscal se achită la buget de către persoana care a efectuat reținerea până la data de 25 a lunii următoare după luna în care au fost efectuate plățile.

²⁷ Biroul Național de Statistică <http://www.statistica.md/newsview.php?!=ro&idc=168&id=4686>.

lunară a transferurilor și de control ar putea depăși cu mult resursele desemnate, iar povara administrativă ar face mecanismul neatractiv pentru autoritățile fiscale și angajatori.

Opțiunea de politici:

- 1) Limitarea posibilităților de alocare a desemnărilor procentuale la un singur mod de transfer a 2% din impozitul pe venit la momentul depunerii declarației pe venit, o dată pe an.

Declarația cu privire la impozitul pe venit

La acest moment, formularul-tip „CETO8” prin care are loc prezentarea declarației persoanei fizice cu privire la impozitul pe venit²⁸ nu conține vreo rubrică care ar indica dreptul de a direcționa 2% din impozitul pe venit. Pentru a fi posibilă direcționarea, pe lângă mecanismul de implementare, implicit, sunt necesare modificări la Hotărârea Guvernului care stabilește modalitatea de declarare a impozitului pe venit.²⁹ În prezent, există un proiect de lege care prevede modificarea formularului-tip „CETO8”. Acesta prevede, printre altele, o rubrică destinată direcționării unei sume fixe care reprezintă până la 2% din impozitul pe venit, și nu a procentului concret direcționat către organizațiile societății civile.³⁰

O altă problemă ar putea fi necunoașterea de către persoanele fizice despre dreptul de a efectua desemnările procentuale. În cazul în care formularul-tip „CETO8” va conține informații despre această opțiune, contribuabilul va afla despre acest drept și va putea să-l folosească. Totuși, atunci când persoana are un singur loc de muncă și o singură sursă de venit, completarea declarației fiscale se face de către angajator. Nu există nicio obligație de informare a salariatului de către angajator despre dreptul de direcționare a 2% din impozitul pe venit în beneficiul organizațiilor societății civile sau instituțiilor religioase și nici nu există certitudinea că angajatorii vor informa personalul lor despre aceasta. Având în vedere faptul că desemnarea procentuală este un mecanism nou și puțin cunoscut în societate, care presupune un anumit efort din partea angajatorilor, există riscul ca aceștia să nu informeze angajații despre această opțiune și desemnările din partea beneficiarilor cu o singură sursă de venit să fie reduse ca număr. Mai mult decât atât, completarea declarației fiscale de către angajator implică riscuri asupra asigurării confidențialității desemnărilor. Această problemă este tratată în secțiunile ce urmează.

Opțiunile de politici:

- 1) Includerea în formularul-tip „CETO8” a unei rubrici care ar permite contribuabilului să-și exercite dreptul de a direcționa 2% din impozitul pe venit;
- 2) Obligarea angajatorului de a aduce la cunoștință, sub semnătură, dreptul salariatului de a direcționa 2% din impozitul pe venit în beneficiul organizațiilor societății civile eligibile sau instituțiilor religioase.

Suma desemnării procentuale

Potrivit reglementărilor actuale, contribuabilul trebuie să indice în mod expres suma exactă

²⁸ Anexa nr. 1 la Hotărârea de Guvern nr. 1398 din 8 decembrie 2008 pentru aprobarea formularului declarației persoanei fizice cu privire la impozitul pe venit și modul de completare a acesteia.

²⁹ Hotărârea Guvernului nr. 1398 din 8 decembrie 2008 pentru aprobarea formularului declarației persoanei fizice cu privire la impozitul pe venit și modul de completare a acesteia.

³⁰ Proiect elaborat de către Inspectoratul Principal de Stat în luna august 2014, disponibil la <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1818>.

de bani care urmează să fi redirecționată către beneficiari. În cazul în care suma desemnării procentuale depășește 2% din impozitul anual pe venit, persoana va fi sancționată cu amendă,³¹ în conformitate cu aceeași regulă ca și în cazul în care contribuabilul nu ar fi plătit impozitul pe venit³², iar sumele vor rămâne în conturile beneficiarului indicat. Considerăm că este o sarcină prea mare pentru contribuabil să calculeze de sine stătător suma desemnării procentuale, iar sancțiunea pentru greșeală este prea dură și poate descuraja contribuabilii să direcționeze 2% din impozitul pe venit. Sancțiunile dure vor duce la o reticență din partea persoanelor de a face desemnări în viitor și ar putea compromite întregul mecanism în general.

