

Tîrgu Mureș  
2016

# Descentralizarea fiscală în România și Elveția

Studiu comparativ

Autori:

av. dr. Brîndușa Gorea (coordonator), drd. Oana Voica Nagy, drd. Ioana Raluca Toncean-Luieran.



*Acest studiu a fost realizat la comanda Asociației pentru Minți Pertinente – [AMPER](#).  
Reproducerea sau difuzarea în orice formă, în scopuri necomerciale, este permisă cu condiția indicării sursei.*



---

Asociația pentru Minți Pertinente



# CUPRINS

1. Considerații introductive .....	6
1.1. Argument.....	6
1.2. Termenii comparației. România și Elveția – asemănări și deosebiri .....	8
1.3. Precizări terminologice.....	10
2. Descentralizarea fiscală în România.....	11
2.1. Cadrul legislativ .....	11
2.1.1. Constituția României .....	11
2.1.2. Codul fiscal.....	15
2.1.3. Legea finanțelor publice .....	17
2.1.3.1. Calendarul bugetar.....	18
2.1.4. Legea responsabilității fiscal-bugetare.....	20
2.1.5. Legea administrației publice locale .....	21
2.1.6. Legea-cadru a descentralizării .....	23
2.1.7. Legea finanțelor publice locale.....	28
2.1.8. Legea descentralizării din 2013 (neconstituțională) .....	31
2.1.9. Preconizata reformă a administrației publice .....	33
2.2. Principalele impozite și taxe percepute în România .....	37
2.2.1. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul de stat .....	37
2.2.1.1. Impozitul pe profit.....	37
2.2.1.2. Impozitul pe dividende .....	38
2.2.1.3. Impozitul pe venitul microîntreprinderilor.....	38
2.2.1.4. Impozitul pe venit.....	39
2.2.1.5. Taxa pe valoarea adăugată.....	43
2.2.1.6. Accize și taxe speciale.....	45
2.2.1.7. Impozit pe construcții.....	46
2.2.2. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul județului .....	47
2.2.3. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul localităților .....	47
2.2.3.1. Impozitul sau taxa pe clădiri.....	48
2.2.3.2. Impozitul pe teren/taxa pe teren .....	49
2.2.3.3. Impozitul pe mijloacele de transport .....	49
2.2.3.4. Taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor .....	50
2.2.3.5. Taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate .....	51
2.2.3.6. Impozitul pe spectacole.....	51

2.2.3.7. Taxe speciale .....	52
2.2.3.8. Alte taxe locale .....	52
2.2.3.9. Impozitul pe transferul dreptului de proprietate.....	53
2.2.3.10. Taxele judiciare de timbru.....	53
2.2.3.11. Majorarea impozitelor si taxelor locale de consiliile locale sau consiliile județene.....	54
2.2.4. Contribuții de asigurări sociale.....	54
2.2.4.1. Contribuții la Bugetul asigurărilor sociale de stat .....	55
2.2.4.2. Contribuții la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate .....	57
2.2.4.3. Contribuții la Bugetul asigurărilor pentru șomaj.....	60
2.2.5. Sintează privind regimul fiscal din România.....	61
2.2.5.1. Tipurile de impozite și taxe percepute în România .....	61
2.2.5.2. Cine colectează impozitele? .....	62
2.2.5.3. Cine sunt contribuabilii? .....	63
2.2.5.4. Ce se impozitează? .....	63
2.2.5.5. Ce poate fi dedus fiscal? .....	64
2.2.5.6. Cât impozit se plătește? .....	65
2.2.5.7. Cum se derulează procedura fiscală?.....	66
2.3. Veniturile autorităților locale române .....	68
2.3.1. Categoriile de venituri bugetare .....	68
2.3.2. Veniturile localităților .....	70
2.3.3. Veniturile județelor .....	75
2.4. Cheltuielile autorităților locale române .....	81
2.4.1. Cheltuielile localităților.....	83
2.4.2. Cheltuielile județelor .....	85
2.5. Relațiile dintre stat, județe și localități.....	90
2.5.1. Distribuția impozitului pe profit .....	91
2.5.2. Distribuția impozitului pe venit.....	92
2.5.2.1. Procedura de distribuție.....	93
2.5.2.2. Cuantumul ce revine bugetelor locale .....	97
2.5.3. Distribuția taxei pe valoarea adăugată .....	99
2.5.4. Problema solidarității .....	103
2.6. Concluzii privind descentralizarea fiscală în România.....	104
3. Descentralizarea fiscală în Elveția .....	106
3.1. Cadrul legislativ .....	106
3.1.1. Legislația federală.....	107

3.1.2. Legislația cantonală .....	113
3.2. Principalele impozite și taxe percepute în Elveția.....	115
3.2.1. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul federal .....	119
<b>3.2.1.1. Taxa pe valoarea adăugată</b> .....	120
<b>3.2.1.2. Impozitul pe venit</b> .....	121
<b>3.2.1.3. Impozitul pe cheltuieli</b> .....	123
<b>3.2.1.4. Impozitul pe profit</b> .....	125
<b>3.2.1.5. Taxa pentru scutirea de efectuarea serviciului militar</b> .....	125
<b>3.2.1.6. Taxe de timbru</b> .....	126
<b>3.2.1.7. Impozitul reținut la sursă</b> .....	127
<b>3.2.1.8. Taxele speciale pe consum (accizele)</b> .....	127
<b>3.2.1.9. Taxele vamale</b> .....	129
<b>3.2.1.10. Taxele de stimulent</b> .....	129
<b>3.2.1.11. Taxele de folosire a drumurilor (de trafic)</b> .....	130
<b>3.2.1.12. Taxa pe jocurile de noroc</b> .....	131
<b>3.2.1.13. Câteva concluzii</b> .....	131
3.2.2. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul cantonal.....	132
3.2.2.1. Impozitul pe venit.....	136
3.2.2.2. Impozitul pe avere.....	138
3.2.2.3. Impozitul pe profit.....	139
3.2.2.4. Impozitul pe capital .....	140
3.2.2.5. Impozitul reținut la sursă.....	140
3.2.2.6. Impozitul pe câștigul din tranzacții imobiliare .....	141
3.2.2.7. Impozitul pe moșteniri și donații.....	142
3.2.3. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul localităților .....	142
3.2.3.1. Impozite comunale obligatorii .....	144
3.2.3.2. Impozitele comunale facultative .....	146
3.2.4. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul parohiilor.....	147
3.2.5. Contribuții la sistemul de asigurări sociale.....	149
3.2.5.1. Sistemul elvețian de securitate socială .....	149
3.2.5.2. Sistemul de pensii.....	151
3.2.5.3. Asigurarea de sănătate.....	152
3.2.5.4. Asigurarea de șomaj .....	152
3.2.5.5. Prestațiile familiale și de maternitate .....	153
3.2.6. Sinteză privind regimul fiscal din Elveția .....	153

3.2.6.1. Tipurile de impozite și taxe percepute în Elveția .....	153
3.2.6.2. Cine colectează impozitele? .....	154
3.2.6.3. Cine sunt contribuabilii? .....	155
3.2.6.4. Ce se impozitează? .....	155
3.2.6.5. Ce poate fi dedus fiscal? .....	156
3.2.6.6. Cât impozit se plătește? .....	156
3.2.6.7. Cum se derulează procedura fiscală? .....	158
3.3. Veniturile cantoanelor și comunelor elvețiene .....	160
3.3.1. Categoriile de venituri bugetare .....	160
3.3.2. Veniturile cantonului Berna .....	160
3.3.3. Veniturile orașului Berna .....	163
3.4. Cheltuielile cantoanelor și comunelor elvețiene .....	164
3.4.1. Categoriile de cheltuieli bugetare .....	164
3.4.2. Cheltuielile cantonului Berna .....	166
3.4.3. Cheltuielile orașului Berna .....	170
3.5. Relațiile dintre federație, cantoane și comune .....	174
3.5.1. Repartizarea sarcinilor și egalizarea financiară. Problema solidarității .....	174
3.5.2. Reforma din 2002 a sistemului de repartizare a sarcinilor și de egalizare fiscală .....	174
3.5.3. Optimizarea din 2012 a egalizării financiare și a diviziunii sarcinilor între canton și comune .....	175
3.6. Concluzii privind descentralizarea fiscală în Elveția .....	176
4. Comparație între sistemul fiscal român și cel elvețian .....	178
4.1. Forma de stat și forma de guvernământ .....	178
4.2. Cadrul legislativ .....	181
4.3. Tipuri de impozite și taxe .....	183
4.4. Veniturile și cheltuielile autorităților locale .....	185
4.5. Relațiile dintre palierele administrative. Problema solidarității .....	185
4.6. Relația contribuabilului cu administrația .....	186
4.7. Transparența bugetară .....	188
5. Concluzii și recomandări .....	191
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ .....	199
INDEXUL TABELOR ȘI REPREZENTĂRILOR GRAFICE .....	201
SINTEZĂ PRIVIND DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ROMÂNIA ȘI ELVEȚIA .....	203
PROPUNERI DE MODIFICĂRI LEGISLATIVE .....	211

## 1. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

Studiul de față propune o analiză comparativă a modului și a gradului în care este realizată descentralizarea fiscală în România și în Confederația Elvețiană. Motivul alegerii Elveției ca termen de comparație este dat, pe de o parte, de similitudinile pe care le prezintă cu România (ca structură administrativ-teritorială, organe deliberative locale, areal geografic și populație etc. – așa cum vom vedea în continuare), în ciuda faptului că avem de a face cu două forme de organizare statală diferite (stat unitar, respectiv federație), și de bunăstarea proverbială a Elveției, pe de altă parte. Ne-am propus să încercăm să înțelegem cauzele acestei bunăstări, să comparăm modelul elvețian cu cel român și, firește, să analizăm oportunitatea unui eventual „import” de idei și soluții.

### 1.1. ARGUMENT

Descentralizarea fiscală este doar o parte a procesului de descentralizare administrativă și financiară, dar o parte esențială, întrucât veniturile fiscale reprezintă cea mai importantă sursă prin care se alimentează bugetele publice. Or, în absența resurselor bănești corespunzătoare, nu putem vorbi despre o descentralizare reală. Transferul de competențe administrative dintre centru spre periferie, adică de la organele administrației publice centrale către cele locale, trebuie însoțită de creșterea veniturilor bugetare locale, ceea ce este în dependență directă de descentralizarea fiscală, adică de sporirea cuantumului impozitelor și taxelor care intră în bugetele locale (fără creșterea poverii fiscale).

Creșterea veniturilor bugetare locale se poate face și prin alocarea de sume suplimentare de la bugetul de stat, dar aceasta nu înseamnă o descentralizare reală, ci – mai degrabă – o centralizare deghizată, prin care statul decide cât, de unde și sub ce formă alocă autorităților locale, iar acestea din urmă se află într-o continuă incertitudine și dependență de centru. Din păcate, în linii mari, aceasta este situația actuală din România, așa cum vom putea observa în continuare.

Studiul de față propune o concepție modernă asupra descentralizării fiscale, în conformitate cu care cea mai mare parte a veniturilor fiscale directe (impozit pe venit și impozit pe profit) trebuie să intre în bugetul localităților, de unde acestea vor vira – pentru respectarea principiului solidarității și al egalizării financiare – cote către bugetul județului de care aparțin, respectiv către bugetul de stat.

În prezent, impozitul pe venit intră în bugetul de stat, de unde se întoarce în parte în bugetele localităților și județelor, sub forma unor așa-numite „cote defalcate”, printr-o procedură greoaie, ilogică și pe alocuri obscură, favorizând astfel subiectivismul și arbitrariul în alocarea acestuia.

Cât privește impozitul pe profit, acesta intră și rămâne exclusiv în bugetul de stat, ceea ce constituie o inechitate gravă la adresa comunităților în care acest profit este produs, atât din punct de vedere al companiilor plătitoare de impozit pe profit (care nu regăsesc nimic din bogăția pe care o produc în serviciile publice ale localității unde își au sediul / își desfășoară activitatea), cât și din punctul de vedere al cetățenilor din comunitatea ce „găzduiește” compania în cauză (pentru că nici acești cetățeni nu au niciun beneficiu de pe urma activității economice locale).

Întrucât bugetele localităților sunt văduvite de impozitul pe profit și primesc (nu opresc) o cotă din impozitul pe venit, care este mereu diminuată, comunitățile locale nu reușesc să se autofinanțeze în România, ceea ce obligă statul să le aloce sume din taxa pe valoarea adăugată, tot printr-o procedură criticabilă și adesea, inechitabilă.

Fără îndoială, există în România localități mici și sărace, care nu ar reuși să se autofinanțeze nici prin procedura propusă de noi, de reținere a impozitelor pe venit și pe profit la bugetul local, cu virarea unor cote către județ și stat. Dar tocmai acesta este principalul rol al cotelor în discuție, de a contribui la echilibrarea financiară a localităților din cadrul unui județ, respectiv a județelor României. Practic, comunitățile locale își gestionează autonom veniturile fiscale proprii, dar sunt solidare atât cu celelalte comunități din zonă (prin cota virată județului), cât și cu cele din întreaga țară (prin cota virată la bugetul de stat).

Gestionarea autonomă a veniturilor fiscale ale localității, adică esența descentralizării fiscale, nu este un scop în sine. Autonomia și descentralizarea administrativ-financiară într-un stat de drept nu sunt, în ansamblul lor, decât **măsuri de corectare a centralismului excesiv**, care – așa cum istoria ne-a dovedit în modul cel mai dureros – înseamnă decizii proaste pentru cetățean, sărăcie, servicii publice de calitate scăzută ș.a.m.d.

Credem că nimeni nu se îndoiește de faptul că cele mai bune decizii pentru comunitate se pot lua chiar în comunitate. Niciodată „centrul” nu va ști mai bine care sunt problemele locale, care modul optim de soluționare a acestora, care sunt cele mai bune strategii de dezvoltare locală sau cum trebuie folosiți banii comunității. Problemele locale specifice cer rezolvări specifice, nu decizii dictate de la centru.

De altfel, **principiul subsidiarității**, asumat de legislația română (prin Legea-cadru a descentralizării, din 2006, dar și prin actele normative subsecvente), cere ca exercitarea competențelor administrative să fie în sarcina autorității publice locale situate la nivelul **cel mai apropiat de cetățean** (și numai în subsidiar, dacă acest lucru nu este posibil, de către o autoritate de nivel superior). Aceasta este o recunoaștere legislativă a faptului că niciun un sistem centralizat nu poate răspunde varietății nevoilor comunităților locale la fel de bine ca autoritățile locale. Desigur, structurile guvernului își păstrează și într-un star descentraliza, atribuțiile firești, de reglementare și control al legalității.

Așadar, principalul scop al descentralizării este de a oferi servicii publice de mai bună calitate, la un preț mai redus, în acord cu cerințele și preferințele beneficiarilor, dar și de a oferi o premisă reală pentru creșterea economică și socială în general. Apropierea deciziei de cetățean și luarea unor decizii mai adecvate necesităților lui contribuie la bunul mers al întregii societăți, nu doar al uneia sau alteia dintre comunitățile locale.

De altfel, autonomia locală este departe de a însemna fragmentarea administrativă a unei țări, și cu atât mai puțin „federalizarea” sa. Principiul descentralizării completează principiul caracterului unitar al statului român; ambele sunt prevăzute în Constituția României, iar obiectivul primului este o mai bună administrare și gestionare a resurselor locale, ceea ce nu poate conduce decât la creșterea bunăstării generale a unei națiuni.



## 1.2. TERMENII COMPARAȚIEI. ROMÂNIA ȘI ELVEȚIA – ASEMĂNĂRI ȘI DEOSEBIRI

Premisele pentru realizarea unui studiu comparativ pe tema fiscalității și a descentralizării fiscale constau în similitudini dintre cele două state, în ciuda diferențelor ce decurg din faptul că Elveția este stat federal (confederație doar ca denumire), iar România – stat unitar:

- (1) **Structură administrativ-teritorială** similară, organizată pe **3 paliere**:
  - palier central: statul federal și organele administrației publice federale – în Elveția / statul unitar și organele administrației publice centrale – în România
  - palier median: cantoane și organele administrației publice cantonale – în Elveția / județe și organele administrației publice județene – în România;
  - palier de bază: localități (denumite generic „comune”) și organele administrației publice locale („comunale”) - în Elveția / localități (comune și orașe, din care unele municipii) și organele administrației publice locale (ale comunei, orașului sau municipiului – în România;
- (2) **Organe deliberative locale** similare, alese o dată la 4 ani:
  - Parlamentul cantonal (de obicei, unicameral) – în Elveția / Consiliul județean (unicameral și similar unui mini-parlament la nivel de județ) – în România;
  - Parlamentul local (unicameral) – în Elveția / Consiliul local (unicameral și similar unui mini-parlament la nivel de comună, oraș sau municipiu) – în România;
- (3) Cele 26 de cantoane din Elveția, respectiv cele 41 de județe din România au un **areal geografic și populație relativ similare**;
- (4) Contribuabilii români și cei elvețieni datorează **aproximativ aceleași tipuri de taxe și impozite**; există o oarecare similitudine chiar și între cotele (procentele) de impozitare / taxare, modul de întrebuințare a sumelor colectate fiscal etc.;
- (5) Ambele state analizate pun accent pe **solidaritatea** între regiunile bogate și cele sărace, prin **politici de egalizare financiară**;
- (6) Există **diversitate** culturală, etnică și religioasă în cazul ambelor state (mai mult în cazul Elveției).

Deosebirile dintre statele analizate decurg mai ales din statutul de stat federal (Elveția) / stat unitar (România):

- Un grad mult mai mare de autonomie locală în cazul cantoanelor elvețiene, comparativ cu județele din România;
- Tendință spre „centralizare” în cazul Elveției (lărgirea atribuțiilor federației și cantoanelor)<sup>1</sup> / de descentralizare în cazul României (depășirea moștenirii comuniste, de stat excesiv centralizat);
- Federalismul elvețian se extinde și la nivelul fiscal, competențele, resursele bugetare și responsabilitățile fiind net împărțite între cele 3 nivele: federal, cantonal și local, care au fiecare suveranitate fiscală; politica fiscală în România este unică, decisă la nivel central.

Deosebirile vor fi analizate punctual acolo unde este cazul, unele ținând de specificul statelor analizate (unitar / federal), altele putând fi repere pentru descentralizarea fiscală în România.

---

<sup>1</sup> A se vedea în acest sens Wolf Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 47-48 și urm.

Tabelul de mai jos prezintă câteva date comparative pentru cele două țări în discuție:

	<b>ROMÂNIA</b>	<b>ELVEȚIA</b>
<b>Teritoriu</b>	238.391 km <sup>2</sup>	41.285 km <sup>2</sup>
<b>Populație</b>	20.121.641 (recensământ 2011)	8.139.600 (recensământ 2013)
<b>Regiuni de dezvoltare</b>	8 regiuni de dezvoltare (fără capacitate administrativă)	3 regiuni lingvistice și culturale: germană, franceză, și italiană (+ văile vorbitoare de retoromană)
<b>Densitate a populației</b>	84,4 loc/km <sup>2</sup>	192,6 loc/km <sup>2</sup>
<b>PPC<sup>2</sup> / cap locuitor</b>	9.387 USD	58.731 USD
<b>Număr județe / cantoane</b>	41 județe + București (statut de județ)	26 cantoane (20 cantoane și 6 semi-cantoane)
<b>Conducerea județelor / cantoanelor</b>	Consiliu județean (Prefect – reprezentant al Guvernului în teritoriu)	Parlament cantonal (de obicei, unicameral), Guvern cantonal și instanțe judecătorești cantonale
<b>Reprezentare etnică</b>	88,9% români 6,5% maghiari 3,3% romi 1,3% alte minorități etnice	65% germani 18% francezi 10% italieni 1% romansch 6% alte etnii
<b>Reprezentare religioasă</b>	86,7% ortodocși 4,7% romano-catolici 3,7% reformați 1,5% pentecostali 0,9% români uniți (greco-catolici) 0,7% altele (religie mozaică, atei, fără religie, fără religie declarată)	38,8% romano-catolici 30,9% protestanți 20,1% fără religie 4,5% islamiști 5,7% altele

**Tabelul 1 - Date comparative România – Elveția**

În ce privește comparația între palierele administrative median și de bază, am ales cantonul Berna și județul Mureș, respectiv capitalele acestora (orașul Berna și municipiul Tîrgu Mureș). Similitudinile decurg din suprafața aproape egală a cantonului Berna (aproximativ 6.000 km<sup>2</sup>) cu cea a județului Mureș (ce are o suprafață de circa 6.700 km<sup>2</sup>). De asemenea, cantonul Berna are 14 localități cu peste 10.000 locuitori, în timp ce județul Mureș are 11 asemenea localități (4 municipii și 7 orașe).