O soluție optimă în acest sens ar fi preluarea modelului maghiar, în care contribuabilul indică într-un formular separat care conține deja referirea la 1% de desemnare doar codul fiscal al organizației beneficiare, iar autoritatea fiscală va calcula și transfera ulterior suma desemnării procentuale.

Opțiunea de politici: Indicarea în formularul de desemnare doar a procentului desemnării procentuale, calculele sumelor urmând a fi făcute de organele fiscale.

Confidențialitatea desemnărilor

În prezent, nu există o procedură care ar asigura confidențialitatea desemnărilor care au loc prin intermediul angajatorului. Nici propunerile de modificări ale formularului declarației cu privire la impozitul pe venit³³ nu asigură secretul desemnărilor, codul fiscal al beneficiarului fiind indicat direct în declarație. Prin aceasta, contribuabilii sunt supuși unui potențial risc. Odată ce procedura nu este una confidențială, angajatorul poate să-și folosească poziția în mod abuziv. Relațiile de muncă se caracterizează de cele mai multe ori prin raporturi ierarhice de subordonare. Angajatorul, folosindu-se de poziția sa, este în măsură să exercite asupra salariatului presiuni pentru a determina direcționarea desemnărilor procentuale către o organizație preferată de către acesta. Asemenea acțiuni pot rezulta într-un comportament nedorit în privința salariatului care nu se conformează cu astfel de indicații. Mai mult decât atât, acest lucru contrazice în sine filosofia mecanismului de desemnare, fiind expresia democrației participative, în care oamenii decid conform propriilor convingeri unde vor să redirecționeze cele 2%.

Efecte adverse ar putea să apară și atunci când salariatul va direcționa 2% către o organizație a cărei activitate ține de protejarea drepturilor și libertăților unui grup de particulari, organizații și/sau instituții neagreate de către angajator (de exemplu, grup minoritar etnic sau religios, persoane LGBT etc.). Aceasta poate duce la încălcarea dreptului la respectarea vieții private, precum și riscul unor consecințe nedorite pentru salariat, manifestate prin acțiuni discriminatorii.

Aceste scenarii pot fi evitate prin elaborarea de formulare separate în care se indică beneficiarii desemnărilor procentuale, asigurarea confidențialității alocării desemnărilor procentuale de către angajați și prin evidența desemnărilor de către angajatori.

Opțiunile de politici:

- 1) Elaborarea unui formular separat pentru indicarea beneficiarilor mecanismului 2%;

³¹ Art. 15² alin. (4) al Codului fiscal.

³² Art. 228 al Codului fiscal.

³³ Referința nr. 34 *supra*.

- 2) Salariații trebuie să aibă posibilitatea de a îndeplini în mod confidențial formularul de desemnare și să-l transmită către angajator într-un plic sigilat;
- 3) Asigurarea unei evidențe a desemnărilor procentuale de către angajator, prin păstrarea unui registru intern a angajaților care au efectuat desemnările procentuale. Angajatorii vor transmite plicurile sigilate și copia registrelor oficiului teritorial fiscal.

Excepția de la confidențialitate

Atunci când organizațiile societății civile nu cunosc profilul contribuabililor care le direcționează 2% din impozitul său pe venit, le este dificil să construiască o relație de încredere cu aceștia. În Polonia și din 2014 în Ungaria există opțiunea divulgării identității contribuabilului. Aceasta se face de către contribuabili benevol și ajută organizațiile să-și construiască mai eficient strategiile de atragere a fondurilor.

Opțiunea de politici: Includerea opțiunii de divulgare a identității contribuabilului.