<sup>2</sup> Paritatea puterii de cumpărare

### 1.3. PRECIZĂRI TERMINOLOGICE

Din rațiuni de fluiditate a expunerii, pe parcursul acestui studiu vom folosi anumiți termeni într-un înțeles asumat după cum urmează:

Prin „**localitate**” vom înțelege orice așezare umană ce deține capacitate administrativă proprie. În România, includem în concept municipiile, orașele și comunele (nu și satele și cătunele). În Elveția, localitățile cu capacitate administrativă proprie se numesc formal „comune” ( „Gemeinden” - în limba germană, „communes” - în limba franceză, „comuni” în limba italiană sau „vischnancas” - în limba retoromană). Chiar și cele mai mari așezări din Elveția, cum ar fi Berna, Zürich sau Geneva, au statutul formal de „comună”, astfel încât le vom denumi ca atare sau ca „localități”.

Prin termenul „**autoritate locală**” vom desemna un organ al administrației publice care acționează la nivelul local: localitate sau județ – în România, comună sau canton – în Elveția.

Termenului de „comunitate” îi corespunde în acest studiu conceptul de colectivitate umană sau populație care trăiește pe raza unei unități administrativ-teritoriale.

Prin „unitate administrativ-teritorială” înțelegem, în cazul României, comuna, orașul (sau municipiul) și județul, iar, în cazul Elveției, comuna, districtul<sup>3</sup> și cantonul.

Deși denumirea oficială a Elveției este „Confederația Elvețiană”, considerăm că ea nu mai este o „confederație”, ci are toate atributele unui stat federal. O vom desemna, în consecință, sub denumirea de „fедераție”, dar vom păstra termenul de „confederație” în acele cazuri în care legislația elvețiană îl folosește ea însăși.

Acolo unde nu se fac alte precizări, termenii sunt folosiți în înțelesul lor comun din limba română.

În cazul sursele de informare în alte limbi decât cea Română (engleză, germană și franceză), toate traducerea aparțin autoarelor prezentului studiu și sunt perfectibile.

---

<sup>3</sup> Nu toate cantoanele elvețiene au și districte.

## **2. DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ROMÂNIA**

Complexitatea temei analizate ne-a condus la soluția de a organiza materialul în 3 mari componente: (1) o prezentare succintă a legislației relevante; (2) o descriere sistematică a principalelor taxe, impozite și contribuții plătite de cetățeni și companii și (3) o analiză a veniturilor și cheltuielilor autorităților locale, justificată de faptul că cea mai mare parte a bugetului acestor autorități este alimentat de venituri fiscale.

Credem că această structură este cea mai potrivită pentru a oferi atât o inițiere – cititorilor mai puțin familiarizați cu domeniul vast al fiscalității, cât și posibilitatea de aprofundare a mai multor fațete ale descentralizării fiscale – de la modul în care sunt creați așa-numiții „bani publici”, până la felul în care aceștia se reîntorc la cetățean, sub forma de bunuri și servicii publice. În definitiv, descentralizarea fiscală nu este altceva decât măsura în care cetățeanul beneficiază pe plan local de impozitele, taxele și contribuțiile pe care le plătește, prin decizia locală, astfel încât bunurile și serviciile publice să fie adaptate nevoilor sale concrete (de preț, calitate, urgență, prioritate, utilitate, preferință etc.).

### **2.1. CADRUL LEGISLATIV**

Conform Constituției României, cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice, dar sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. Pe de altă parte, legea fundamentală organizează administrația publică pe două paliere: central și local. Principiul autonomiei locale este consacrat de Constituție, alături de cel al descentralizării.

Alături de Constituție, mai sunt relevante pentru obiectului studiului nostru și alte legi de rang inferior, organice sau ordinare, pe care le vom analiza în continuare.

#### **2.1.1. Constituția României**

Fiscalitatea în România își află întemeierea în legea fundamentală a țării, Constituția României, adoptată în 1991<sup>4</sup>. Prin esența sa, Constituția este supremă, are o valoare juridică superioară față de orice altă normă de drept, astfel că toate actele adoptate de Parlament, Guvern sau emise de autoritățile publice, trebuie să se conformeze. Constituția este cadrul sistemului juridic și politic național, iar, în mod firesc, statuează și liniile diriguitoare în stabilirea, gestionarea și utilizarea resurselor bănești ale statului. Mai mult, sunt reglementate autoritățile responsabile, precum și relațiile dintre acestea.

La fel ca majoritatea constituțiilor contemporane, Constituția României începe prin a detalia caracterele și atributele statului român. Potrivit art. 1 din Constituție, „România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. Forma de guvernământ a statului român este republica. România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt

---

<sup>4</sup> Menționăm că, în contextul necesității aderării României la Uniunea Europeană, Constituția a fost revizuită în 2003, fiind îmbunătățită și perfecționată.

garantate. Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale. În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Potrivit caracterului unitar, statul este organizat ca o unică formațiune statală bazat pe o unică Constituție și în care există un singur sistem de organisme prin care se exercită cele trei puteri, deciziile fiind difuzate în principal de la centru<sup>5</sup>. Specific statului unitar este descentralizarea și deconcentrarea, fiind privite ca două corecturi a puterii centralizate excesiv.

Conform art. 2 din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.

Mai mult, constituentul a ținut să sublinieze caracterul inalienabil al teritoriului, care din punct de vedere administrativ este organizat în comune, orașe și județe.

Art. 4 din Constituție, intitulat generic „Unitatea poporului și egalitatea între cetățeni”, subliniază importanța populației ca element esențial al statului. Astfel, statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi. Mai mult, stabilind criteriile nediscriminării, România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială. Subliniem că noțiunea de solidaritate a fost introdusă odată cu revizuirea Constituției în 2003, când s-a dorit ca, pe lângă ideea de uniune între cetățeni, să se contureze o adevărată solidaritate socială, care să ducă până la distribuirea echitabilă a resurselor naționale.

Titlul II din Constituție este consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, acestea fiind, în mare parte cele consacrate în majoritatea actelor internaționale de referință în domeniu. Dintre acestea subliniem unele aspecte relevante în materie. Astfel, potrivit art. 41 din Constituție dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă. Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege. Durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore. La muncă egală, femeile au salariu egal cu bărbații. Dreptul la negocieri colective în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.

Totodată, accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate. Prezentul articol dă expresie libertății de a începe o activitate economică, de a o exercita într-un mediu concurențial adecvat, în condițiile libertății comerțului.

Dreptul de petiționare prevăzut de art. 50 din Constituție este un drept cetățenesc de tradiție în sistemul românesc. Potrivit acestuia, cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă. Exercițarea dreptului de petiționare este scutită de taxă.

---

<sup>5</sup> A se vedea C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p.633.

Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii. Acest drept le oferă cetățenilor posibilitatea de a intra în contact direct cu autoritățile statului pentru a soluționa atât probleme personale cât și probleme de interes general. Se subliniază obligativitatea indicării identității și gratuitatea petiției, ceea ce constituie o garanție în plus a realizării efective a fiecărui caz în parte. Mai mult, pentru ca finalitatea să fie certă, constituantul a stabilit obligația corelativă a autorităților publice de a răspunde la petiții potrivit unui act normativ de aplicare. Menționăm că primul act normativ de aplicare a fost adoptat târziu după intrarea în vigoare a Constituției, abia în 2002<sup>6</sup>.

Corelativ oricărui drept, există o obligație corespunzătoare, Constituția sintetizând în câteva articole îndatoririle fundamentale ale cetățenilor. Printre acestea, plata unor contribuții financiare este vitală pentru stat. Conform art. 56 din Constituție, cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice. Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. Orice alte prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale. Într-adevăr, în realizarea atribuțiilor sale, statul are o serie de cheltuieli pe care nu le poate acoperi fără contribuția tuturor membrilor săi. Aceste contribuții se realizează prin intermediul obligațiilor fiscale intuite de stat atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice. Toate acestea întrucât fiecare individ are nevoie de administrație, de poliție, de justiție etc., iar pentru întreținerea acestora trebuie să contribuie corespunzător. Însă problema cea mai delicată pentru stat este stabilirea unui sistem de impozitare care să nu fie o povară pentru individ, dar care să asigure buna desfășurare a activității statului. Mai mult, Constituția instituie necesitatea egalității în materie fiscală, adică legea fiscală să fie aceeași pentru toată lumea, iar cei aflați în aceeași situație să fie tratați la fel. Articolul în discuție subliniază reglementarea prelevărilor fiscale doar prin lege. Astfel, chiar și stabilirea impozitelor și taxelor locale sunt trebuie făcută doar în limitele prevăzute de lege. Prin această normă s-a dorit înlăturarea eventualelor abuzuri ale organelor administrației publice.

În România, administrația publică este organizată în administrația publică centrală și administrația publică locală. Între cele două există legături strânse datorită caracterului unitar al statului, dar și unele delimitări impuse de descentralizare, deconcentrare și de principiul autonomiei locale pe care se întemeiază administrația publică locală.

Potrivit art. 121 din Constituție, autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe. Totodată, consiliile locale și primarii se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor. Astfel consiliul local este o autoritate colegială cu caracter deliberativ, iar primarul este organul unipersonal cu rol executiv, ambele organe fiind alese prin vot de către populație.

Conform art. 122 din Constituție, Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii. Consiliul județean este o

---

<sup>6</sup> A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 513.

autoritate publică intermediară<sup>7</sup>, organizată la nivelul județului, spre deosebire de consiliul local și primar care sunt organizați la nivelul orașului sau comunei. Totuși, și consiliul județean este un organ deliberativ, cu autonomie locală, ce este ales prin vot de către cetățeni.

Prefectul este reprezentantul guvernului în teritoriu, mai exact la nivelul fiecărui județ și în municipiul București. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică. Între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept. Desigur, prefectul nu este un organ al administrației publice locale, el reprezintă administrația centrală la nivelul județului și are drept de tutelă<sup>8</sup> asupra organelor administrației publice locale, fiind o autoritate publică deconcentrată.

În România, economia este organizată pe sistemul economiei de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. Mai mult, potrivit art. 135 din Constituție, statul trebuie să asigure:

- a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;
- b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor;
- d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național;
- e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;
- f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții;
- g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.

Proprietatea ca element specific al economiei de piață, este reglementată, în art. 136 din Constituție, ca fiind publică sau privată. Mai mult, proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Bogațiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică. Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.

Constituția reglementează, sub denumirea de sistem financiar, obligativitatea stabilirii prin lege a modului de formare, administrare, întrebuințare și control a resurselor financiare ale statului, ale

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>8</sup> A se vedea Natalia Saharov, Brîndușa Gorea, *Contencios administrativ*, Editura „Zethus”, Tîrgu-Mureș, 2011, p. 108 și urm.

unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice. Totodată, moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia, banul. În condițiile aderării la Uniunea Europeană, prin lege organică se poate recunoaște circulația și înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene.

În mod firesc, la nivelul economiei este necesară previziunea veniturilor și a cheltuielilor publice, aspecte evidențiate în Constituție corespunzător art. 138. Astfel, bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale ale comunelor, ale orașelor și ale județelor. Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. Dacă legea bugetului de stat și legea bugetului asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete. Bugetele locale se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii. Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Mai mult, potrivit art. 139 din Constituție, impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege. Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii. Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora. Astfel, se subliniază, încă o dată necesitatea instituirii impozitelor și taxelor prin acte forță juridică superioară actelor de ordin administrativ.

Organismul care exercită funcția de control asupra gestionării fondurilor aparținând întregii societăți este Curtea de Conturi. Înființarea și funcțiile instituției este prevăzută în art. 140 din Constituție, potrivit căruia Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate. Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate. La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate. Consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători. Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții. Revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către Parlament, în cazurile și condițiile prevăzute de lege.

### **2.1.2. Codul fiscal**

Având în vedere că principalele taxe, impozite și contribuții datorate în România vor fi tratate detaliat în capitolul următor, ne limităm aici la o prezentare sintetică a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> *Brevitatis causa*, pentru ușurința exprimărilor, în continuare vom folosi sintagma „Cod Fiscal” atunci când ne referim la „Legea nr. 227/2015 privind Cod fiscal”.



Codul fiscal a cunoscut o revoluționare recentă (prin Legea nr. 227 din 2015, care a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2016), astfel că normele sale de aplicare sunt încă în plin proces de perfecționare. Codul fiscal stabilește cadrul legal privind impozitele, taxele și contribuțiile sociale obligatorii, care sunt venituri ale bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, bugetului asigurărilor pentru șomaj și fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale; contribuabilii care au obligația să plătească aceste impozite, taxe și contribuții sociale; modul de calcul și de plată a acestora; procedura de modificare a acestor impozite, taxe și contribuții sociale. Administrarea impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale obligatorii reglementate de Codul fiscal este reglementată prin Codul de procedură fiscală.

Conform art. 2 din Codul fiscal, impozitele și taxele reglementate prin acest act normativ sunt următoarele:

- a) impozitul pe profit;
- b) impozitul pe veniturile microîntreprinderilor;
- c) impozitul pe venit;
- d) impozitul pe veniturile obținute din România de nerezidenți;
- e) impozitul pe reprezentanțe;
- f) taxa pe valoarea adăugată;
- g) accizele;
- h) impozitele și taxele locale;
- i) impozitul pe construcții.

Contribuțiile sociale obligatorii reglementate prin Codul fiscal sunt următoarele:

- a) contribuțiile de asigurări sociale datorate bugetului asigurărilor sociale de stat;
- b) contribuțiile de asigurări sociale de sănătate datorate bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate;
- c) contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate datorată de angajator bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate;
- d) contribuțiile asigurărilor pentru șomaj datorate bugetului asigurărilor pentru șomaj;
- e) contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale datorată de angajator bugetului asigurărilor sociale de stat;
- f) contribuția la Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale, datorată de persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajator potrivit art. 4 din Legea nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, cu modificările ulterioare.

Principiile fiscalității în România fac și ele obiectul reglementării Codului fiscal:

- a) neutralitatea măsurilor fiscale în raport cu diferitele categorii de investitori și capitaluri, cu forma de proprietate, asigurând prin nivelul impunerii condiții egale investitorilor, capitalului român și străin;
- b) certitudinea impunerii, prin elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor,

respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale;

c) justetea impunerii sau echitatea fiscală asigură ca sarcina fiscală a fiecărui contribuabil să fie stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor sau a proprietăților acestuia;

d) eficiența impunerii asigură niveluri similare ale veniturilor bugetare de la un exercițiu bugetar la altul prin menținerea randamentului impozitelor, taxelor și contribuțiilor în toate fazele ciclului economic, atât în perioadele de avânt economic, cât și în cele de criză;

e) predictibilitatea impunerii asigură stabilitatea impozitelor, taxelor și contribuțiilor obligatorii, pentru o perioadă de timp de cel puțin un an, în care nu pot interveni modificări în sensul majorării sau introducerii de noi impozite, taxe și contribuții obligatorii.

Normele metodologice de punere în aplicare a Codului fiscal sunt elaborate de Ministerul Finanțelor Publice și aprobate de Guvern, iar ordinele și instrucțiunile referitoare la proceduri de administrare a impozitelor și taxelor reglementate de prezentul cod, datorate bugetului general consolidat, cu excepția bugetelor locale, se emit de președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Ordinele și instrucțiunile referitoare la proceduri de administrare a impozitelor și taxelor locale, reglementate de prezentul cod, se aprobă prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

### **2.1.3. Legea finanțelor publice**

Așa cum reiese încă din partea introductivă, Legea nr. 500 din 2002 privind finanțele publice stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar.

Legea sintetizează unele definiții ale principalilor termeni și expresii utilizate în procesul bugetar. Astfel, bugetul este definit ca documentul prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice. Iar sistemul bugetar este definit ca un sistem unitar de bugete care cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetul trezoreriei statului, bugetele instituțiilor publice autonome, bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice; bugetul fondurilor externe nerambursabile și bugetele locale.

Mai mult, legea bugetară anuală este legea care prevede și autorizează pentru fiecare an bugetar veniturile și cheltuielile bugetare, precum și reglementări specifice exercițiului bugetar. Potrivit art. 5 din Legea nr. 500/2002, în cadrul legilor bugetare anuale se includ următoarele: legea bugetului de stat, legea de rectificare a bugetului de stat; legea bugetului asigurărilor sociale de stat, legea de rectificare a bugetului asigurărilor sociale de stat.

Totodată, în conținutul legii sunt enumerate principiile care guvernează procesul bugetar: principiul universalității, principiul publicității, principiul unității, principiul anualității, principiul specializării bugetare și principiul unității monetare.

Corespunzător art. 14-25 din lege, sunt reglementate competențele și responsabilitățile instituțiilor publice în procesul bugetar. Sintetizând, Parlamentul adoptă legile bugetare anuale și legile de rectificare, elaborate de Guvern în contextul strategiei macroeconomice asumate de acesta. Guvernul asigură: elaborarea raportului privind situația macroeconomică pentru anul bugetar respectiv și proiecția acesteia în următorii 3 ani; elaborarea proiectelor legilor bugetare anuale și transmiterea acestora spre adoptare Parlamentului, în cadrul termenului limită prevăzut de prezenta lege; exercitarea conducerii generale a activității executive în domeniul finanțelor publice, scop în care examinează periodic execuția bugetară și stabilește măsuri pentru menținerea sau îmbunătățirea echilibrului bugetar, după caz; supunerea spre adoptare Parlamentului a proiectelor legilor de rectificare și a contului general anual de execuție; utilizarea fondului de rezervă bugetară și a fondului de intervenție la dispoziția sa, pe bază de hotărâri. Ordonatorii principali de credite repartizează creditele de angajament și creditele bugetare aprobate pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice din subordine sau coordonare, ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțiari de credite, după caz, în raport cu sarcinile acestora, potrivit legii.

Capitolul III din Legea nr. 500/2002 este destinat Procesului bugetar ce cuprinde proceduri privind elaborarea bugetelor, calendarul bugetar, prevederi referitoare la investiții publice și execuția bugetară.

Totodată, este reglementată finanțarea instituțiilor publice, care, potrivit art. 62 din lege, se asigură: integral din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz; din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz; integral, din veniturile proprii. În aceeași ordine de idei, instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz, varsă integral veniturile realizate la bugetul din care sunt finanțate.

Nu în ultimul rând, sunt prevăzute sancțiunile nerespectării prezentei legi, precum și dispozițiile finale.

În context, sintetizăm calendarul bugetar, așa cum este prevăzut de Legea 500/2002 privind finanțele publice în coroborare cu Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale cu modificările și completările ulterioare.

### **2.1.3.1. Calendarul bugetar<sup>10</sup>**

Planificarea bugetară elaborată de Ministerul Finanțelor Publice se bazează pe previziuni macroeconomice și bugetare. Prognozele indicatorilor macroeconomici și sociali, se elaborează de către Comisia Națională de Prognoză, până la data de 1 iunie a anului curent.

În acest context, Ministerul Finanțelor Publice va înainta Guvernului, până la data de 31 iulie a fiecărui an, limitele de cheltuieli pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii 3 ani, stabilite pe ordonatorii principali de credite.

---

<sup>10</sup> A se vedea Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale cu modificările și completările ulterioare.

Ministrul finanțelor publice va transmite ordonatorilor principali de credite (aici intră și președintele CJ și primarul), până la data de 1 august a fiecărui an, o scrisoare-cadru, care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, precum și limitele de cheltuieli aprobate de Guvern.

Ordonatorii principali de credite au obligația ca, până la data de 1 septembrie a fiecărui an, să depună la Ministerul Finanțelor Publice propunerile pentru proiectul de buget și anexele la acesta, pentru anul bugetar următor, cu încadrarea în limitele de cheltuieli și estimările pentru următorii 3 ani, însoțite de documentații și fundamentări detaliate.

Ministerul Finanțelor Publice, pe baza proiectelor de buget ale ordonatorilor principali de credite și a bugetului propriu, întocmește proiectele legilor bugetare și proiectele bugetelor, pe care le depune la Guvern pentru prima lectură, până la data de 30 septembrie a fiecărui an.

După însușirea de către Guvern a proiectelor legilor bugetare și de buget, acesta le supune spre adoptare Parlamentului, cel mai târziu până la data de 15 noiembrie a fiecărui an.

În termen de 5 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii bugetului de stat, Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile, aprobate prin legea bugetului de stat.

Direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, precum și consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București, în condițiile legii, repartizează pe unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale, în termen de 5 zile de la comunicare, sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și transferurile prevăzute, în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale de către ordonatorii principali de credite. În același termen, direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, comunică unităților administrativ-teritoriale, respectiv subdiviziunilor acestora, după caz, și o estimare a veniturilor din cotele defalcate din impozitul pe venit.

Pe baza veniturilor proprii și a sumelor repartizate, ordonatorii principali de credite, în termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I, definitivează proiectul bugetului local, care se publică în presa locală sau se afișează la sediul unității administrativ-teritoriale.

Proiectele de buget prevăzute la se aprobă de autoritățile deliberative în termen de maximum 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Ordonatorii principali de credite au obligația să transmită direcțiilor generale ale finanțelor publice bugetele locale, bugetele locale aprobate, în termen de 5 zile de la aprobarea acestora.

Direcțiile generale ale finanțelor publice, în termen de 10 zile de la primirea bugetelor locale aprobate, întocmesc și transmit Ministerului Finanțelor Publice, inclusiv în format electronic, bugetele pe ansamblul fiecărui județ, respectiv al municipiului București, grupate în cadrul fiecărui județ și al municipiului București, pe comune, orașe, municipii, sectoare ale municipiului București și pe județ, pe structura clasificăției bugetare.

#### **2.1.4. Legea responsabilității fiscal-bugetare**

În vederea asigurării și menținerii disciplinei fiscal-bugetare, a transparenței și sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice a fost adoptată Legea nr. 69/2010, a responsabilității fiscal bugetare. În același timp, obiectivul legii este și stabilirea unui cadru de principii și reguli pe baza căruia Guvernul să asigure implementarea politicilor fiscal-bugetare care să conducă la o bună gestiune financiară a resurselor, precum și gestionarea eficientă a finanțelor publice pentru a servi interesul public pe termen lung, asigurarea prosperității economice și ancorarea politicilor fiscal-bugetare într-un cadru durabil.

Principiile prevăzute de lege în vederea realizării politicii-fiscal bugetare sunt: principiul transparenței în ceea ce privește stabilirea obiectivelor fiscal-bugetare și derularea politicii fiscale și bugetare; principiul stabilității ;principiul responsabilității fiscale; principiul echității; principiul eficienței; principiul gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice.

Conform art. 6 din Legea nr. 69/2010, în vederea respectării valorilor de referință pentru deficitul bugetar și datoria publică, astfel cum sunt acestea menționate în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, poziția bugetară a administrației publice este echilibrată sau în excedent. În acest context, sunt stabilite regulile politicii fiscal-bugetare, care sunt în concordanță cu cerințele Uniunii Europene în materie. Ne referim aici la deficitul bugetar, limitele datoriei publice, la mecanismele de corectare a devierilor de la obiectivul bugetar.

În ceea ce privește cheltuielile bugetare, este prevăzută evaluarea impactului acestora ori de câte ori sunt introduse măsuri de majorare a cheltuielilor. La rândul lor, cheltuielile de personal se bucură de o atenție aparte, ordonatorii de credite fiind responsabili cu respectarea principiilor și a regulilor fiscale, precum și limitele din strategia fiscal-bugetară. Pe de altă parte, modificarea de către Ministerul Finanțelor Publice a prognozelor veniturilor bugetare se poate realiza cu acordul Guvernului și cu avizul favorabil al Consiliului fiscal.

Potrivit art. 26 din Legea nr. 69 / 2010, până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor Publice va înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani, care va conține cadrul macroeconomic ce stă la baza politicii fiscal-bugetare, cadrul fiscal-bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară și o declarație de răspundere, conform prevederilor prezentei legi, pe care acesta o va prezenta Parlamentului până la data de 15 august a fiecărui an. Legat de bugetul anual, fiecare ordonator principal de credite va depune o propunere de cheltuieli bugetare care va fi în concordanță cu strategia fiscal-bugetară și cu metodologia pentru elaborarea proiectului anual de buget, ce includ plafoanele de cheltuieli și numărul de personal, emise de Ministerul Finanțelor Publice. Legea interzice prealocarea unor sume bugetare cu destinație specială unor ordonatori principali de credite sau unor sectoare. Mai mult, Ministerul Finanțelor Publice va avea autoritatea de a respinge toate propunerile de buget ce includ propunerile de cheltuieli prezentate de ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale în cursul procesului bugetar anual, dacă acestea nu sunt în concordanță cu strategia fiscal-bugetară și cu metodologia pentru elaborarea proiectului anual de buget, și în cazul în care ordonatorii de credite nu aliniază propunerea lor de buget în intervalul de timp specificat de Ministerul Finanțelor Publice, acesta este abilitat, după

negocieri, sub medierea prim-ministrului, să ajusteze unilateral propunerea de buget, spre a fi inclusă în bugetul anual.

Totuși, corespunzător art. 33-36, Legea nr. 69/2010 statuează unele clauze derogatorii, legate de revizuirea strategiei fiscal-bugetare și a proiectelor legii bugetului de stat și legii bugetului asigurărilor sociale de stat.

În vederea realizării transparenței fiscal-bugetare, sunt reglementate aspecte legate de execuția bugetară și monitorizarea țintelor fiscal-bugetare, de raportul semestrial privind situația economică și bugetară, de raportul privind execuția bugetară finală, de raportul privind situația economică și bugetară la încheierea mandatului Guvernului și impactul financiar al angajamentelor electorale.

Consiliul fiscal este o autoritate independentă, înființată prin Legea responsabilității fiscale, compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, care va sprijini activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare, pentru a asigura calitatea prognozelor macroeconomice care stau la baza proiecțiilor bugetare și a politicilor fiscal-bugetare pe termen mediu și lung. Potrivit art. 53 din lege. Consiliul are următoarele atribuții: analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra prognozelor macroeconomice și bugetare oficiale; monitorizează respectarea și aplicarea regulilor fiscale prevăzute de prezenta lege, inclusiv a celor referitoare la mecanismul de corecție și circumstanțele extraordinare; analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra strategiei fiscal-bugetare, precum și evaluarea conformității acesteia cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege; evaluarea performanțelor fiscal-bugetare ale Guvernului în raport cu obiectivele fiscale și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, precum și cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, precum și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de prezenta lege; informarea comisiilor de buget-finanțe ale Parlamentului României sau a Guvernului cu privire la eventuale inițiative legislative care să promoveze menținerea disciplinei fiscale și a transparenței procesului bugetar.

### **2.1.5. Legea administrației publice locale**

Legea nr. 215/2001, republicată, reglementează regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea administrației publice locale. Conform art. 2 din Lege, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Toate acestea, cu mențiunea că aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României.

Mai mult, Legea dă o definiție clară autonomiei locale: prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Acest drept

se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz. Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate. Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice. Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Potrivit art. 20 din Legea nr. 215/2001, comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale. Activitatea lor este subordonată principiului legalității, actele administrative adoptate la nivel local fiind supuse controlului de legalitate<sup>11</sup>.

Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. Acestea sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală și ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare. Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii.

Capitolul II din Legea nr. 215/2002 este destinat consiliilor locale, reglementând constituirea, atribuțiile, funcționarea și dizolvarea acestora. În exercitarea atribuțiilor sale, consiliul local aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar; aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii; stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii.

Totodată, este legiferat statutul primarului și a viceprimarului. Astfel, comunele, orașele și municipiile au câte un primar și un viceprimar, iar municipiile reședință de județ au un primar și 2 viceprimari, aleși în condițiile legii. Viceprimarul este subordonat primarului și înlocuitorul de drept al acestuia, care îi poate delega atribuțiile sale. Pe durata mandatului, primarul și viceprimarul primesc o indemnizație lunară, ca unică formă de remunerare a activității corespunzătoare funcției de primar, respectiv de viceprimar, și care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor care se determină în raport cu

---

<sup>11</sup> Pentru o discuție mai amplă asupra controlului de legalitate (și oportunitate) asupra actelor administrative, a se vedea, de exemplu, Mihaela Moraru, *Legalitatea și oportunitatea actelor administrative. Relația dintre ele și controlul oportunității* (2011), disponibil on-line pe [http://drept.unibuc.ro/dyn\\_doc/publicatii/revista-stiintifica/Legalitatea-si-oportunitatea-actelor-administrative-2011-sec.pdf](http://drept.unibuc.ro/dyn_doc/publicatii/revista-stiintifica/Legalitatea-si-oportunitatea-actelor-administrative-2011-sec.pdf)

venitul salarial. Primarul și viceprimarul nu beneficiază de sporul de vechime în muncă și nici de alte sporuri prevăzute de lege.

Primarul conduce serviciile publice locale. Acesta prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale și elaborează proiectele de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale și le supune aprobării consiliului local. Mai mult, în exercitarea atribuțiilor întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local.

Consiliile locale pot înființa și organiza instituții și servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun. Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale.

Constituirea și componența consiliului județean este reglementată corespunzător în lege. Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Președintele consiliului județean îndeplinește atribuții privind bugetul propriu al județului. Astfel, acesta întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege. Totodată, urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen și inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

Legea statuează dreptul de inițiativă cetățenească a populației, deși în condiții foarte restrictive. Se prevede posibilitatea înființării postului de administrator public la nivelul comunelor și orașelor. Elemente legate de administrarea bunurilor și desfășurarea de lucrări publice sunt reglementate în Capitolul XII din lege.

Totodată, Legea administrației publice locale definește patru structuri asociative pentru fiecare categorie de unitate teritorial-administrativă: Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Municipiilor din România și Asociația Comunelor din România.

### **2.1.6. Legea-cadru a descentralizării**

Legea-cadru a descentralizării, nr. 195 din 2006<sup>12</sup>, este cea care stabilește principiile, regulile și cadrul instituțional ce reglementează procesul de descentralizare administrativă și financiară în România.

---

<sup>12</sup> Publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr. 453 din 25 mai 2006.



Potrivit acestui act normativ (art. 2, litera „l”), descentralizarea constă în **transferul de competență administrativă și financiară** de la nivelul administrației publice centrale, la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.

Legea stabilește și principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare (art. 3):

a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate;

c) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;

d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

e) principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică;

f) principiul constrângerii bugetare, care interzice utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Practic, autoritățile administrației publice locale au trei tipuri de competențe<sup>13</sup>:

(1) **Competențe exclusive**, adică acele competențe atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, de realizarea cărora acestea sunt singurele responsabile. Autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și ar trebui să dispună de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii acestor competențelor, cu respectarea normelor, criteriilor și standardelor stabilite de lege.

În ce privește principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate, art. 6 din Legea-cadru a descentralizării precizează că transferul de competențe se face concomitent cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestora, iar exercitarea competențelor se face numai după transmiterea resurselor financiare necesare.

(2) **Competențele delegate** reprezintă competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea; delegarea acestor competențe impune și transferarea resurselor financiare corespunzătoare.

(3) **Competențele partajate** sunt competențele exercitate de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central). Potrivit legii-cadru a

---

<sup>13</sup> Competența reprezintă, în sensul Legii nr. 195/2006, ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție și de legile care conferă autorităților administrative drepturi și obligații de a duce în nume propriu, în realizarea puterii publice și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.

descentralizării, exercitarea acestui tip de competențe necesită o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.

Deconcentrarea, un alt concept cheie pentru corectarea centralizării excesive într-un stat unitar, este definită de Legea nr. 195 din 2006 ca fiind „redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu”.

Legea stabilește, la nivel de principiu, și regulile și etapele procesului de descentralizare în România, precum și cadrul instituțional al acestuia. Ea instituie necesitatea unei evaluări a capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale și le clasifică pe acestea în două categorii, după cum au sau le lipsește capacitatea administrativă necesară realizării competențelor transferate. În cazul din urmă, autoritățile administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale care fac parte din categoria a II-a erau excluse de legea din 2006 de la transferul competențelor, până în momentul realizării capacității administrative necesare exercitării lor. Evaluarea capacității administrative a unității administrativ-teritoriale urma să se facă potrivit unor norme metodologice, care au apărut doi ani mai târziu.

Potrivit articolului 13 din Legea-cadru a descentralizării, în vederea exercitării competențelor în condiții de eficiență, unitățile administrativ-teritoriale se pot organiza în asociații de dezvoltare intercomunitară, în condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001.

**Competențele exclusive**, în a căror exercitare autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și pentru a căror realizare dispun, cel puțin în teorie, de resursele și mijloacele necesare sunt enumerate de art. 21 (pentru autoritățile publice ale localităților) și art. 22 (pentru autoritățile publice ale județelor) din Legea-cadru a descentralizării. Pentru a facilita comparația, am inclus aceste competențe în tabelul de mai jos:

COMPETENȚE EXCLUSIV LOCALE	
Autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor	Autoritățile administrației publice locale de la nivelul județului
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) administrarea domeniului public și privat al comunei sau orașului;</li> <li>b) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local;</li> <li>c) administrarea instituțiilor de cultură de interes local;</li> <li>d) administrarea unităților sanitare publice de interes local;</li> <li>e) amenajarea teritoriului și urbanism;</li> <li>f) alimentarea cu apă;</li> <li>g) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;</li> <li>h) iluminatul public;</li> <li>i) salubritatea;</li> <li>j) serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru protecția copilului și pentru persoane vârstnice;</li> <li>k) serviciile de asistență socială cu caracter primar și specializate pentru victimele violenței în familie;</li> <li>l) transportul public local de călători;</li> <li>m) alte competențe stabilite potrivit legii.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) administrarea aeroporturilor de interes local;</li> <li>b) administrarea domeniului public și privat al județului;</li> <li>c) administrarea instituțiilor de cultură de interes județean;</li> <li>d) administrarea unităților sanitare publice de interes județean;</li> <li>e) serviciile de asistență socială cu caracter primar și specializate pentru victimele violenței în familie;</li> <li>f) serviciile de asistență socială specializate pentru persoanele vârstnice;</li> <li>g) alte competențe stabilite potrivit legii.</li> </ul>

**Tabelul 2 – Competențele exclusive ale autorităților locale din România, la nivel de localități și județe, conform Legii-cadru a descentralizării**

Competențele partajate, adică acelea care sunt exercitate de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), sunt enunțate de art. 24, 25 și 26 din Legea-cadru a descentralizării și pot fi sintetizate astfel:

COMPETENȚE PARTAJATE	
Autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor	Autoritățile administrației publice locale de la nivelul județului
<b>Competențe partajate cu autoritățile administrației publice centrale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) alimentarea cu energie termică produsă în sistem centralizat;</li> <li>b) construirea de locuințe sociale și pentru tineret;</li> <li>c) învățământul preuniversitar de stat, cu excepția învățământului special;</li> <li>d) ordinea și siguranța publică;</li> <li>e) acordarea unor ajutoare sociale persoanelor aflate în dificultate;</li> <li>f) prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență la nivel local;</li> <li>g) serviciile de asistență medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale;</li> <li>h) serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru persoane cu dizabilități;</li> <li>i) serviciile publice comunitare pentru evidența persoanelor;</li> <li>j) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local la nivelul comunelor;</li> <li>k) alte competențe stabilite potrivit legii.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes județean;</li> <li>b) învățământul special;</li> <li>c) serviciile de asistență medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale;</li> <li>d) serviciile de asistență socială cu caracter primar și specializate pentru protecția copilului;</li> <li>e) serviciile de asistență socială specializate pentru persoane cu dizabilități;</li> <li>f) serviciile publice comunitare pentru evidența persoanelor;</li> <li>g) alte competențe stabilite potrivit legii.</li> </ul>
<b>Competențe partajate cu autoritățile administrației publice de la nivelul județelor</b>	
Furnizarea unor servicii de utilități publice prin intermediul operatorilor regionali	<i>Nu este cazul</i>

**Tabelul 3 – Competențele partajate ale autorităților locale din România, conform Legii-cadru a descentralizării**

**Competențele delegate** se referă la acele sarcini pe care autoritățile administrației publice centrale le delegă către autoritățile administrației publice locale. Potrivit art. 27 din Legea-cadru a descentralizării, aceste competențe se referă la plata unor alocații și a unor indemnizații pentru copii și adulți cu dizabilități.

Principiul asigurării resurselor impune ca, pentru fiecare dintre competențele, sarcinile sau atribuțiile descrise mai sus, să existe o finanțare corespunzătoare. După cum am arătat, în cazul competențelor **partajate** se impune o separare clară nu numai a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte, ci și a finanțării necesare pentru îndeplinirea acestui tip de sarcini. Similar, în cazul competențelor **delegate** este necesară și transferarea resurselor financiare corespunzătoare, de la autoritatea care delegă competența, către autoritatea care trebuie să o îndeplinească. În mod ideal, finanțarea competențelor

**exclusive** ar trebui să se facă din resursele proprii ale comunității locale. Așa cum vom vedea în continuare însă, întrucât cea mai mare parte a veniturilor fiscale obținute în localități nu le rămân acestora, ci se fac venit la bugetul de stat (urmând ca o parte din ele să se întoarcă ulterior la bugetele locale), resursele financiare locale sunt insuficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor, astfel încât este necesară o intervenție tot din partea statului, constând în alocarea de sume și cote defalcate din impozitul pe venit și din T.V.A. Aceasta este, în opinia noastră, o logică încălcată și obscură, care nu face decât să îngreuneze procesul de descentralizare și să stârnească, în rândul contribuabililor, nedumeriri, nemulțumiri, suspiciuni și chiar revolte.

„Originalul” mecanism român de finanțare a autorităților administrației publice locale este „explicat” de art. 30 din Legea-cadru a descentralizării, după cum urmează:

Art. 30 din Legea-cadru a descentralizării

(1) În vederea asigurării echilibrării verticale și orizontale a bugetelor locale, unităților administrativ-teritoriale, din unele venituri ale bugetului de stat, le sunt alocate sume defalcate cu destinație specială, respectiv cote și sume defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale.