2.3. Utilizarea desemnărilor procentuale

Costurile administrative

Mijloacele financiare obținute în urma direcționării a 2% din impozitul pe venit se utilizează în general atât pentru realizarea activităților legate de misiunea organizațiilor, cât și pentru cheltuieli care nu sunt acoperite de către donatori. Unul dintre principalele avantaje ale mecanismului procentual este că oferă o mai mare flexibilitate pentru a acoperi costurile instituționale.³⁴ Totuși, „Legea 2%” limitează posibilitatea utilizării resurselor acumulate din mecanismul 2% pentru anumite categorii și servicii. În prezent, organizațiile societății civile de utilitate publică pot utiliza maxim 5% din sumele direcționate pentru acoperirea costurilor administrative.³⁵

Pe lângă dezvoltarea spiritului filantropic și consolidarea constituenților societății civile, scopul „Legii 2%” este de a contribui la dezvoltarea durabilității financiare a organizațiilor societății civile și capacităților instituționale ale acestora. Experiența altor state arată că sumele desemnate, în special în primii ani de implementare a mecanismului de desemnare procentuală nu sunt foarte mari. Din acest motiv, este necesar de a spori cota procentuală a cheltuielilor destinate pentru costurile administrative. În Ungaria, spre exemplu, din 1996 și până în 2014, organizațiile beneficiare puteau cheltui până la 50% din sumele direcționate pentru cheltuieli administrative. Din 2014, această cotă reprezintă 25% din sumele primite, cu plafonarea acestora până la 25 de milioane HUF (aprox. 89,500 USD).

De asemenea, nu există o definiție a ceea ce reprezintă „costuri administrative”. Aceasta poate duce la o interpretare eronată a acestei categorii bugetare și respectiv, utilizarea necorespunzătoare a desemnărilor, ceea ce poate avea drept consecință sancționarea organizației societății civile, retragerea statutului de utilitate publică și imposibilitatea de a beneficia de mecanism timp de 3 ani.

Opțiunile de politici:

- 1) Majorarea cotei procentuale destinate cheltuielilor administrative de la 5% la 50%;

³⁴ Centrul European pentru Drept Necomercial, Comentariile privind mecanismul de desemnare procentuală în Republica Moldova, octombrie 2014 (nepublicat).

³⁵ Art. 33³ alin. (2) lit. b) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

2) Definirea detaliată a categoriei costurilor administrative.

Costurile de publicitate

Sumele primite în urma desemnării procentuale urmează a fi utilizate doar în scopul realizării activităților de utilitate publică expres indicate în Lege.³⁶ Pentru a asigura viabilitatea mecanismului la început de drum, este necesar de a da posibilitatea organizațiilor societății civile să poată avea „costuri de publicitate”. Aceasta le va oferi o șansă să-și îmbunătățească imaginea, să-și sporească vizibilitatea și comunicarea cu constituenții. Cota pentru aceste cheltuieli ar putea fi de cel puțin 10% (modelul maghiar) din banii primiți în urma alocării mijloacelor financiare din desemnări.

Opțiunea de politici: Atribuirea unei categorii de cheltuieli din desemnările procentuale pentru costuri de publicitate.

Termenul de utilizare a desemnărilor

În prezent, beneficiarii mecanismului 2% sunt obligați să utilizeze sumele primite într-un termen ce nu depășește o perioadă fiscală după perioada fiscală în care a fost efectuată desemnarea, adică nu mai târziu de un an de zile după anul de desemnare.³⁷ Termenul de un an ar putea fi insuficient în cazul în care beneficiarii nu au capacitatea să absoarbă resursele obținute din desemnarea procentuală sau, bunăoară, activitățile bugetate din aceste mijloace sunt destinate realizării unui obiectiv continuu, planificat pentru mai mulți ani (de exemplu, activitatea de monitorizare, acumularea surselor pentru procurarea obiectelor costisitoare, de exemplu: paturi pentru azilul de bătrâni sau mijloace de transport dotate cu mecanisme pentru acomodarea persoanelor cu dizabilități etc.).

O soluție optimă în acest sens ar fi posibilitatea solicitării unei extinderi, de cel puțin încă un an pentru a folosi banii rămași. În Ungaria, organizațiile pot transmite autorității fiscale o cerere de prelungire cu încă un an a termenului de folosire a sumelor, prin care indică scopul și cuantumul sumei disponibile rămase din anul precedent. În Moldova, autoritatea potrivită ar fi Ministerul Justiției, ori Inspectoratul Fiscal de Stat.