(2) Structura și criteriile de alocare a cotelor și sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale se stabilesc prin legea finanțelor publice locale.

(3) Cuantumul sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale este stabilit prin legea bugetului de stat.

(4) Cuantumul, structura și criteriile de alocare a sumelor defalcate cu destinație specială sunt stabilite în condițiile legii bugetului de stat.

Am considerat util să cităm întocmai acest text legal pentru ca cititorul să își poată forma o opinie proprie privind logica și predictibilitatea finanțării bugetelor locale. Dorim să subliniem totuși câteva aspecte:

„Asigurarea echilibrării verticale și orizontale a bugetelor locale”<sup>14</sup> este o sintagmă goală de conținut, în condițiile în care majoritatea sumelor încasate local cu titlu de venituri fiscale pleacă la bugetul de stat. Localitățile ar trebui lăsate să își „echilibreze” singure bugetele, aspect care ține de esența descentralizării, iar statul să intervină numai în cazul acelor dezechilibre care nu pot fi corectate pe plan local, în baza principiului solidarității.

Trimiterea la Legea finanțelor publice locale, care stabilește „structura și criteriile de alocare a cotelor și sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale”, nu este principial contrară tehnicii legislative; din păcate însă, această lege (pe care o vom analiza mai jos) a suferit nu mai puțin de 60 de modificări în cei 10 ani de la adoptare. Cotele și sumele defalcate la care face referire au fost schimbate aproape în fiecare an, și întotdeauna în detrimentul bugetelor locale, după cum vom vedea în continuare.

În ce privește Legea (anuală a) bugetului de stat, cea care aduce modificări Legii finanțelor publice locale, constituie practic o surpriză în fiecare an, astfel încât este imposibil pentru autoritățile locale să prevadă cuantumul sumelor care le vor reveni „pentru echilibrarea bugetelor locale”. Aceste sume sunt, de fapt,

<sup>14</sup> **Echilibrarea orizontală** a bugetelor locale este definită de Legea-cadru a descentralizării ca fiind transferul de resurse financiare din unele venituri ale bugetului de stat către bugetele locale pentru acoperirea diferențelor de capacitate financiară dintre unitățile administrativ-teritoriale, iar **echilibrarea verticală** – ca transfer de resurse financiare din unele venituri ale bugetului de stat către bugetele locale pentru completarea sau asigurarea în totalitate, după caz, a necesarului de finanțare pentru furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate.

procente din impozitul pe venit, precum și sume fixe din TVA, dar nici procentul din impozitul pe venit nu este cert, fiind mereu modificat, nici suma fixă din TVA nu este previzibilă sau calculabilă după criterii transparente.

De altfel, considerăm că este neconstituțională modificarea Legii finanțelor publice prin Legea anuală a bugetului de stat, în condițiile în care prima este lege organică<sup>15</sup>, iar cea din urmă este lege ordinară, însă o lege ordinară nu poate aduce modificări unei legi organice. Asemenea critici de neconstituționalitate au mai fost supuse atenției Curții Constituționale<sup>16</sup>, dar, până în prezent, aceasta le-a respins<sup>17</sup> cu o motivare, în opinia noastră, forțată<sup>18</sup>. **Oricum, o remediare veritabilă a acestei probleme nu ar putea decurge din declararea ca neconstituțională a uneia sau alteia dintre legile anuale ale bugetului de stat, ci dintr-un set de modificări legislative, unele chiar de ordin constituțional, care ar clarifica și ar consolida descentralizarea administrativă a României, inclusiv pe cea fiscală, așa cum toți factorii de decizie de la nivel central declară că doresc.**

În fine, Legea-cadru a descentralizării încheie capitolul dedicat finanțării bugetelor locale pe un ton peremptoriu: „Ministerul Finanțelor Publice și serviciile publice deconcentrate ale acestuia asigură accesul necondiționat al autorităților administrației publice locale și centrale, precum și al altor factori interesați, la informațiile privind procesele de alocare a resurselor bugetare” (art. 30). Realitatea dovedește însă că deseori autoritățile locale nici nu au acces la aceste informații, nici nu sunt consultate în procesul de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale, așa cum cere expres articolul 18 din Legea finanțelor publice locale.

### 2.1.7. Legea finanțelor publice locale

Legea nr.273/2006, privind finanțele publice locale (actualizată), așa cum menționează în primul articol, stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale.

---

<sup>15</sup> Articolul 73, alin. 3, litera „o” din Constituția României include în categoria legilor organice „organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și **regimul general privind autonomia locală**” (s.n.). În interpretarea Curții Constituționale însă, nu **toate** articolele din Legea finanțelor publice locale au caracter organic, cele care privesc alocarea cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat fiind norme ordinare.

<sup>16</sup> A se vedea Legea bugetului de stat pe 2015.

<sup>17</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 785 din 29.12.2014, referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii bugetului de stat pe anul 2015. Pentru motivarea chestiunii în discuție, a se vedea în principal punctele 11, 28, 29 și 30 din decizie, care poate fi consultată on-line aici: <http://lege5.ro/Gratuit/ggydsobwga/decizia-nr-785-2014-referitoare-la-obiectia-de-neconstituționalitate-a-dispozițiilor-legii-bugetului-de-stat-pe-anul-2015>

<sup>18</sup> În esență, motivarea Curții se bazează pe argumentul că, potrivit art. 73, alin. 3, litera „o” din Constituție, prin lege organică se reglementează „organizarea administrației publice locale”, aspect neafectat de Legea bugetului de stat. În realitate, așa cum am arătat mai sus, textul constituțional se referă nu numai la „organizarea administrației publice locale”, ci și la „**regimul general privind autonomia locală**”. Printr-o simplă corelare a textelor normative în vigoare, se poate constata că regimul autonomiei locale este intim legat de finanțarea bugetelor locale, astfel încât Legea finanțelor publice locale nu poate fi contracarată prin Legea anuală a bugetului de stat.

Legea definește termenii și expresiile uzitate în aplicarea acestor norme. Dintre acestea, exemplificăm unele noțiuni de interes în studiul de față. Astfel, **buget local** este definit ca documentul prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale, iar bugetul local pe ansamblul județului, respectiv al municipiului București constă în totalitatea bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și bugetului propriu al județului, respectiv ale sectoarelor și al municipiului București. **Cota defalcată din unele venituri ale bugetului de stat** reprezintă procentul stabilit din unele venituri ale bugetului de stat, care se alocă bugetelor locale. **Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat** sunt sumele defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale și sumele defalcate cu destinație specială, alocate pentru finanțarea unor servicii publice descentralizate sau a unor noi cheltuieli publice.

**Impozitul** este prelevarea obligatorie, fără contraprestație imediată, directă și nerambursabilă, pentru satisfacerea necesităților de interes general. **Taxa** este suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un operator economic, o instituție publică ori un serviciu public. **Contribuția** reprezintă prelevarea obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații. **Vărsământul** este modalitatea de stingere a obligației legale prin virarea unei sume de bani, efectuată de un agent economic, de o instituție publică, serviciu public ori instituție financiară<sup>19</sup>.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 273/2006, prin aprobarea bugetelor locale se autorizează, pentru anul bugetar, veniturile și cheltuielile bugetare, după caz. Sumele aprobate, la partea de cheltuieli, în cadrul cărora se angajează, se ordonânțează și se efectuează plăți, reprezintă limite maxime, care nu pot fi depășite.

Reglementând veniturile și cheltuielile bugetelor locale, art. 5 din Lege statuează că veniturile bugetare locale se constituie din:

- a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit;
- b) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;
- c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;
- d) donații și sponsorizări;
- e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Fundamentarea veniturilor proprii ale bugetelor locale se bazează pe constatarea, evaluarea și inventarierea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice, în scopul evaluării corecte a veniturilor. Donațiile și sponsorizările se cuprind, prin rectificarea bugetară locală, în bugetul de venituri și cheltuieli numai după încasarea lor.

Totodată, fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în

---

<sup>19</sup> A se vedea art. 2 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare.

concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective. Fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale se efectuează în stricta corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale, estimate a se realiza.

Proiectele bugetelor se elaborează de către ordonatorii principali de credite, iar veniturile și cheltuielile se grupează în buget pe baza clasificăției bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor Publice. Competențele în stabilirea impozitelor și taxelor locale le revin consiliilor locale, județene și Consiliului General al Municipiului București, după caz, și în condițiile legii.

Mai pot fi instituite unele taxe speciale pentru funcționarea unor servicii publice locale, create în interesul persoanelor fizice și juridice, de către consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București. Cuantumul taxelor speciale se stabilește anual, iar veniturile obținute din acestea se utilizează integral pentru acoperirea cheltuielilor efectuate pentru înființarea serviciilor publice de interes local, precum și pentru finanțarea cheltuielilor curente de întreținere și funcționare a acestor servicii.

Conform art. 32 din Legea 273/2006, din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale în luna anterioară, cu excepția impozitului pe veniturile din pensii, se alocă lunar, până cel târziu la data de 8 a lunii în curs, anumite cote către bugetele locale. Operațiunile de virare la bugetele locale a cotelor convenite din impozitul pe venit se efectuează de Ministerul Finanțelor Publice, prin direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv a Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București. Pe lângă aceste cote din impozitul pe venit, mai sunt defalcate sume din unele venituri de la bugetul de stat, către bugetele locale. Potrivit art. 33 din lege, acestea sunt alocate pentru finanțarea cheltuielilor publice, precum și pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale. Criteriile de repartizare a sumelor sunt multiple, potrivit unor formule de calcul, dar și a populației, a capacității financiare a unității respective, sau a suprafeței. Vom reveni asupra lor într-un capitol următor.

În bugetele locale se înscrie fondul de rezervă bugetară la dispoziția consiliului local, județean și a Consiliului General al Municipiului București, precum și a sectoarelor municipiului București, după caz, în cotă de până la 5% din totalul cheltuielilor. Acesta se utilizează la propunerea ordonatorilor principali de credite, pe bază de hotărâri ale consiliilor respective, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în cursul exercițiului bugetar, pentru înlăturarea efectelor unor calamități naturale, precum și pentru acordarea unor ajutoare către alte unități administrativ-teritoriale în situații de extrema dificultate, la cererea publică a primarilor acestor unități ori din inițiativa proprie.

Totodată, Legea 273/2006 reglementează calendarul bugetar în realizarea bugetelor locale, în concordanță legătură cu calendarul bugetului de stat. La rândul ei, execuția bugetară este stabilită distinct corespunzător art. 49-60. Mai mult, în structura bugetelor locale trebuie să fie prevăzute programele de investiții publice locale.

Pentru acoperirea riscurilor financiare care decurg din garantarea de către unitățile administrativ-teritoriale a împrumuturilor contractate de operatorii economici și serviciile publice de subordonare locală se constituie fondul de risc în afara bugetului local.

Potrivit art. 76 din Legea 273/2006, se înființează Comitetul pentru finanțe publice locale, organism cu rol consultativ în procesul de elaborare a unor reglementari cu caracter financiar, care privesc în mod direct bugetele locale și de stabilire a sumelor de echilibrare ce se alocă anual de la bugetul de stat pentru bugetele locale, structura de tip partenerial, fără personalitate juridică.

### **2.1.8. Legea descentralizării din 2013 (neconstituțională)**

În noiembrie 2013, Guvernul României și-a angajat răspunderea cu privire la o nouă lege a descentralizării, intitulată „Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică”.

În esență, această lege transfera un mare număr de atribuții, de la organele deconcentrate ale administrației publice centrale, constituite la nivel de județe, către organele administrației publice județene. Acest proces de descentralizare viza competențe din domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, al culturii, al turismului, al învățământului preuniversitar, al mediului și schimbărilor climatice, al sănătății, al tineretului și sportului și al transporturilor. De exemplu, urmau să se înființeze direcții județene agricole subordonate consiliilor județene, în locul direcțiilor agricole aflate în subordinea Ministerului agriculturii, direcții județene pentru cultură subordonate consiliilor județene, în locul direcțiilor pentru cultură aflate în subordinea Ministerului culturii ș.a.m.d.

Transferul de competențe era însoțit de un transfer corespunzător de patrimoniu. De asemenea, legea viza modificări ale Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și completarea Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică.

Un număr de 70 de deputați s-au adresat Curții Constituționale cu o obiecție împotriva acestei legi, care viza atât critici de neconstituționalitate extrinsecă (referitoare la angajarea răspunderii Guvernului asupra acestui proiect de lege), cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă (privind încălcarea pe fond a mai multor articole din Constituția României, referitoare în principal la administrația publică locală, prefect, statul de drept și supremația legilor).

Dacă criticile de neconstituționalitate extrinsecă au fost respinse cu majoritate de voturi<sup>20</sup>, cele de neconstituționalitate intrinsecă au fost admise prin decizia unanimă a membrilor Curții<sup>21</sup>.

În apărarea sa, Guvernul a subliniat că și-a angajat răspunderea pe acest proiect de lege datorită necesității de a exista „o garanție fermă că în 2014 autoritățile locale vor dispune și de resursele financiare necesare pentru exercitarea în bune condiții a competențelor preluate în urma descentralizării”, urgența derivând în principal din „necesitatea stringentă a adoptării legii în mod corelativ cu Legea bugetului de stat și perioada de programare a fondurilor structurale pentru exercițiul financiar al Uniunii Europene 2014-2020”. Pe fond, Guvernul a arătat că „transferul competențelor exercitate de către instituțiile și autoritățile administrației publice centrale către autoritățile

---

<sup>20</sup> Trei judecători au formulat o opinie separată.

<sup>21</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10.01.2014, disponibilă on-line pe [www.ccr.ro/files/products/Decizia\\_1-2014.pdf](http://www.ccr.ro/files/products/Decizia_1-2014.pdf)



administrației publice locale reprezintă fundamentul unei reforme reale a sistemului administrativ, deziderat asumat de România încă din anul 1990”, iar domeniul reglementat de această lege este „de importanță națională, întrucât va produce efecte pe tot teritoriul țării și va îmbunătăți modul de furnizare a serviciilor publice pentru toți locuitorii din România”. De asemenea, „statuarea principiului descentralizării la nivel constituțional reflectă în mod direct importanța pe care i-a acordat-o acestui domeniu chiar legiuitorul constituant”.

Nu în ultimul rând, sublinia Guvernul în apărarea sa, principiului subsidiarității, care impune ca deciziile care afectează o comunitate să fie luate de reprezentanții cei mai apropiați ai membrilor comunității, i se adaugă un alt criteriu ce trebuie întrunit în mod cumulativ, și anume cel al existenței capacității administrative a autorității respective. Ca urmare, „este evident faptul că planificarea strategică trebuie să vizeze, cel puțin în prima fază, o arie teritorială mai mare, cum este cea de la nivelul unui județ, care să permită coordonarea, corelarea și armonizarea intereselor locale, în vederea atingerii unor obiective comune de dezvoltare”. Astfel, „majoritatea structurilor care urmează a fi descentralizate își exercită în prezent atribuțiile la nivel județean, având o arie a beneficiarilor care excedează teritoriului unei unități administrativ-teritoriale de bază”. În plus, „transferul tuturor competențelor către palierul de bază (municipal/orășenesc/comunal) contravine principiului eficienței economice la care se face referire în Carta europeană a autonomiei locale”. Totodată, „transferul competențelor preponderent către palierul local nu poate fi realizat unitar din cauza diferențelor de capacitate administrativă dintre municipii, orașe și comune”.

Am considerat necesar să introducem aceste citate largi din punctul de vedere comunicat de Guvern cu ocazia soluționării obiecției de neconstituționalitate, întrucât le considerăm relevante pentru studiul nostru, respectiv pentru optica asupra descentralizării și argumentele în favoarea transferului de competențe către palierul administrativ median (consiliile județene), nu către cel de bază (consiliile locale). Asemenea argumente, indiferent dacă le considerăm pertinente sau criticabile, au măcar rezultatul de a putea observa o oarecare „filosofie a descentralizării”, în condițiile în care, din 2006 încoace, nu numai că nu s-au făcut progrese reale în privința acestui proces, dar s-au înregistrat chiar unele regrese.

Oricum, după cum am arătat, obiecția a fost admisă în unanimitate, iar Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a fost declarată neconstituțională.

Critica autorilor obiecției, potrivit căreia „proces de descentralizare propus prin această lege este de natură să pună în cauză caracterul unitar al statului român”, a fost respinsă de Curtea Constituțională ca neîntemeiată, cu argumentul că nu poate exista nicio antinomie între caracterul unitar al statului și principiul descentralizării; din contră, ele se completează, obiectivul celui din urmă fiind o mai bună administrare și gestionare a resurselor locale.

În schimb, instanța de control constituțional a considerat că legea atacată a fost adoptată cu nerespectarea Legii-cadru a descentralizării, nr. 195 din 2006 (ceea ce se constituie într-o încălcare a dispozițiilor constituționale referitoare la obligația de respectare a legilor), în special în ce privește lipsa unei analize de impact. De asemenea, Curtea a constatat încălcarea principiului autonomiei locale, prin inexistența acordului autorităților administrației publice locale în privința preluării în domeniul privat a unităților administrativ-teritoriale a unor bunuri din domeniul privat al statului (legea opera un transfer

masiv de astfel de bunuri<sup>22</sup>). În fine, Curtea a mai reținut ca motiv de neconstituționalitate imprecizia normelor cuprinse în legea criticată.

În consecință, legea criticată a fost declarată ca neconstituțională în ansamblul său.

### 2.1.9. Preconizata reformă a administrației publice

Într-un discurs susținut în data de 22 februarie 2016 în fața Adunării Generale a Asociației Comunelor din România (AcoR), premierul Dacian Cioloș a făcut primele declarații publice cu privire la măsurile de reformare a administrației publice pe care le are în vedere Guvernul său.

Acest plan de reformă pornește de la obiectivul de „consolidare și creștere a eficienței administrației publice locale” și își propune să ofere soluții „durabile, echitabile și eficiente” unor probleme considerate esențiale pentru administrația locală din România, pe care prim-ministrul Cioloș le identifică ca fiind:

- 1) **Fragmentarea administrației publice locale**, în special în mediul rural: existența a numeroase „unități administrativ-teritoriale sărace, cu populație foarte redusă, cu cheltuieli de funcționare mari, fără resurse și care nu pot oferi populației decât servicii publice de o calitate scăzută și cu costuri foarte mari”. Fenomenul de fragmentare, apreciază premierul Cioloș, se regăsește și la nivel regional, consiliile județene fiind „unități administrativ-teritoriale prea mici pentru a impulsiona decisiv dezvoltarea economică dintr-o anumită zonă”, iar – în aceste condiții de abordare teritorială fragmentată – „Consiliile de Dezvoltare Regională nu reușesc să-și îndeplinească menirea pentru care au fost create”.
- 2) O a doua problemă, care decurge în principal din fragmentarea administrativă, o reprezintă **lipsa de coordonare și integrare a programelor de dezvoltare** finanțate din fonduri naționale sau europene, fie că este vorba de programe locale, județene, regionale sau naționale. „Eforturile și resursele se împart într-o mulțime de proiecte izolate, ne-corelate, al căror efect asupra dezvoltării economice și edilitare este limitat, datorită calității scăzute sau a lipsei consumatorilor sau utilizatorilor. Acest lucru se întâmplă în cazul multor drumuri, sisteme de apă și canalizare sau școli”, crede Dacian Cioloș.
- 3) În fine, a treia problemă identificată – și cea mai importantă din punctul de vedere al studiului de față – este problema **resurselor financiare pe care le are la dispoziție administrația publică locală**. Multe autorități locale au venituri proprii reduse, astfel încât sunt nevoite să se bazeze aproape exclusiv pe diferitele tipuri de transferuri de la bugetul central. Iar, conform declarației premierului, „aceste transferuri sunt alocate de multe ori ne-transparent, după preferințe politice sau alte criterii decât nevoia reală, nivelul de dezvoltare economică sau calitatea proiectelor depuse”.

---

<sup>22</sup> De exemplu, Palatele Copiilor, Cluburile elevilor și Cluburile sportive erau scoase din subordinea Ministerului Educației Naționale și ar fi urmat să treacă sub finanțarea autorităților publice locale, fără a se preciza totuși expres în subordinea cui s-ar afla.

Fără a oferi propriu-zis soluții la aceste probleme, prim-ministrul propune mai multe variante de măsuri de reformă, care – în opinia domniei sale – trebuie „să fie discutate public în mod serios și responsabil, dincolo de interese electorale sau interese pe termen scurt”.

De exemplu, pentru problema fragmentării se propune un proces care, trecând de la „introducerea unor forme asociative de drept public” (pe modelul Grupurilor de Acțiune Locală, dar care să poată fi instituții publice și ordonatori de credite), la „fuziunea voluntară a unităților administrativ teritoriale”, să ajungă în final la o „fuziune normativă”, astfel încât să nu mai existe „entități ce furnizează servicii publice la mai puțin de 3000/5000 de locuitori”.

În opinia premierului, **rezolvarea durabilă a problemei fragmentării este o condiție pentru continuarea procesului de descentralizare**, prin transferul de noi responsabilități și a resurselor necesare către autoritățile locale.

O altă soluție pentru rezolvarea problemei fragmentării o constituie, potrivit lui Dacian Cioloș, regionalizarea administrativă, al cărei scop ar fi crearea „unui palier administrativ regional eficient”, ce ar putea prelua responsabilitățile cu impact regional. În dezbateră privind regionalizarea ar putea intra în discuție mai multe variante de reformă, printre care proiectul din 2013 – regiuni administrative create pe structura regiunilor de dezvoltare din prezent, cu menținerea consiliilor județene, ca nivel intermediar, dar și varianta desființării consiliilor județene: județul devine o subunitate funcțională a regiunii, în care ar mai exista doar un oficiu prefectural și instituțiile deconcentrate. Alte soluții posibile ar fi „asocierile de drept public între mai multe județe pentru a putea dezvolta proiecte cu un impact interjudețean adevărat” sau crearea unor regiuni administrative mai mici, formare din 2-3 județe.

Din păcate, în ceea ce privește problema resurselor financiare ale autorităților locale, abordarea premierului Cioloș este, în opinia noastră, superficială și deloc încurajatoare în privința unei reale reforme administrativ-fiscale. Domnia sa se limitează la a „spune deschis” că „în următorii 2 ani (2016-2017) nu există perspectiva unor creșteri semnificative ale transferurilor de la bugetul central sau al transferului a noi surse de venit (din actualul nomenclator de taxe și impozite)”, fără a motiva inexistența acestor perspective dar, mai ales, fără a explica în ce mai constă descentralizarea fiscală, în condițiile în care continuăm să gândim în termeni de „transferuri de la bugetul central”.

În discursul său, premierul își exprimă speranța că măsurile de relaxare fiscală introduse prin noul Cod fiscal vor avea „un efect benefic atât asupra dezvoltării economice, cât și asupra gradului de colectare a veniturilor bugetare”, dar face abstracție de faptul că, în prezent, covârșitoarea majoritate a veniturilor bugetare (impozit pe venit, impozit pe profit și TVA) merg la bugetul central, și doar o parte a acestora, alocate – după cum chiar domnia sa recunoaște – în mod netransparent și inequitabil, se întorc la comunitățile locale care le-au generat.

În consecință, soluțiile propuse de Dacian Cioloș pentru creșterea veniturilor autorităților locale rămân atragerea de investiții directe, eliminarea evaziunii fiscale la nivel local, re-gândirea sistemului de impozite și taxe locale (de exemplu, a impozitului pe proprietate, prin „trecerea la un sistem de impozitare bazat pe valoarea de piață a imobilelor și nu pe baza amplasării lor”) sau creșterea eficienței în utilizarea fondurilor publice locale.

Și la nivel central există însă unele măsuri care pot fi luate pentru rezolvarea problemelor financiare ale comunităților locale, recunoaște prim-ministrul. Este vorba despre crearea unor „stimulente efective pentru creșterea veniturilor proprii ale autorităților locale”, neprecizate însă, sau „reducerea la maxim” a alocărilor de fonduri din Fondul de Rezervă al Guvernului, care să fie destinate „chiar numai pentru situații cu adevărat excepționale, astfel încât să nu-i mai premiem pe cei neperformanți”.

Nu în ultimul rând, o măsură care depinde exclusiv de nivelul central este, potrivit declarației premierului Cioloș, „să îmbunătățim transparența, stabilitatea și predictibilitatea sistemului de alocare a transferurilor de la bugetul de stat”, astfel încât „resursele financiare limitate de care dispunem” să fie „mult mai transparent și eficient alocate, pe baza unor criterii și reguli clare și stabile (populație, suprafață, capacitate fiscală, efort fiscal propriu), definite prin legea finanțelor publice locale, decât prin hotărâri de guvern individuale și subiective”.

Desigur că o asemenea transparență, dublată de logică și predictibilitate în alocarea fondurilor, ar fi un real progres față de situația actuală, care generează serioase suspiciuni și nemulțumiri la nivel local. În opinia noastră însă, o adevărată reformă administrativă rămâne un simplu deziderat, atâta vreme cât nu se procedează, cu curaj și determinare, la o **reală descentralizare fiscală**. După cum vom argumenta în continuare, soluția nu este de a alocă mai mulți bani de la bugetul central către bugetele locale, ci de a re-gândi întregul sistem fiscal, astfel încât majoritatea veniturilor realizate pe plan local să rămână comunităților locale, care să dispună de ele după propriile necesități. Aceasta este însăși esența conceptului de „descentralizare fiscală”, pe care îl recunoaștem ca principiu și în România, după cum îl recunosc toate democrațiile contemporane, dar deocamdată nu îl aplicăm într-o măsură suficientă. Descentralizarea fiscală nu contravine nici principiului, de asemenea asumat la nivel european, al solidarității între comunitățile locale mai bogate și mai sărace, nici principiilor unui stat unitar, nici unei viziuni coerente de dezvoltare regională; ea contravine poate unor interese politice partizane sau unor concepții „paternaliste” asupra statului, tributare unui trecut de care, fără îndoială, trebuie să ne desprindem.

Riscurile pe care premierul Cioloș le semnalează în subtextul discursului său sunt reale. Și la nivel local, cheltuirea banului public poate fi nechibzuită, ineficientă sau supusă intereselor obscure, așa cum realitatea din România ne-o dovedește încă, din păcate. Dar soluția nu este, nu poate fi, „controlul de la centru”, altul decât controlul de legalitate firesc într-un stat de drept. Aleșii locali care nu știu sau nu doresc să cheltuiască banii publici în folosul comunității lor, care sunt lipsiți de viziune în ce privește contextul de dezvoltare a regiunii, trebuie sancționați în primul rând prin procesul democratic firesc, de către electoratul local. Lipsa de implicare civică sau de educație democratică nu poate fi combătută decât tot prin creșterea puterii de decizie și a responsabilității comunităților locale, adică prin descentralizare nu numai administrativă, ci și fiscală. Democrația presupune exercițiu cotidian, se învață, dar numai în condițiile în care cetățenii își percep în mod real puterea și responsabilitatea, pornind de la comunitatea din care fac parte, în care muncesc și în care se regăsește rezultatul muncii lor – inclusiv sub forma impozitelor și taxelor pe care le plătesc.

Subliniem încă o dată: solidaritatea între zone sau regiuni nu este contrazisă de descentralizarea fiscală. Așa cum fiecare cetățean care obține venituri, ca persoană fizică sau asociindu-se în persoane juridice, este solidar cu concetățenii săi defavorizați, prin plata unor contribuții de asigurări sociale, șomaj etc.,

așa cum fiecare persoană este de acord, prin plata de impozite directe, să cedeze o parte din bogăția sau veniturile sale pentru realizarea unor interese comune (educație, infrastructură, apărare, sănătate etc.), tot așa și comunitățile locale trebuie să contribuie la realizarea obiectivelor naționale și la întrajutorarea comunităților mai sărace, mai lipsite de resurse naturale sau umane, sau pur și simplu temporar lovite de calamități ori situații economice critice.

Există însă în România o eroare conceptuală fundamentală privind circuitul banilor publici: ei sunt produși în comunitățile locale (întrucât, în definitiv, numai oamenii pot crea valoare economică), în cea mai mare parte transferați în bugetul central, și – într-o anumită măsură – restituiți comunităților locale. E o chestiune de mentalitate centralistă, care creează probleme aparent insolubile, dar a cărei dezlegare este surprinzător de simplă: comunitățile ar trebui să păstreze pentru ele o parte din ce produc, în timp ce o altă parte să o cedeze nivelurilor administrative superioare – județean, eventual regional, și central, din rațiuni de solidaritate și interese superioare celor strict locale. Proporția între cota păstrată și cea cedată nu este importantă din punct de vedere principial. Ea poate fi chiar proporția actuală.

De exemplu, în ce privește impozitul pe venit, în momentul de față el se distribuie după cum urmează: 41,75% - localității, 11,25% - județului, încă 18,5% localităților și județelor (cota de echilibrare, din care 27% se alocă județului și 73% localităților, conform unor criterii), iar diferența de 28,5% rămâne la bugetul central.

Soluția pe care o propunem, și a cărei aplicabilitate în România o vom argumenta pe parcursul studiului, este inspirată din sistemul administrativ-fiscal elvețian, deși nu se regăsește numai în Elveția: fiscalitatea pe paliere administrative. Astfel, o localitate din România, în loc să transfere către centru veniturile fiscale pe care le realizează din impozitul pe venit, așteptând apoi să i se întoarcă o cotă din acestea, ar trebui să păstreze o parte din aceste venituri (de pildă, 50%), să transfere județului o altă parte (de exemplu, 20%), iar o a treia parte să o transfere bugetului național (30% în exemplul propus). Sau, cu alte cuvinte, veniturile ar putea fi impozitate în România, la fel ca în Elveția, pe trei paliere: național, județean și local.

Situația impozitului pe profit este și mai inechitabilă, în condițiile în care nicio cotă din aceste venituri fiscale nu se întoarce / nu rămâne direct în comunitatea unde s-a creat profitul. Din nou, soluția pe care o propunem, deși suntem conștienți de impactul negativ asupra bugetului central, este impozitarea profitului pe cele trei paliere administrative: localitate, județ și centru, conform unor procente propuse de specialiști și general agreeate (de ce nu, printr-un referendum național).

Fără a anticipa concluziile studiului, transparentă și eficiență în cheltuirea banului public înseamnă în primul rând soluții simple, logice, măsuri a căror implementare poate fi urmărită de orice persoană interesată, chiar fără cunoștințe de specialitate juridică și/sau financiară. O reformă reală nu se poate baza decât pe asemenea soluții. Reforma administrativ-fiscală presupune, în primul rând, o reformă a mentalităților: de la hățișul legislativ, la norme clare și predictibile, de la sistemul cu iz feudal de alocare a fondurilor din România, la un sistem simplu și eficient, în care Elveția excelează.

## **2.2. PRINCIPALELE IMPOZITE SI TAXE PERCEPUTE ÎN ROMÂNIA**

În cele ce urmează, vom analiza principalele taxe și impozite care sunt percepute în România, fără a realiza însă un nomenclator exhaustiv al acestora. Scopul nostru este de a oferi o familiarizare cu fiscalitatea din țara noastră, întrucât cea mai mare parte a bugetelor publice, inclusiv a celor locale, este alimentată din venituri fiscale.

### **2.2.1. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul de stat**

#### **2.2.1.1. Impozitul pe profit**

Acest tip de impozit a existat inițial sub forma „vărsămintelor din beneficii”, înlocuite după 1990 cu „impozitul pe beneficiu”, ca să ajungă rapid să se numească „impozit pe profit”. Cota acestuia a variat de-a lungul timpului, la un moment dat fiind și de 45%<sup>23</sup>. De la 1 ianuarie 2005, impozitul pe profit a fost redus de la 25% la 16%, o dată cu adoptarea cotei unice de impozitare<sup>24</sup>.

În prezent, impozitul pe profit este reglementat de art. 13 – 46 din Codul fiscal, fiind una dintre principalele surse de venit la bugetul de stat. Potrivit art. 13 din Codul fiscal, persoanele care datorează impozit pe profit, denumiți contribuabili, sunt:

- a) persoanele juridice române;
- b) persoanele juridice străine care desfășoară activitate prin intermediul unui sediu permanent/mai multor sedii permanente în România;
- c) persoanele juridice străine care au locul de exercitare a conducerii efective în România;
- d) persoanele juridice străine care realizează anumite venituri;
- e) persoanele juridice cu sediul social în România, înființate potrivit legislației europene.

Unele entități sunt exceptate de la plata impozitului pe profit, cum ar fi: fundația constituită ca urmare a unui legat; instituția publică, înființată potrivit legii, cu excepția activităților economice desfășurate de aceasta; Banca Națională a României.

De asemenea, sunt exceptate și unele venituri, considerate neimpozabile: pentru cultele religioase, veniturile obținute din producerea și valorificarea obiectelor și produselor necesare activității de cult, potrivit legii, veniturile obținute din chirii, veniturile obținute din cedarea/înstrăinarea activelor corporale, alte venituri obținute din activități economice; pentru instituțiile de învățământ particular superior acreditate, precum și cele autorizate, veniturile obținute și utilizate, în anul curent sau în anii următori, potrivit reglementărilor legale din domeniul educației naționale; pentru asociațiile de proprietari constituite ca persoane juridice și asociațiile de locatari recunoscute ca asociații de

---

<sup>23</sup> A se vedea Gabriela Dobrotă, *Fiscalitatea directă în România și Uniunea Europeană*, in *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Economie*, nr. 2 / 2010, pp. 201-2010, disponibil on-line pe [http://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2010-02/18\\_GABRIELA\\_DOBROTA.pdf](http://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2010-02/18_GABRIELA_DOBROTA.pdf)

<sup>24</sup> Pentru o analiză istorică a cotei unice de impozitare, a se vedea: [www.money.ro/analiza-istoric-cotei-unice/](http://www.money.ro/analiza-istoric-cotei-unice/)

proprietari, veniturile obținute și utilizate, în anul curent sau în anii următori, pentru îmbunătățirea utilităților și a eficienței clădirii, pentru întreținerea și repararea proprietății comune, potrivit legii.

La rândul lor, în cazul organizațiilor nonprofit, organizațiilor sindicale, organizațiilor patronale, la calculul rezultatului fiscal, unele tipuri de venituri sunt venituri neimpozabile.

Cota de impozit pe profit care se aplică asupra profitului impozabil este de **16%**. Rezultatul fiscal se calculează ca diferență între veniturile și cheltuielile înregistrate conform reglementărilor contabile aplicabile, din care se scad veniturile neimpozabile și deducerile fiscale și la care se adaugă cheltuielile nedeductibile. Rezultatul fiscal pozitiv este profit impozabil, iar rezultatul fiscal negativ este pierdere fiscală.

Plata se poate realiza prin Virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanța sau on-line. Termenul de plată: Trimestrial - 25 ale primei luni următoare încheierii trimestrelor I-III, pentru trimestrul IV - 25 martie; Anual, cu plăți anticipate efectuate trimestrial. Impozitul pe profit se plătește la trezoreria din cadrul organului fiscal unde persoana juridică este înregistrată.

#### **2.2.1.2. Impozitul pe dividende**

Impozitul pe dividende este reglementat, pe de o parte, de art. 43 din Cod fiscal - Impozitul pe dividende, precum și de art. 91-98 din Codul fiscal, consacrat veniturilor din investiții ale persoanelor fizice. Astfel, impozitul pe dividende este reglementat diferit, după cum dividendele sunt plătite către o persoană fizică sau o persoană juridică. Totuși, în ambele forme, acest impozit constituie venit la bugetul de stat.

Potrivit art. 43 alin. (2) din Codul fiscal, impozitul pe dividende se stabilește prin aplicarea unei cote de impozit de 5% asupra dividendului brut plătit unei persoane juridice române.

Potrivit art. 97 alin. (7) din Codul fiscal, veniturile persoanelor fizice sub formă de dividende, se impun cu o cotă de 5% din suma acestora, impozitul fiind final.

În ambele situații, obligația calculării și reținerii impozitului pe veniturile sub formă de dividende revine persoanelor juridice, odată cu plata dividendelor.

Impozitul pe dividende se declară și se plătește la bugetul de stat, până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei în care se plătesc dividendele.

Plata se poate realiza prin: virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanța sau on-line.

#### **2.2.1.3. Impozitul pe venitul microîntreprinderilor**

Conform art. 47 din Codul fiscal, o microîntreprindere este o persoană juridică română care îndeplinește cumulativ următoarele condiții, la data de 31 decembrie a anului fiscal precedent:

a) a realizat venituri, altele decât cele obținute din desfășurarea activităților în domeniu bancar, asigurări, reasigurări, jocuri de noroc, activități de explorare, dezvoltare, exploatare a zăcămintelor petroliere și gazelor naturale;

- b) a realizat venituri, altele decât cele din consultanță și management, în proporție de peste 80% din veniturile totale;
- c) a realizat venituri care nu au depășit echivalentul în lei a 100.000 euro;
- d) capitalul social al acesteia este deținut de persoane, altele decât statul și unitățile administrativ-teritoriale;
- e) nu se află în dizolvare, urmată de lichidare, înregistrată în registrul comerțului sau la instanțele judecătorești, potrivit legii.

Totodată, cu unele excepții, o persoană juridică română care este nou-înființată este obligată să plătească impozit pe veniturile microîntreprinderilor începând cu primul an fiscal.

Cotele de impozitare pe veniturile microîntreprinderilor diferă în funcție de numărul de salariați. Astfel, cota de impozitare de 1% se aplică pentru microîntreprinderile care au peste 2 salariați, inclusiv; cota de 2% pentru microîntreprinderile care au un salariat, iar cota de 3% pentru microîntreprinderile care nu au salariați.

Impozitul pe veniturile microîntreprinderilor reprezintă venit al bugetului de stat și se efectuează trimestrial, până la data de 25 inclusiv a lunii următoare trimestrului pentru care se calculează impozitul pe baza unei declarații.

Plata se poate realiza prin: virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanța sau on-line.

#### **2.2.1.4. Impozitul pe venit**

În România, sistemul de impozitare a veniturilor a cunoscut mai multe modificări. Inițial, el se numea „impozit pe fondul total de retribuire”, iar apoi a fost înlocuit cu un impozit în cote progresive (între 6% și 45%, pe măsura creșterii venitului).<sup>25</sup> Din 2005 s-a trecut la sistemul impunerii proporționale a venitului, o dată cu adoptarea sistemului cotei unice de impozitare, de 16%.

Impozitul pe venit este reglementat de Titlu IV al Codului fiscal, art. 58-134. Persoanele obligate la impozit pe venit, denumite contribuabili, sunt:

- a) persoanele fizice rezidente;
- b) persoanele fizice nerezidente care desfășoară o activitate independentă prin intermediul unui sediu permanent în România;
- c) persoanele fizice nerezidente care desfășoară activități dependente în România;
- d) persoanele fizice nerezidente care obțin și alte categorii de venituri.

Totuși, unii contribuabili sunt scutiți de la plata impozitului pe venit. Aceștia sunt:

---

<sup>25</sup> Gabriela Dobrotă, *op. cit.*, p. 204.