Opțiunea de politici: Posibilitatea de extindere, a termenului de utilizare a surselor obținute în urma desemnării procentuale cu încă un an, la cerere, cu indicarea sumei disponibile și a scopului utilizării acesteia.

Statutul de utilitate publică

Privit Legii cu privire la asociațiile obștești, Comisia de certificare acordă statutul de utilitate publică organizațiilor societății civile pe o durată de 3 ani. Aceasta poate duce la multe probleme practice în implementarea mecanismului 2%. Spre exemplu, statutul de utilitate publică ar putea expira până organizația primește banii pe cont sau până când expiră termenul de utilizare a sumelor. Soluția ar fi excluderea condiției de a avea statut de utilitate publică și concentrarea mai mult pe verificarea activității organizațiilor sau acordarea statutului pe o perioadă indefinită de timp. De asemenea, după cum a fost menționat mai sus, o altă soluție care ar asigura și egalitatea de șanse în accesarea mecanismului 2% ar fi renunțarea la condiția obținerii statutului

³⁶ Art. 30 al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

³⁷ Art. 33³ alin. (2) lit. a) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

de utilitate publică și înlocuirea acesteia cu condiția desfășurării activităților de utilitate publică.

Opțiunile de politici:

1. Excluderea statutului de utilitate publică drept criteriu de eligibilitate pentru participarea organizațiilor societății civile la mecanismul 2%; sau
2. Acordarea statutului de utilitate publică pe o perioadă indefinită de timp; sau
3. Introducerea condiției de eligibilitate pentru organizațiile societății civile a desfășurării activităților de utilitate publică.

2.4. Controlul și sancțiunile

Controlul financiar

Controlul asupra utilizării mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale se efectuează de către Comisia de certificare.³⁸ Această Comisie nu are capacități suficiente pentru a efectua un astfel de control, care este de competența autorităților fiscale. Lipsa unui control financiar adecvat chiar de la începutul implementării mecanismului ar putea duce la cazuri de folosire neadecvată a fondurilor. În rezultat, aceasta ar putea trezi neîncrederea în acest mecanism și reticența persoanelor de a face desemnări.

Opțiunea de politici: Controlul asupra utilizării mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale atât pentru organizațiile societății civile, cât și pentru instituțiile religioase, trebuie să se efectueze de către Inspectoratul Fiscal.

Sancțiunile

Răspunderea organizațiilor societății civile pentru folosirea contrar legislației a fondurilor obținute în urma desemnării procentuale este lipsirea de statut de utilitate publică pe un termen de 3 ani.³⁹ Astfel, organizațiile nu doar că nu vor putea accesa mecanismul 2%, dar vor fi lipsite și de alte beneficii care rezultă din statutul de utilitate publică. Sancțiunea stabilită pentru organizațiile societății civile nu este proporțională cu beneficiile pe care le primesc din mecanismul desemnării procentuale. Această sancțiune ar trebui să aibă legătură cu mecanismul de desemnare. Spre exemplu în Ungaria sancțiunea este imposibilitatea de accesa fonduri de desemnare procentuală în următorul an de desemnare și includerea beneficiarilor excluși într-o listă disponibilă pe pagina web a autorității fiscale. De asemenea, „Legea 2%” nu prevede ca organizațiile să restituie la buget suma folosită contrar legislației.

Opțiunea de politici: Sancțiunea organizațiilor beneficiare ale mecanismului 2% pentru folosirea contrar legislației a fondurilor obținute în urma desemnării procentuale trebuie să fie: (a) amendă, (b) returnarea sumelor folosite contrar legislației și (3) excluderea de la participarea la mecanismul 2% pe o anumită durată de timp (1–2 ani), cu publicarea listei organizațiilor excluse.

³⁸ Art. 33³ alin. (3) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești și art. 43¹ alin. (3) al Legii nr. 125 din 11 mai 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie.