1. persoanele fizice cu handicap grav sau accentuat, pentru veniturile realizate din: activități independente, realizate în mod individual și/sau într-o formă de asociere; salarii și asimilate salariilor; pensii; activități agricole, silvicultură și piscicultură;
2. persoanele fizice, pentru veniturile realizate din venituri din salarii și asimilate salariilor, ca urmare a desfășurării activității de creare de programe pentru calculator.

Categoriile de venituri supuse impozitului pe venit, sunt următoarele:

- a) venituri din activități independente;
- b) venituri din salarii și asimilate salariilor;
- c) venituri din cedarea folosinței bunurilor;
- d) venituri din investiții;
- e) venituri din pensii;
- f) venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură;
- g) venituri din premii și din jocuri de noroc;
- h) venituri din transferul proprietăților imobiliare;
- i) venituri din alte surse.

Desigur, Codul fiscal definește și explicitează fiecare categorie de venit în parte, evidențiind și categoriile de venituri neimpozabile.

Exceptând venitul din transferul proprietăților imobiliare, pentru fiecare categorie de venit arătată anterior, cota de impozit este de 16% și se aplică asupra venitului impozabil corespunzător fiecărei surse din fiecare categorie. Totuși, există unele prevederi derogatorii evidențiate la fiecare categorie în parte.

#### **a) Venituri din activități independente**

Veniturile din activități independente cuprind veniturile din activități de producție, comerț, prestări de servicii, veniturile din profesii liberale și veniturile din drepturi de proprietate intelectuală, realizate în mod individual și/sau într-o formă de asociere, inclusiv din activități adiacente. Contribuabilul este persoana fizică, iar plătitor poate fi persoana fizică sau persoană juridică.

#### **b) Venituri din salarii și asimilate salariilor**

Sunt considerate venituri din salarii toate veniturile în bani și/sau în natură obținute de o persoană fizică rezidentă ori nerezentă ce desfășoară o activitate în baza unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu, act de detașare sau a unui statut special prevăzut de lege, indiferent de perioada la care se referă, de denumirea veniturilor ori de forma sub care ele se acordă, inclusiv indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă acordate persoanelor care obțin venituri din salarii și asimilate salariilor.

Persoanele fizice au dreptul la deducerea din venitul net lunar din salarii a unei sume sub formă de deducere personală, acordată pentru fiecare lună a perioadei impozabile numai pentru veniturile din salarii la locul unde se află funcția de bază. Deducerea personală se acordă pentru persoanele fizice care au un venit lunar brut de până la 1.500 lei inclusiv, astfel:

- (i) pentru contribuabilii care nu au persoane în întreținere - 300 lei;
- (ii) pentru contribuabilii care au o persoană în întreținere - 400 lei;
- (iii) pentru contribuabilii care au două persoane în întreținere - 500 lei;
- (iv) pentru contribuabilii care au trei persoane în întreținere - 600 lei;
- (v) pentru contribuabilii care au patru sau mai multe persoane în întreținere - 800 lei.

Pentru contribuabilii care realizează venituri brute lunare din salarii cuprinse între 1.501 lei și 3.000 lei, inclusiv, deducerile personale sunt degresive față de cele de mai sus și se stabilesc prin ordin al ministrului finanțelor publice. Pentru contribuabilii care realizează venituri brute lunare din salarii de peste 3.000 lei nu se acordă deducerea personală.

Beneficiarii de venituri din salarii datorează un impozit lunar, final, care se calculează și se reține la sursă de către plătitorii de venituri.

### **c) Venituri din cedarea folosinței bunurilor**

Veniturile din cedarea folosinței bunurilor sunt veniturile, în bani și/sau în natură, provenind din cedarea folosinței bunurilor mobile și imobile, obținute de către proprietar, uzufructuar sau alt deținător legal, altele decât veniturile din activități independente. Persoana fizică este și contribuabilul și plătitorul.

### **d) Venituri din investiții**

Veniturile din investiții cuprind:

- venituri din dividende;
- venituri din dobânzi;
- câștiguri din transferul titlurilor de valoare și orice alte operațiuni cu instrumente financiare, inclusiv instrumente financiare derivate;
- câștiguri din transferul aurului financiar, definit potrivit legii;
- venituri din lichidarea unei persoane juridice.

În aceste situații, contribuabilul este persoana fizică, iar plătitor poate fi, după caz, atât entitatea care face reținerea, cât și persoana fizică.

### **e) Venituri din pensii**

Veniturile din pensii reprezintă sume primite ca pensii de la fondurile înființate din contribuțiile sociale obligatorii făcute către un sistem de asigurări sociale, inclusiv cele din fonduri de pensii facultative și cele finanțate de la bugetul de stat, diferențe de venituri din pensii, precum și sume reprezentând actualizarea acestora cu indicii de inflație.

Venitul impozabil lunar din pensii se stabilește prin deducerea din venitul din pensie, în ordine, a următoarelor:

- contribuția individuală de asigurări sociale de sănătate datorată potrivit legii;
- suma neimpozabilă lunară de 1.050 lei.

Suma neimpozabilă lunară de 1.050 lei se majorează cu 50 lei în fiecare an fiscal, începând cu drepturile aferente lunii ianuarie 2017, până ce plafonul de venit neimpozabil ajunge la valoarea de 1.200 lei/lunar.

Impozitul pe veniturile din pensii se reține și se plătește la bugetul de stat. Plătitorul de venituri din pensii este obligat să determine valoarea totală a impozitului anual pe veniturile din pensii, pentru fiecare contribuabil.

#### **f) Venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură**

Veniturile din activități agricole cuprind veniturile obținute individual sau într-o formă de asociere, fără personalitate juridică, din:

- cultivarea produselor agricole vegetale;
- exploatarea plantațiilor viticole, pomicole, arbuștilor fructiferi și altele asemenea;
- creșterea și exploatarea animalelor, inclusiv din valorificarea produselor de origine animală, în stare naturală.

Veniturile din silvicultură și piscicultură reprezintă veniturile obținute din recoltarea și valorificarea produselor specifice fondului forestier național, respectiv a produselor lemnoase și nelemnoase, precum și cele obținute din exploatarea amenajărilor piscicole.

Impozitul pe venitul din activități agricole se calculează de organul fiscal competent prin aplicarea unei cote de 16% asupra venitului anual din activități agricole stabilit pe baza normei anuale de venit, impozitul fiind final. Organul fiscal competent stabilește impozitul anual datorat și emite decizia de impunere, la termenul și în forma stabilite prin ordin al președintelui A.N.A.F.

Impozitul pe venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură constituie venit la bugetul de stat.

#### **g) Venituri din premii și din jocuri de noroc**

Veniturile din premii cuprind veniturile din anumite concursuri, sumele primite ca urmare a participării la Loteria bonurilor fiscale, precum și din promovarea produselor/serviciilor ca urmare a practicilor comerciale.

Veniturile din jocuri de noroc se impun prin reținere la sursă. Impozitul datorat se determină la fiecare plată, prin aplicarea unui barem de impunere asupra fiecărui venit brut primit de un participant, de la un organizator sau plătitor de venituri din jocuri de noroc.

Obligația calculării, reținerii și plății impozitului revine organizatorilor/plătitorilor de venituri. Acesta constituie venit la bugetul de stat.

#### **h) Impozitul pe transferul dreptului de proprietate**

Potrivit art. 111 din Codul fiscal, la transferul dreptului de proprietate și al dezmembrămintelor acestuia, prin acte juridice între vii asupra construcțiilor de orice fel și a terenurilor aferente acestora, precum și asupra terenurilor de orice fel fără construcții, contribuabilii datorează un impozit care se calculează astfel:

*(a) pentru construcțiile de orice fel cu terenurile aferente acestora, precum și pentru terenurile de orice fel fără construcții, dobândite într-un termen de până la 3 ani inclusiv:*

(i) 3% până la valoarea de 200.000 lei inclusiv;

(ii) peste 200.000 lei, 6.000 lei + 2% calculate la valoarea ce depășește 200.000 lei inclusiv;

*(b) pentru imobilele descrise la lit. a), dobândite la o dată mai mare de 3 ani:*

(i) 2% până la valoarea de 200.000 lei inclusiv;

(ii) peste 200.000 lei, 4.000 lei + 1% calculat la valoarea ce depășește 200.000 lei inclusiv.

Impozitul se calculează și se încasează de notarul public înainte de autentificarea actului sau, după caz, întocmirea încheierii de finalizare a succesiunii.

Impozitul stabilit în aceste condiții se distribuie astfel:

- o cotă de 50% se face venit la bugetul de stat;
- o cotă de 50% se face venit la bugetul unităților administrativ-teritoriale pe teritoriul cărora se află bunurile imobile ce au făcut obiectul înstrăinării.

#### **i) Impozitul pe venituri din alte surse**

Venituri din alte surse sunt orice venituri identificate ca fiind impozabile, care nu se încadrează în categoriile prevăzute anterior. Impozitul pe venit se calculează prin reținere la sursă la momentul acordării veniturilor de către plătitorii de venituri, prin aplicarea cotei de 16% asupra venitului brut. Contribuabilii care realizează venituri din alte surse, au obligația de a depune declarația privind venitul realizat la organul fiscal competent, pentru fiecare an fiscal, până la data de 25 mai inclusiv a anului următor celui de realizare a venitului. Organul fiscal competent emite decizia de impunere. Acest impozit constituie venit la bugetul de stat.

În context, subliniem plata impozitului pe veniturile obținute din România de nerezidenți și impozitul pe reprezentanțele firmelor străine înființate în România.

În ceea ce privește impozitul pe veniturile obținute din România de nerezidenți, acesta este reglementat de art. 221-232 din Codul fiscal. Impozitul datorat de nerezidenți pentru veniturile impozabile obținute din România se calculează, se reține, se declară și se plătește la bugetul de stat de către plătitorii de venituri. Codul fiscal statuează atât, categoriile de venituri impozabile, cât și cele neimpozabile.

Cota aplicată asupra venitului brut, este, în general de 16%, dar sunt unele excepții, spre exemplu, cota de 5% pe veniturile din dividende.

Totodată, orice persoană juridică străină, care are o reprezentanță în România este obligată la plata impozitului pe reprezentanță. Impozitul pe reprezentanță se stabilește pentru un an fiscal la echivalentul în lei al sumei de 4.000 euro. Potrivit art. 237 din Codul fiscal acest impozit se plătește la bugetul de stat pe baza unei declarații anuale a contribuabilului.

#### **2.2.1.5. Taxa pe valoarea adăugată**

Taxa pe valoare adăugată, principalul impozit indirect datorat bugetului de stat, este reglementată de Titlul VII Cod fiscal, corespunzător art. 265-334 din aceeași lege.

Baza de impozitare, asupra căreia se aplică taxa, reprezintă contravaloarea unei livrări de bunuri sau prestări de servicii impozabile, a unui import impozabil sau a unei achiziții intracomunitare impozabile. Totodată, este considerată persoană impozabilă orice persoană care desfășoară, de o manieră independentă și indiferent de loc, activități economice, oricare ar fi scopul sau rezultatul acestei activități.

În sensul Codului fiscal, activitățile economice cuprind activitățile producătorilor, comercianților sau prestatorilor de servicii, inclusiv activitățile extractive, agricole și activitățile profesiilor liberale sau asimilate acestora. De asemenea constituie activitate economică exploatarea bunurilor corporale sau necorporale în scopul obținerii de venituri cu caracter de continuitate. Mai mult, persoanele fizice care efectuează livrări de bunuri imobile pot deveni persoane impozabile, potrivit situațiilor reglementate prin normele metodologice.

Cota standard se aplică asupra bazei de impozitare pentru operațiunile impozabile care nu sunt scutite de taxă sau care nu sunt supuse cotelor reduse, iar nivelul acesteia este:

- a) 20% începând cu data de 1 ianuarie 2016 și până la data de 31 decembrie 2016;
- b) 19% începând cu data de 1 ianuarie 2017.

Cota redusă de 9% se aplică asupra bazei de impozitare pentru următoarele prestări de servicii și/sau livrări de bunuri:

- a) livrarea de proteze și accesorii ale acestora, definite prin normele metodologice conform legislației specifice, cu excepția protezelor dentare scutite de taxă;
- b) livrarea de produse ortopedice;
- c) livrarea de medicamente de uz uman și veterinar;
- d) cazarea în cadrul sectorului hotelier sau al sectoarelor cu funcție similară, inclusiv închirierea terenurilor amenajate pentru camping;
- e) livrarea următoarelor bunuri: alimente, inclusiv băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice, destinate consumului uman și animal, animale și păsări vii din specii domestice, semințe, plante și ingrediente utilizate în prepararea alimentelor, produse utilizate pentru a completa sau înlocui alimentele. Prin normele metodologice se stabilesc codurile corespunzătoare acestor bunuri;
- f) serviciile de restaurant și de catering, cu excepția băuturilor alcoolice, altele decât berea care se încadrează la un anumit cod.

Cota redusă de 5% se aplică asupra bazei de impozitare pentru următoarele livrări de bunuri și prestări de servicii:

- a) manuale școlare, cărți, ziare și reviste, cu excepția celor destinate exclusiv sau în principal publicității;
- b) serviciile constând în permiterea accesului la castele, muzee, case memoriale, monumente istorice, monumente de arhitectură și arheologice, grădini zoologice și botanice, târguri, expoziții și evenimente culturale, evenimente sportive, cinematografe, altele decât cele scutite;

c) livrarea locuințelor ca parte a politicii sociale, inclusiv a terenului pe care sunt construite. Terenul pe care este construită locuința include și amprenta la sol a locuinței.

Codul fiscal prevede operațiunile scutite de taxa. Totodată, există un regim de deducere al TVA-ului.

Persoana obligată la plata taxei pe valoarea adăugată, este persoana impozabilă care efectuează livrări de bunuri sau prestări de servicii, cu excepția cazurilor pentru care beneficiarul este obligat la plata taxei. Taxa este datorată de orice persoană impozabilă, inclusiv de către persoana juridică neimpozabilă înregistrată în scopuri de TVA, care este beneficiar al serviciilor care au locul prestării în România și care sunt furnizate de către o persoană impozabilă care nu este stabilită pe teritoriul României sau nu este considerată a fi stabilită pentru respectivele prestări de servicii pe teritoriul României.

Sunt reglementate regimuri speciale pentru plata TVA-ului: regimul special de scutire pentru întreprinderile mici, pentru agențiile de turism, pentru bunurile second-hand, opere de artă, obiecte de colecție și antichități, pentru aurul de investiții, pentru serviciile electronice, de telecomunicații, de radiodifuziune sau de televiziune prestate de către persoane impozabile nestabilite în Uniunea Europeană, pentru serviciile electronice, de telecomunicații, de radiodifuziune sau de televiziune prestate de către persoane impozabile stabilite în Uniunea Europeană, dar într-un alt stat membru decât statul membru de consum.

Persoana plătitoare întocmește un decont de TVA sau un decont special de TVA, după cum este sau nu înregistrată în scopuri de TVA. Orice persoană trebuie să achite taxa de plată organelor fiscale până la data la care are obligația depunerii unuia dintre deconturi.

În termeni generali, plătitori pot fi: persoana impozabilă înregistrată în scopuri de TVA, persoana juridică neimpozabilă; persoana fizică autorizată sau chiar persoana fizică.

#### **2.2.1.6. Accize și taxe speciale**

Accizele sunt taxe speciale de consum, datorate bugetului de stat și sunt grupate în două categorii: accize armonizate și accize nearmonizate. Acestea sunt reglementate de Codul fiscal, art. 335-452.

##### **(1) Accize armonizate**

Accizele armonizate, denumite în continuare accize, sunt taxe speciale percepute direct sau indirect asupra consumului următoarelor produse:

- a) alcool și băuturi alcoolice;
- b) tutun prelucrat;
- c) produse energetice și energie electrică

Produsele accizabile sunt supuse regimului accizelor la momentul:

- a) producerii acestora, inclusiv, acolo unde este cazul, la momentul extracției acestora, pe teritoriul Uniunii Europene;
- b) importului acestora pe teritoriul Uniunii Europene.

Aceste taxe sunt exigibile în momentul eliberării pentru consum. Plătitorii de accize au obligația de a se înregistra la autoritatea competentă. Orice plătitor de accize poartă răspunderea pentru calcularea corectă și plata la termenul legal a accizelor către bugetul de stat și pentru depunerea la termenul legal a declarațiilor de accize la autoritatea competentă, conform prevederilor prezentului capitol. Orice plătitor de accize, cu excepția importatorului autorizat, are obligația de a depune lunar la autoritatea competentă o declarație de accize, indiferent dacă se datorează sau nu plata accizei pentru luna respectivă.

Sunt reglementate scutiri de accize și condițiile, respectiv modalitatea de restituire a accizelor.

Cotele sunt de accizare sunt prevăzute în Anexa nr.1 din Cod fiscal, corespunzător unor tabele de calcul, după specificul fiecărei activități accizate.

## **(2) Accize nearmonizate**

Accizele nearmonizate sunt taxe speciale percepute asupra următoarelor produse:

- a) produse din tutun încălzit care, prin încălzire, emit un aerosol ce poate fi inhalat, fără a avea loc combustia amestecului de tutun, cu o anumită încadrare tarifară;
- b) lichidele cu conținut de nicotină destinate inhalării cu ajutorul unui dispozitiv electronic de tip "Țigaretă electronică".

La rândul lor, cotele de accizare sunt corespunzătoare tabelului de calcul din Anexa nr.2 Cod fiscal. Și în această situație, plătitor este tot persoana juridică.

### **2.2.1.7. Impozit pe construcții**

Impozitul pe construcții, care este diferit de impozitul/taxa pe clădiri ce intră în bugetele locale, este reglementat de art. 496-500 Cod fiscal. Contribuabilii obligați la plata impozitului pe construcții sunt persoanele juridice române (cu anumite excepții) și persoanele juridice străine cu un sediu permanent în România.

Potrivit art. 497 din Codul fiscal, construcțiile sunt cele prevăzute în grupa 1 din Catalogul privind clasificarea și duratele normale de funcționare a mijloacelor fixe. În această grupă intră, printre altele, construcții industriale, agricole, hidrotehnice, pentru transporturi poștă și telecomunicații, pentru canalizare, alimentare cu apă, îmbunătățiri funciare etc.

Cota de impozitare este de 1% din valoarea construcțiilor. Din valoarea construcțiilor se scad anumite sume, cum ar fi cele aferente clădirilor pentru care se plătește impozitul/taxa pe clădiri sau valoarea lucrărilor de reconstruire, modernizare etc.

Plata impozitului se face pe baza unei declarații de impozit pe construcții a contribuabilului, care se depune la organul fiscal până la data de 25 mai a anului următor calculării și constituie venit la bugetul de stat.

### **2.2.2. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul județului**

Așa cum am menționat anterior, teritoriul României este împărțit în unități administrativ-teritoriale, și anume județe, orașe și comune, care funcționează pe principiul autonomiei locale. În cadrul județului sunt organizate municipiile, orașele și comunele, iar la nivelul județului se asigură, potrivit legii, dezvoltarea economică socială și culturală a acestora. Organizarea județelor se face în funcție de condițiile geografice, economice și social-politice. În prezent, în România sunt 41 de județe, la care se adaugă municipiul București, care are statutul unui județ.

La nivelul județului sunt constituite consiliul județean și instituția prefectului. Președintele și membrii consiliului județean sunt aleși pe o perioadă de patru ani și coordonează activitatea consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Prefectul este reprezentantul Guvernului în teritoriu și conduce serviciile publice deconcentrate.

Între atribuțiile Consiliului județean intră și aprobarea bugetului propriu al județului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar; contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală; stabilirea de impozite și taxe județene, în condițiile legii; adoptarea de strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială și de mediu a județului, pe baza propunerilor primite de la consiliile locale.