³⁹ Art. 33⁴ alin. (3) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești

2.5. Capacitatea instituțională

Comisia de Certificare urmează să publice lista asociațiilor obștești cu statut de utilitate publică până la data de 20 decembrie a fiecărui an.⁴⁰ La data de 15 aprilie 2015, lista pentru anul 2014 încă nu era publicată pe pagina web a Ministerului Justiției. Ultima listă disponibilă este datată din 2010. În aceste circumstanțe, multe organizații ale societății civile care au obținut statutul de utilitate publică după 2010 riscă să nu poată participa la mecanismul 2% din cauze care nu țin de voința lor. În plus, „Legea 2%” aduce noi competențe Comisiei de Certificare care țin de controlul utilizării sumelor obținute în urma desemnării procentuale atât de către organizațiile societății civile, cât și de către instituțiile religioase.

Potrivit Concluziilor Conferinței din 2011 privind finanțarea de stat a organizațiilor societății civile, Comisia de certificare are capacitate limitată pentru a-și executa sarcinile⁴¹. În condițiile în care „Legea 2%” aduce noi atribuții, este nevoie de capacitarea Comisiei de certificare concomitent cu implementarea mecanismului de desemnare procentuală.

Opțiunea de politici: Sporirea capacităților Comisiei de certificare.

⁴⁰ Art. 31 alin. (11¹) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

⁴¹ Concluzii și recomandări. Conferința internațională privind finanțarea de stat a organizațiilor societății civile, 26-27 septembrie 2011, pag. 3-7, disponibile la http://www.fhi360.md/docs/2012/21.02.2012/Concluzii_si_Recomandari_de_la_Conferinta_Internationala_privind_Finantarea_de_Stat_a_Organizatiilor_Societatii_Civile.pdf.

Recomandări

Tabel: Matricea modificărilor legislative propuse

Modificări propuse	Actul normativ care urmează a fi adoptat / modificat
Asigurarea egalității de tratament pentru organizațiile societății civile și instituțiile religioase	
Introducerea condiției de eligibilitate de demonstrare a desfășurării activității de utilitate publică pentru asociațiile obștești pentru a beneficia de „Legea 2%”.	1. Codul fiscal 2. Legea cu privire la asociațiile obștești
Instituirea unor reguli egale pentru organizațiile societății civile și instituțiile religioase privind răspunderea pentru folosirea desemnărilor contrar legislației.	1. Codul fiscal 2. Legea cu privire la asociațiile obștești / Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie
Asigurarea durabilității financiare a organizațiilor societății civile	
BENEFICIARI	
Eliminarea concurenței între organizațiile societății civile și instituțiile religioase prin: a. Desemnarea a 1% în favoarea organizațiilor societății civile și încă 1% în favoarea instituțiilor religioase, sau b. Introducerea unei noi opțiuni de desemnare prin posibilitatea divizării celor 2% în jumătate între o organizație a societății civile și o instituție religioasă.	1. Codul fiscal 2. Legea cu privire la asociațiile obștești 3. Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie
A include procedura de înregistrare preliminară a organizațiilor societății civile și a instituțiilor religioase pentru a beneficia de mecanismul 2%. Ministerul Justiției este autoritatea care stabilește anual lista beneficiarilor mecanismului 2%.	1. Codul fiscal 2. Hotărâre de Guvern (Regulament)
EFFECTUAREA DESEMNĂRILOR	
Limitarea posibilităților de alocare a desemnărilor procentuale la un singur mod de transfer a 2% din impozitul pe venit la momentul depunerii declarației pe venit, o dată pe an.	1. Codul fiscal 2. Hotărâre de Guvern (Regulament)
Includerea în formularul-tip „CETO8” a unei rubrici care ar permite contribuabilului să-și exercite dreptul de a direcționa 2% din impozitul pe venit.	Hotărâre de Guvern (Regulament)