În România, bugetele județelor nu sunt alimentate direct prin taxele și impozitele plătite de cetățeni. Așa cum vom vedea în continuare, o parte din taxele și impozitele locale se împart între județ și localități (de exemplu, impozitul pe anumite autovehicule de transport marfă, din care 60% constituie venituri la bugetul local și 40% constituie venituri la bugetul județean), dar cea mai mare parte a veniturilor județelor provin de la bugetul de stat (cote defalcate din impozitul pe venit și sume defalcate din TVA).

### **2.2.3. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul localităților**

Prin localități, în contextul de față înțelegem comunele și orașele României, inclusiv pe cele cu statut de municipiu. Vom denumi „taxe și impozite locale” pe cele colectate la nivelul localităților, astfel cum le-am definit mai sus.

Potrivit art. 454 din Legea nr. 227/2015 privind Cod fiscal, impozitele și taxele locale sunt următoarele:

- a) impozitul pe clădiri și taxa pe clădiri;
- b) impozitul pe teren și taxa pe teren;
- c) impozitul pe mijloacele de transport;
- d) taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor;
- e) taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate;
- f) impozitul pe spectacole;
- g) taxele speciale;
- h) alte taxe locale.



### **2.2.3.1. Impozitul sau taxa pe clădiri**

Orice persoană, fizică sau juridică ce deține în proprietate o clădire situată în România, datorează anual impozit pe acea clădire. Potrivit art. 455 din Codul fiscal, pentru clădirile proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale, concesionate, închiriate, date în administrare ori în folosință, după caz, oricăror entități, altele decât cele de drept public, se stabilește taxa pe clădiri, care se datorează de concesionari, locatari, titularii dreptului de administrare sau de folosință, după caz, în condiții similare impozitului pe clădiri. Pentru situațiile în care se plătește taxa pe clădiri, nu se mai impune și plata impozitului pe clădiri. Impozitul sau taxa pe clădiri se datorează către bugetul local al comunei, al orașului sau al municipiului în care este amplasată clădirea.

Totodată, Codul fiscal stabilește situațiile în care nu se datorează impozit/taxă pe clădiri, spre exemplu:

- clădirile aflate în proprietatea publică sau privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cu excepția încăperilor folosite pentru activități economice sau agrement, altele decât cele desfășurate în relație cu persoane juridice de drept public;
- clădirile aflate în proprietatea fundațiilor înființate prin testament constituite, conform legii, cu scopul de a întreține, dezvolta și ajuta instituții de cultură națională, precum și de a susține acțiuni cu caracter umanitar, social și cultural;
- clădirile care, prin destinație, constituie lăcașuri de cult, aparținând cultelor religioase recunoscute oficial și asociațiilor religioase, precum și componentelor locale ale acestora, cu excepția încăperilor folosite pentru activități economice;
- clădirile unităților sanitare publice, cu excepția încăperilor folosite pentru activități economice.

Mai mult, consiliile locale pot hotărî să acorde scutirea sau reducerea impozitului/taxei pe clădiri datorate pentru anumite categorii de clădiri.

Codul fiscal reglementează diferit acest impozit după cum contribuabilul este persoană fizică sau juridică. Astfel, pentru clădirile rezidențiale și clădirile-anexă, aflate în proprietatea persoanelor fizice, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,08%-0,2%, asupra valorii impozabile a clădirii. Cota impozitului pe clădiri se stabilește prin hotărâre a consiliului local. Valoarea impozabilă a clădirii, exprimată în lei, se determină prin înmulțirea suprafeței construite desfășurate a acesteia, exprimată în metri pătrați, cu valoarea impozabilă corespunzătoare, exprimată în lei/m<sup>2</sup>, potrivit unui tabel de calcul. Valoarea impozabilă a clădirii se ajustează în funcție de rangul localității și zona în care este amplasată clădirea, de anul terminării acesteia, sau după cum apartamentul este amplasat într-un bloc cu mai mult de 3 niveluri și 8 apartamente. Pentru clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2-1,3% asupra valorii rezultate ca urmare a construirii, a unei reevaluări etc.

Pe de altă parte, pentru clădirile rezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,08%-0,2% asupra valorii impozabile a clădirii. Valoarea impozabilă se calculează în funcție ultima valoare impozabilă înregistrată în evidențele organului fiscal, valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare, valoarea finală a lucrărilor de construcții, în cazul clădirilor noi, valoarea clădirilor care rezultă din actul prin care se transferă

dreptul de proprietate, în cazul clădirilor dobândite în cursul anului fiscal anterior Pentru clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2%-1,3%, inclusiv, asupra valorii impozabile a clădirii.

Impozitul pe clădiri se plătește anual, în două rate egale, până la datele de 31 martie și 30 septembrie, inclusiv. Plata se poate face prin virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanță sau on-line.

### **2.2.3.2. Impozitul pe teren/taxa pe teren**

În mod similar, orice persoană fizică sau juridică ce are în proprietate un teren, datorează bugetului local în raza căruia este situat terenul, impozit pe teren. Totodată, pentru terenurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale, concesionate, închiriate, date în administrare ori în folosință, după caz, oricăror entități, altele decât cele de drept public, se stabilește taxa pe teren, care se datorează de concesionari, locatari, titulari ai dreptului de administrare sau de folosință, după caz, în condiții similare impozitului pe teren. Pe perioada în care pentru un teren se plătește taxa pe teren, nu se datorează impozitul pe teren.

Potrivit art. 464 din Codul fiscal, sunt mai multe situații în care nu se datorează impozit/taxă pe teren, cum ar fi:

- terenurile fundațiilor înființate prin testament, constituite conform legii, cu scopul de a întreține, dezvolta și ajuta instituții de cultură națională, precum și de a susține acțiuni cu caracter umanitar, social și cultural;
- terenurile aparținând cultelor religioase recunoscute oficial și asociațiilor religioase, precum și componentelor locale ale acestora, cu excepția suprafețelor care sunt folosite pentru activități economice;
- terenurile aparținând cimitirelor și crematoriilor, etc.

Mai mult, consiliile locale pot hotărî să acorde scutirea sau reducerea impozitului/taxei pe teren datorate în anumite situații.

Codul fiscal nu stabilește taxe diferite, după cum contribuabilul este persoană fizică sau juridică. Impozitul sau taxa pe teren se stabilește luând în calcul suprafața terenului, rangul localității în care este amplasat terenul, zona și categoria de folosință a terenului, conform încadrării făcute de consiliul local, pe baza unor tabelele de calcul. Nivelul impozitului pe teren se stabilește prin hotărâre a consiliului local. Impozitul pe teren se plătește anual, în două rate egale, până la datele de 31 martie și 30 septembrie inclusiv. Plata se poate face prin virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanță sau on-line.

### **2.2.3.3. Impozitul pe mijloacele de transport**

Impozitul pe mijloacele de transport este o sursă de venit la bugetul local, reglementată de art. 468-472 din Codul fiscal. Plătitori sunt atât persoanele fizice, cât și cele juridice, care au în proprietate un mijloc de transport care trebuie înmatriculat/înregistrat în România. Codul fiscal nu stabilește taxe diferite,

după cum contribuabilul este persoană fizică sau juridică. Impozitul pe mijloacele de transport se calculează în funcție de tipul mijlocului de transport, respectiv în funcție de capacitatea cilindrică a acestuia, prin înmulțirea fiecărei grupe de 200 cm<sup>3</sup> sau fracțiune din aceasta cu suma corespunzătoare din tabelul prevăzut de art. 470 alin. (2) Cod fiscal.

În cazul unui autovehicul de transport de marfă cu masa totală autorizată egală sau mai mare de 12 tone, în cazul unei remorci, al unei semiremorci sau rulote, a mijloacelor de transport pe apă, calculul impozitului diferă corespunzător tabelelor prevăzute în Codul fiscal.

Sunt scutiri de la plate impozitului pe mijlocul de transport pentru diferite categorii sociale, pentru vehiculele instituțiilor publice, pentru vehiculele folosite exclusiv pentru situații de urgență, autovehiculele acționate electric etc.

Impozitul pe mijlocul de transport se plătește anual, în două rate egale, până la datele de 31 martie și 30 septembrie inclusiv. Plata se poate face prin virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanță sau on-line. Impozitul se plătește la Trezoreria din cadrul organului fiscal unde persoana debitoare este înregistrată.

Potrivit art. 494 alin. (5) din Codul fiscal, veniturile provenite din impozitul pe mijlocul de transport stabilit pentru anumite autovehicule (de exemplu autovehicul de transport de marfă cu masa totală autorizată egală sau mai mare de 12 tone), majorările de întârziere, precum și amenzile aferente se pot utiliza exclusiv pentru lucrări de întreținere, modernizare, reabilitare și construire a drumurilor locale și județene, din care **60% constituie venituri la bugetul local și 40% constituie venituri la bugetul județean.**

#### ***2.2.3.4. Taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor***

Taxele pentru eliberarea certificatelor, avizelor sau autorizațiilor sunt plătite de orice persoană care trebuie să obțină aceste documente, la compartimentul de specialitate al autorității administrației publice locale, înainte de a i se elibera. Acestea sunt integrate în bugetul local.

Codul fiscal nu stabilește taxe diferite, după cum contribuabilul este persoană fizică sau juridică. Taxa pentru eliberarea certificatului de urbanism, în mediul urban, este egală cu suma stabilită conform unui tabel de calcul, fiind cuprinsă între 0-14 lei și crește corespunzător suprafeței mai mare de 1000 metri pătrați.

Taxa pentru avizarea certificatului de urbanism de către comisia de urbanism și amenajarea teritoriului, de către primari sau de structurile de specialitate din cadrul consiliului județean se stabilește de consiliul local în sumă de până la 15 lei, inclusiv.

Taxa pentru eliberarea unei autorizații de construire pentru o clădire rezidențială sau clădire-anexă este egală cu 0,5% din valoarea autorizată a lucrărilor de construcții.

Taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și branșamente la rețele publice de apă, canalizare, gaze, termice, energie electrică, telefonie și televiziune prin cablu se stabilește de consiliul local și este de până la 13 lei, inclusiv, pentru fiecare racord.

Taxa pentru eliberarea certificatului de nomenclatură stradală și adresă se stabilește de către consiliile locale în sumă de până la 9 lei, inclusiv.

Taxa pentru eliberarea autorizațiilor sanitare de funcționare se stabilește de consiliul local și este de până la 20 lei, inclusiv.

Taxele pentru eliberarea atestatului de producător, respectiv pentru eliberarea carnetului de comercializare a produselor din sectorul agricol se stabilesc de către consiliile locale și sunt de până la 80 lei, inclusiv.

Persoanele a căror activitate se încadrează în grupele 561 - Restaurante, 563 - Baruri și alte activități de servire a băuturilor și 932 - Alte activități recreative și distractive, datorează bugetului local o taxă pentru eliberarea/vizarea anuală a autorizației privind desfășurarea activității de alimentație publică, în funcție de suprafața aferentă activităților respective, în sumă de până la 8000 de lei. Nivelul taxei se stabilește prin hotărâre a consiliului local.

Plata se poate face prin virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanță sau on-line. Taxele se plătesc la Trezoreria din cadrul organului fiscal unde persoana debitoare este înregistrată.

Potrivit art. 494 alin. (6) din Codul fiscal, pentru eliberarea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire de către președinții consiliilor județene, cu avizul primarilor comunelor, taxele datorate constituie venit în proporție de **50% la bugetul local al comunelor și de 50% la bugetul local al județului.**

#### ***2.2.3.5. Taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate***

Potrivit art. 477 alin. (1) din Codul fiscal, orice persoană care beneficiază de servicii de reclamă și publicitate în România, în baza unui contract sau a unui alt fel de înțelegere încheiată cu altă persoană, datorează plata taxei prevăzute în articolul 477, cu excepția serviciilor de reclamă și publicitate realizate prin mijloacele de informare în masă scrise și audiovizuale. Aceasta se plătește la bugetul local al unității administrativ-teritoriale în raza căreia persoana prestează serviciile de reclamă și publicitate.

Codul fiscal nu stabilește taxe diferite, după cum contribuabilul este persoană fizică sau juridică. Taxa pentru servicii de reclamă și publicitate se calculează prin aplicarea cotei taxei respective la valoarea serviciilor de reclamă și publicitate. Cota taxei se stabilește de către consiliul local, fiind cuprinsă între 1% și 3%.

Plata se poate face prin virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanță sau on-line. Taxele se plătesc la Trezoreria din cadrul organului fiscal unde persoana debitoare este înregistrată.

#### ***2.2.3.6. Impozitul pe spectacole***

Impozitul pe spectacole este reglementat de art. 480-483 din Codul fiscal, potrivit cărora orice persoană care organizează o manifestare artistică, o competiție sportivă sau altă activitate distractivă în România are obligația de a plăti impozitul pe spectacole. Impozitul pe spectacole se plătește la bugetul local al

unității administrativ-teritoriale în raza căreia are loc manifestarea artistică, competiția sportivă sau altă activitate distractivă.

Codul fiscal nu stabilește taxe diferite, după cum contribuabilul este persoană fizică sau juridică. Impozitul pe spectacole se calculează prin aplicarea cotei de impozit la suma încasată din vânzarea билетelor de intrare și a abonamentelor.

Consiliile locale hotărăsc cota de impozit după cum urmează:

a) până la 2%, în cazul unui spectacol de teatru, de exemplu o piesă de teatru, balet, operă, operetă, concert filarmonic sau altă manifestare muzicală, prezentarea unui film la cinematograful, un spectacol de circ sau orice competiție sportivă internă sau internațională;

b) până la 5% în cazul oricărei altei manifestări artistice decât cele enumerate la lit. a).

Plata se poate face prin virament bancar; ordin de plată; mandat poștal; foaie de vărsământ cu chitanță sau on-line. Taxele se plătesc la Trezoreria din cadrul organului fiscal unde persoana debitoare este înregistrată.

#### **2.2.3.7. Taxe speciale**

În conformitate cu art. 484 alin. (1) din Codul fiscal, pentru funcționarea unor servicii publice locale create în interesul persoanelor fizice și juridice, precum și pentru promovarea turistică a localității, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot adopta taxe speciale.

Domeniile în care consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot adopta taxe speciale pentru serviciile publice locale, precum și cuantumul acestora se stabilesc în conformitate cu prevederile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare.

De exemplu, noul Cod fiscal permite perceperea de taxe pentru cazarea turiștilor, o prevedere echivalentă cu cea din vechiul Cod, care reglementa o taxă hotelieră de 1%.<sup>26</sup>

#### **2.2.3.8. Alte taxe locale**

Consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau consiliile județene, după caz, pot institui taxe pentru utilizarea temporară a locurilor publice și pentru vizitarea muzeelor, caselor memoriale,

---

<sup>26</sup> În conformitate cu art. 484 alin. (1) din Codul fiscal, pentru funcționarea unor servicii publice locale create în interesul persoanelor fizice și juridice, precum și pentru promovarea turistică a localității, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot adopta taxe speciale.

Totodată, potrivit art. 486 din Codul fiscal, sub denumirea „alte taxe locale” (deci nu „taxe speciale”), Consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau Consiliile județene, după caz, pot institui taxe pentru utilizarea temporară a locurilor publice și pentru vizitarea muzeelor, caselor memoriale, monumentelor istorice de arhitectură și arheologice și altele asemenea.

monumentelor istorice de arhitectură și arheologice și altele asemenea. Consiliile locale pot institui taxe pentru deținerea sau utilizarea echipamentelor și utilajelor destinate obținerii de venituri care folosesc infrastructura publică locală, pe raza localității unde acestea sunt utilizate, precum și taxe pentru activitățile cu impact asupra mediului înconjurător. Taxele acestea se calculează și se plătesc în conformitate cu procedurile aprobate de autoritățile deliberative interesate.

O astfel de taxă este taxa pentru îndeplinirea procedurii de divorț pe cale administrativă este în cuantum de 500 lei și poate fi majorată prin hotărâre a consiliului local, fără ca majorarea să poată depăși 50% din această valoare. Taxa se face venit la bugetul local.

Totodată, pentru eliberarea de copii heliografice de pe planuri cadastrale sau de pe alte asemenea planuri, deținute de consiliile locale, consiliul local stabilește o taxă de până la 32 lei, inclusiv.

#### **2.2.3.9. Impozitul pe transferul dreptului de proprietate**

Impozitul este aferent transferului dreptului de proprietate și al dezmembrămintelor acestuia, prin acte juridice între vii asupra construcțiilor de orice fel și a terenurilor aferente acestora, precum și asupra terenurilor de orice fel fără construcții.

Impozitul se calculează și se încasează de notarul public înainte de autentificarea actului sau, după caz, întocmirea încheierii de finalizare a succesiunii.

Impozitul stabilit în aceste condiții se distribuie astfel: **(a) o cotă de 50% se face venit la bugetul de stat; b) o cotă de 50% se face venit la bugetul unităților administrativ-teritoriale pe teritoriul cărora se află bunurile imobile ce au făcut obiectul înstrăinării.**

#### **2.2.3.10. Taxele judiciare de timbru**

Taxele judiciare de timbru sunt reglementate de OUG nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru. Potrivit prezentei ordonanțe, acțiunile și cererile introduse la instanțele judecătorești, precum și cererile adresate Ministerului Justiției și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt supuse taxelor judiciare de timbru.

Plata taxelor de timbru este datorată de către orice persoană fizică sau juridică și reprezintă plata serviciilor prestate de către instanțele judecătorești, precum și de către Ministerul Justiției și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Cuquantumul taxei este diferit după cum obiectul cererii sau acțiunii este sau nu evaluabil în bani. Totodată, ordonanța stabilește punctual sumele datorate pentru fiecare categorie de cerere sau acțiune în parte. Mai mult, sunt reglementate situațiile și procedura de scutire de la plata taxelor de timbru.

Din punct de vedere financiar, conform art. 40 din OUG nr. 80/2013 taxele judiciare de timbru se plătesc de debitorul taxei în numerar, prin virament sau în sistem on-line, într-un cont distinct de venituri al bugetului local "Taxe judiciare de timbru și alte taxe de timbru", al unității administrativ teritoriale în care persoana fizică are domiciliul sau reședința ori, după caz, în care persoana juridică are sediul social.

Costurile operațiunilor de transfer al sumelor datorate ca taxă judiciară de timbru sunt în sarcina debitorului taxei.

Concomitent, dacă persoana care datorează taxa judiciară de timbru nu are nici domiciliul, nici reședința ori, după caz, sediul în România, taxa judiciară de timbru se plătește în contul bugetului local al unității administrativ teritoriale în care se află sediul instanței la care se introduce acțiunea sau cererea.

Inițial, la finele fiecărei zile lucrătoare, unitățile teritoriale ale Trezoreriei Statului **virau o cotă de 30%** din suma colectată în contul de venituri al bugetului local în ziua respectivă, în contul distinct de venituri al bugetului de stat "Taxe judiciare de timbru și alte taxe de timbru", deschis la unitățile Trezoreriei Statului. În prezent, **începând cu data de 1 ianuarie 2014, din sumele încasate în contul bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, cota care se virează la bugetul de stat este de 45%.**

Reamintim că impozitul pe veniturile realizate din activități desfășurate de avocați, notari publici și executori judecătorești se constituie venit la bugetul de stat și se virează într-un cont distinct de venituri al acestuia. Ministerul Finanțelor Publice comunică lunar Ministerului Justiției informațiile privind sumele virate în acest cont.