Modificări propuse	Actul normativ care urmează a fi adoptat / modificat
Obligarea angajatorului de a aduce la cunoștință, sub semnătură, dreptul salariatului de a direcționa 2% în beneficiul organizațiilor societății civile eligibile sau instituțiilor religioase.	Hotărâre de Guvern (Regulament)
Indicarea în formularul de desemnare doar a procentului desemnării procentuale, calculele urmând a fi făcute de organele fiscale.	1. Cod Fiscal 2. Hotărâre de Guvern (Regulament)
Asigurarea confidențialității desemnărilor prin: 1. Elaborarea unui formular separat pentru indicarea beneficiarilor mecanismului 2%; 2. Salariații trebuie să aibă posibilitatea de a îndeplini în mod confidențial formularul de desemnare și să-l transmită către angajator într-un plic sigilat; 3. Asigurarea unei evidențe a desemnărilor procentuale de către angajator, prin păstrarea unui registru intern a angajaților care au efectuat desemnările procentuale. Angajatorii vor transmite plicurile sigilate și copia registrelor oficiului teritorial fiscal.	Hotărâre de Guvern (Regulament)
Includerea opțiunii de divulgare a identității contribuabilului.	Hotărâre de Guvern (Regulament)
UTILIZAREA DESEMNĂRILOR	
Majorarea cotei procentuale destinate cheltuielilor administrative la 50%.	1. Codul Fiscal 2. Hotărâre de Guvern (Regulament) 3. Legea cu privire la asociațiile obștești
Definirea detaliată a categoriei „costurilor administrative”.	Hotărâre de Guvern (Regulament)
Posibilitatea de a utiliza desemnările procentuale pentru categoria „costuri de publicitate”.	1. Codul Fiscal 2. Hotărâre de Guvern (Regulament) 3. Legea cu privire la asociațiile obștești
Posibilitatea de extindere, la cerere, a termenului de utilizare a surselor obținute în urma desemnării procentuale cu încă un an.	1. Codul Fiscal 2. Hotărâre de Guvern (Regulament) 3. Legea cu privire la asociațiile obștești
1. Excluderea statutului de utilitate publică ca și criteriu de eligibilitate pentru organizațiile societății civile pentru participarea în mecanismul 2%; sau 2. Acordarea statutului de utilitate publică pe o perioadă indefinită de timp; sau 3. Introducerea condiției de eligibilitate pentru organizațiile societății civile a desfășurării activităților de utilitate publică.	1. Legea cu privire la asociațiile obștești 2. Hotărâre de Guvern (Regulament)
CONTROLUL ȘI SANCTIUNILE	

Modificări propuse	Actul normativ care urmează a fi adoptat / modificat
Controlul asupra utilizării mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale atât pentru organizațiile societății civile, cât și pentru instituțiile religioase, trebuie să se efectueze de către Inspectoratul Fiscal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hotărâre de Guvern (Regulament) 2. Legea cu privire la asociațiile obștești 3. Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie
Sanctiunea organizațiilor beneficiare ale mecanismului 2% pentru folosirea contrar legislației a fondurilor obținute în urma desemnării procentuale trebuie să fie: (a) amendă, (b) returnarea sumelor folosite contrar legislației și (3) excluderea de la participarea la mecanismul 2% pe o anumită durată de timp (1-2 ani), cu publicarea listei organizațiilor excluse.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hotărâre de Guvern (Regulament) 2. Legea cu privire la asociațiile obștești 3. Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie
SPORIREA CAPACITĂȚILOR INSTITUȚIONALE	
Sporirea capacităților Comisiei de certificare.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legea cu privire la asociațiile obștești 2. Hotărârea Guvernului nr. 266 din 12 aprilie 2011 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei de Certificare și a modelului Certificatului de utilitate publică

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație non-profit neguvernamentală cu sediul în Chișinău, Republica Moldova. CRJM tinde să asigure o justiție calitativă, promptă și transparentă și respectarea efectivă a drepturilor civile și politice. În realizarea acestor obiective, CRJM combină cercetarea de politici și activitatea de advocacy realizate într-un mod independent și neutru.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Str. A. Șciusev 33,
MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova
Tel: +373 22 843601
Fax: +373 22 843602
Email: contact@crjm.org
www.crjm.org

Facebook - <https://www.facebook.com/pages/Centrul-de-Resurse-Juridice/192147737476453>

Twitter - <https://twitter.com/CRJMdovna>