#### **2.2.3.11. Majorarea impozitelor și taxelor locale de consiliile locale sau consiliile județene**

Potrivit art. 489 din Codul fiscal, autoritatea deliberativă a administrației publice locale, la propunerea autorității executive, poate stabili cote adiționale la impozitele și taxele locale menționate mai sus, în funcție de următoarele criterii: economice, sociale, geografice, precum și de necesitățile bugetare locale, cu excepția taxelor judiciare de timbre și taxelor extrajudiciare de timbru prevăzute de lege, exclusiv contravaloarea cheltuielilor efectuate cu difuzarea timbrei fiscale. Cotele adiționale nu pot fi mai mari de 50% față de nivelurile maxime stabilite în Codul fiscal.

În ceea ce privesc implicațiile bugetare, impozitele și taxele locale, majorările de întârziere, precum și amenzile aferente acestora constituie integral venituri la bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale.

Totodată, constituie venit la bugetul local sumele provenite din:

- a) majorările pentru plata cu întârziere a impozitelor și taxelor locale;
- b) taxele judiciare de timbru și alte taxe de timbru prevăzute de lege;
- c) taxele extrajudiciare de timbru prevăzute de lege, exclusiv contravaloarea cheltuielilor efectuate cu difuzarea timbrei fiscale.

#### **2.2.4. Contribuții de asigurări sociale**

În România, sistemul de securitate socială se bazează pe 3 bugete naționale distincte: Bugetul asigurărilor sociale de stat (pensii, accidente de muncă și boli profesionale), Bugetul asigurărilor sociale de sănătate (servicii medicale generale, accidente de muncă și boli profesionale) și Bugetul asigurărilor pentru șomaj (șomaj și garantare pentru plata creanțelor salariale). Le vom analiza pe rând.

### **2.2.4.1. Contribuții la Bugetul asigurărilor sociale de stat**

#### **Contribuția de asigurări sociale (pensii)**

Contribuțiile de asigurări sociale datorate bugetului asigurărilor sociale de stat sunt reglementate de art. 135-152 din Codul fiscal. Potrivit acestor reglementări, următoarele persoane au calitatea de contribuabili/plătitori de venit la sistemul public de pensii, după caz:

- a) cetățenii români, cetățenii altor state sau apatrizii, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul ori reședința în România;
- b) cetățenii români, cetățenii altor state și apatrizii care nu au domiciliul sau reședința în România, în condițiile prevăzute de legislația europeană aplicabilă în domeniul securității sociale, precum și de acordurile privind sistemele de securitate socială la care România este parte;
- c) persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora, atât pe perioada în care persoanele fizice care realizează venituri din salarii ori asimilate salariilor desfășoară activitate, cât și pe perioada în care acestea beneficiază de concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate;
- d) Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, prin agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București, pentru persoanele care beneficiază de indemnizație de șomaj sau, după caz, de alte drepturi de protecție socială ori de indemnizații de asigurări sociale de sănătate care se acordă din bugetul asigurărilor pentru șomaj, potrivit legii, și pentru care dispozițiile legale prevăd plata de contribuții de asigurări sociale datorate bugetului asigurărilor sociale de stat din bugetul asigurărilor pentru șomaj;
- e) Casa Națională de Asigurări de Sănătate, prin casele de asigurări de sănătate subordonate, pentru anumite persoane;
- f) unitățile trimitătoare, pentru personalul român trimis în misiune permanentă în străinătate.

În același timp, Codul fiscal reglementează categoriile de venituri pentru care se datorează contribuțiile de asigurări sociale: venituri din salarii sau asimilate salariilor, venituri din activități independente, indemnizații de șomaj, indemnizații de asigurări sociale de sănătate.

Cotele de contribuții de asigurări sociale sunt următoarele:

- a) 26,3% pentru condiții normale de muncă, din care 10,5% pentru contribuția individuală și 15,8% pentru contribuția datorată de angajator;
- b) 31,3% pentru condiții deosebite de muncă, din care 10,5% pentru contribuția individuală și 20,8% pentru contribuția datorată de angajator;
- c) 36,3% pentru condiții speciale de muncă și pentru alte condiții de muncă astfel cum sunt prevăzute în Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, din care 10,5% pentru contribuția individuală și 25,8% pentru contribuția datorată de angajator.

Baza lunară de calcul al contribuției individuale de asigurări sociale, în cazul persoanelor fizice care realizează venituri din salarii sau asimilate salariilor, o reprezintă câștigul brut realizat din salarii și venituri asimilate salariilor, în țară și în alte state.



Persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora, au obligația de a calcula și de a reține la sursă contribuțiile individuale de asigurări sociale, precum și obligația de a calcula contribuțiile de asigurări sociale datorate de aceștia, după caz.

În cazul persoanelor fizice care realizează venituri din activități independente și care determină venitul net anual pe baza normelor anuale de venit, baza lunară de calcul al contribuției de asigurări sociale o reprezintă valoarea anuală a normei de venit raportată la numărul de luni în care se desfășoară activitatea și nu poate fi mai mică decât echivalentul reprezentând 35% din câștigul salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, în vigoare în anul pentru care se stabilesc plățile anticipate, și nici mai mare decât echivalentul a de 5 ori acest câștig.

Persoanele fizice care realizează venituri din activități independente, care determină venitul net anual în sistem real și/sau pe baza normelor anuale de venit, sunt obligate să efectueze în cursul anului plăți anticipate cu titlu de contribuții de asigurări sociale care se stabilesc de organul fiscal competent, prin decizie de impunere, pe baza declarației prevăzute la art. 148 alin. (5). Cota de contribuție de asigurări sociale pentru aceștia este cota pentru contribuția individuală, prevăzută anterior.

Astfel, plătitor poate fi angajatorul, plătitorul de venituri sau persoana fizică, pe baza declarației de venit.

### **Contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale**

Contribuabilii/plătitorii de venit la sistemul de asigurări sociale de stat, obligați la plata contribuției de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale, sunt, după caz:

a) persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora, pentru cetățenii români, cetățenii altor state sau apatrizii, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul sau reședința în România cu respectarea prevederilor legislației europene aplicabile în domeniul securității sociale, precum și a acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte;

b) Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, prin agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București, pentru persoanele care beneficiază de indemnizație de șomaj pe toată durata efectuării practicii profesionale în cadrul cursurilor organizate potrivit legii.

Contribuabilii/plătitorii de venit la sistemul de asigurări sociale de stat, datorează, după caz, contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale pentru următoarele categorii de venituri:

a) veniturile din salarii sau asimilate salariilor;

b) indemnizația de șomaj primită de șomeri pe toată durata efectuării practicii profesionale în cadrul cursurilor organizate potrivit legii.

Cota de contribuție de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale este cuprinsă între 0,15% și 0,85%, diferențiată în funcție de clasa de risc, conform legii. Contribuabilii au obligația de a calcula cuantumul contribuției și a depune declarația până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei pentru care se plătesc veniturile.

#### **2.2.4.2. Contribuții la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate**

##### **Contribuții de asigurări sociale de sănătate**

Această categorie de contribuții este reglementată de art. 153-183 din Codul fiscal. Astfel, următoarele persoane au calitatea de contribuabili/plătitori de venit la sistemul de asigurări sociale de sănătate, cu respectarea prevederilor legislației europene aplicabile în domeniul securității sociale, precum și ale acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte, după caz:

- a) cetățenii români cu domiciliul în țară;
- b) cetățenii străini și apatrizii care au solicitat și au obținut prelungirea dreptului de ședere temporară ori au domiciliul în România;
- c) cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și ai Confederației Elvețiene care nu dețin o asigurare încheiată pe teritoriul altui stat membru care produce efecte pe teritoriul României, care au solicitat și au obținut dreptul de a sta în România pentru o perioadă de peste 3 luni;
- d) persoanele din statele membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și Confederația Elvețiană care îndeplinesc condițiile de lucrător frontalier și desfășoară o activitate salariată sau independentă în România și care rezidă în alt stat membru în care se întorc de regulă zilnic ori cel puțin o dată pe săptămână;
- e) pensionarii din sistemul public de pensii care nu mai au domiciliul în România și care își stabilesc reședința pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene, al unui stat aparținând Spațiului Economic European sau al Confederației Elvețiene, respectiv domiciliul pe teritoriul unui stat cu care România aplică un acord bilateral de securitate socială cu prevederi pentru asigurarea de boală-maternitate, care nu dețin o asigurare încheiată pe teritoriul altui stat membru care produce efecte pe teritoriul României;
- f) persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora;
- g) Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, prin agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București, pentru persoanele care beneficiază de indemnizație de șomaj sau, după caz, de alte drepturi de protecție socială care se acordă din bugetul asigurărilor pentru șomaj, potrivit legii, și pentru care dispozițiile legale prevăd plata contribuției de asigurări sociale de sănătate din bugetul asigurărilor pentru șomaj;
- h) Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială, care administrează și gestionează prestațiile sociale acordate de la bugetul de stat, prin agențiile județene pentru prestații sociale, pentru persoanele care beneficiază de indemnizație pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 3 ani, precum și pentru persoanele care beneficiază de indemnizație pentru copilul cu handicap cu vârsta cuprinsă între 3 și 7 ani,;
- i) Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială, care administrează și gestionează prestațiile sociale acordate de la bugetul de stat, prin agențiile județene pentru prestații sociale, pentru persoanele care beneficiază de ajutor social;
- j) Casa Națională de Pensii Publice, prin casele teritoriale de pensii și casele sectoriale de pensii, pentru persoanele care realizează venituri din pensii, precum și pentru persoanele preluate în plata indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă ca urmare a unui accident de muncă sau a unei boli profesionale;

k) entitățile care plătesc venituri din pensii, altele decât cele prevăzute la lit. j);

l) Ministerul Justiției, prin unitățile sistemului administrației penitenciare, pentru persoanele care execută o pedeapsă privativă de libertate sau se află în arest preventiv în unitățile penitenciare, precum și pentru persoanele care se află în executarea unei măsuri educative ori de siguranță privative de libertate, respectiv persoanele care se află în perioada de amânare sau de întrerupere a executării pedepsei privative de libertate, dacă nu au venituri;

m) Ministerul Afacerilor Interne, pentru străinii aflați în centrele de cazare în vederea returnării ori expulzării, precum și pentru cei care sunt victime ale traficului de persoane, care se află în timpul procedurilor necesare stabilirii identității și sunt cazați în centrele special amenajate potrivit legii;

n) Secretariatul de Stat pentru Culte, pentru personalul monahal al cultelor recunoscute, dacă nu realizează venituri din muncă, pensie sau din alte surse;

o) autoritățile administrației publice locale, pentru persoanele, cetățeni români, care sunt victime ale traficului de persoane, pentru o perioadă de cel mult 12 luni, dacă nu au venituri.

Contribuabilii/Plătitorii de venit la sistemul de asigurări sociale de sănătate, datorează, după caz, contribuții de asigurări sociale de sănătate pentru următoarele categorii de venituri:

a) venituri din salarii sau asimilate salariilor;

b) venituri din pensii;

c) venituri din activități independente;

d) venituri din asocierea cu o persoană juridică;

e) venituri din cedarea folosinței bunurilor;

f) venituri din investiții;

g) venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură;

h) venituri din alte surse;

i) indemnizații de șomaj;

j) indemnizații pentru creșterea copilului;

k) ajutorul social acordat potrivit Legii nr. 416/2001, cu modificările și completările ulterioare;

l) indemnizații pentru incapacitate temporară de muncă drept urmare a unui accident de muncă sau unei boli profesionale.

Sunt reglementate o serie de scutiri de la plata asigurărilor sociale de sănătate, cum ar fi copiii cu vârsta de până la 18 ani sau soțul, soția și părinții fără venituri proprii, aflați în întreținerea unei persoane asigurate etc.

Cotele de contribuții de asigurări sociale de sănătate sunt următoarele:

a) 5,5% pentru contribuția individuală;

b) 5,2% pentru contribuția datorată de angajator.

Baza de calcul asupra căreia se aplică acestea diferă în funcție de categoria de venituri pentru care se datorează contribuția. Persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora au obligația de a calcula și de a reține la sursă contribuțiile individuale de asigurări sociale de

sănătate, precum și obligația de a calcula contribuțiile de asigurări sociale de sănătate datorate de aceștia, după caz.

Totodată, potrivit art. 178 din Codul fiscal, în cazul persoanelor fizice care realizează venituri din investiții și/sau din alte surse, contribuția de asigurări sociale de sănătate se stabilește de organul fiscal competent, prin decizie de impunere anuală, pe baza informațiilor din declarația privind venitul realizat sau din declarația privind calcularea și reținerea impozitului pentru fiecare beneficiar de venit, precum și pe baza informațiilor din evidența fiscală, după caz.

### **Contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate**

Contribuabilii/plătitorii de venit obligați la plata contribuției pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate sunt, după caz:

a) persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora, pentru cetățenii români, cetățeni ai altor state sau apatrizii, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul sau reședința în România, cu respectarea prevederilor legislației europene aplicabile în domeniul securității sociale, precum și a acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte;

b) persoanele fizice cetățeni români, cetățenii altor state sau apatrizii, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul sau reședința în România, și care realizează în România venituri din salarii sau asimilate salariilor de la angajatori din state care nu intră sub incidența legislației europene aplicabile în domeniul securității sociale, precum și a acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte;

c) Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, prin agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București, pentru persoanele care beneficiază de indemnizație de șomaj sau, după caz, de alte drepturi de protecție socială care se acordă din bugetul asigurărilor pentru șomaj, potrivit legii, și pentru care dispozițiile legale prevăd plata contribuției pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate din bugetul asigurărilor pentru șomaj.

Contribuabilii/plătitorii de venit la sistemul de asigurări sociale de sănătate, datorează, după caz, contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate pentru următoarele categorii de venituri:

a) veniturile din salarii sau asimilate salariilor;

b) indemnizațiile de șomaj;

c) indemnizațiile de incapacitate temporară de muncă ca urmare a unui accident de muncă sau unei boli profesionale.

Cota de contribuție pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate este de 0,85% și se aplică unei baze lunare de calcul ce diferă în funcția de categoria de venit. Calculul și plata contribuției intră în sarcina plătitorului de venit până la data de 25 a fiecărei luni.

### **2.2.4.3. Contribuții la Bugetul asigurărilor pentru șomaj**

#### **Contribuții de asigurări pentru șomaj**

În conformitate cu art. 184 din Codul fiscal, următoarele persoane au calitatea de contribuabili/plătitori de venit la sistemul de asigurări pentru șomaj, după caz:

a) cetățenii români, cetățenii altor state sau apatrizii, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul sau reședința în România, precum și cetățenii români, cetățenii altor state sau apatrizii care nu au domiciliul sau reședința în România în condițiile prevăzute de legislația europeană aplicabilă în domeniul securității sociale, precum și în acordurile privind sistemele de securitate socială la care România este parte;

b) persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora.

Contribuabilii/plătitorii de venit la sistemul de asigurări pentru șomaj, datorează, după caz, contribuții de asigurări pentru șomaj pentru veniturile din salarii sau asimilate salariilor.

Cotele de contribuții de asigurări pentru șomaj sunt următoarele:

a) 0,5% pentru contribuția individuală;

b) 0,5% pentru contribuția datorată de angajator.

Persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora au obligația de a calcula și de a reține la sursă contribuțiile individuale de asigurări pentru șomaj, precum și obligația de a calcula contribuțiile de asigurări pentru șomaj datorate de aceștia, după caz.

#### **Contribuția la Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale**

Potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, resursele financiare constituite în Fond se prevăd distinct la partea de venituri a bugetului asigurărilor pentru șomaj.

Contribuabilii/plătitorii de venit la Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale, obligați la plata contribuției sunt persoanele fizice și juridice, cu excepția instituțiilor publice, ce pot să angajeze forță de muncă pe bază de contract individual de muncă, în condițiile prevăzute de Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată. Aceștia datorează, după caz, contribuția la Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale pentru veniturile din salarii.

Cota de contribuție la Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale, datorată de angajator, este de 0,25%.

## **2.2.5. Sintează privind regimul fiscal din România**

### **2.2.5.1. Tipurile de impozite și taxe percepute în România**

Impozitele pot fi clasificate generic în impozite directe și impozite indirecte.

Impozitele directe sunt cele aplicate nemijlocit asupra sursei de venit a contribuabililor sau asupra proprietății acestora, pe baza cotelor prevăzute de lege, și se plătesc direct de către subiectul impozabil. În România, din această categorie fac parte, de exemplu: impozitul pe profit, impozitul pe venit, taxele asupra mijloacelor de transport, impozitele pe teren și clădiri etc.

Impozitele indirecte sunt cele aplicate asupra circulației bunurilor sau prestării de servicii. Acestea sunt plătite de către profesionistul care exercită activitatea respectivă, deși cel care suportă taxe este în final consumatorul, impozitul fiind inclus în prețul de vânzare al bunului sau serviciului. Dintre acestea amintim: taxa pe valoare adăugată, accizele, taxele vamale etc.

Din punct de vedere al sistemului bugetar, impozitele și contribuțiile în România sunt clasificate prin raportare la veniturile publice, în venituri ordinare și venituri extraordinare. Veniturile ordinare cuprind impozitele directe și pe cele indirecte, precum și veniturile obținute de la companiile și proprietățile statului. Pe de altă parte, veniturile extraordinare sunt constituite din împrumuturile de stat și din emisiunea monetară.

În ce privește obiectului studiului nostru, cea mai relevantă clasificare a taxelor și impozitelor se face în funcție de bugetul în care intră aceste obligații de plată. Astfel, conform legislației în vigoare din România, există impozite și taxe care intră exclusiv în bugetele locale, altele care intră numai în bugetul de stat, precum și unele care se împart între bugetele locale și bugetul de stat. Întrucât am prezentat în detaliu principalele taxe și impozitele din țara noastră într-un capitol anterior, nu vom reveni asupra lor, ci vom face doar o sinteză a acestora, în funcție de criteriul bugetului pe care îl alimentează.

În categoria taxelor și impozitelor care intră exclusiv în bugetul local intră: impozitul și taxa pe clădiri, impozitul și taxa pe terenuri, impozitul pe mijloacele de transport, taxa pentru certificate, avize și autorizații, taxa pentru reclamă și publicitate, impozitul pe spectacole, precum și alte taxe speciale sau taxe locale. Taxele și impozitele care intră exclusiv în bugetul de stat sunt, în principal: impozitul pe profit, impozitul pe venitul microîntreprinderilor, impozitul pe dividende, accizele și taxele speciale pe consum, precum și impozitul pe construcțiile persoanelor juridice. În fine, câteva taxe și impozite se împart în diferite cote între bugetul local și bugetul de stat: taxa judiciară de timbru, impozitul pe transferul dreptului de proprietate, impozitul pe venit și taxa pe valoarea adăugată. Pentru a facilita o privire de ansamblu, am inclus aceste date în tabelul de mai jos:

Taxe și impozite care rămân exclusiv în BUGETUL LOCAL		Taxe și impozite care se împart între BUGETUL LOCAL și BUGETUL DE STAT		Taxe și impozite care rămân exclusiv în BUGETUL DE STAT
	Cota BL		Cota BS	
	55%	Taxa judiciară de timbru (se încasează în BL, se virează în BS)	45% <sup>27</sup>	
	50%	Impozitul pe transferul dreptului de proprietate	50%	
	71,5% <sup>28</sup>	Impozitul pe venit	28,5% <sup>29</sup>	
	35,71% <sup>30</sup>	T.V.A.	64,29% <sup>31</sup>	
Impozit/taxă pe clădiri	100%		100%	Impozitul pe profit
Impozit/taxă pe teren	100%		100%	Impozitul pe venitul microîntreprinderilor
Impozit pe mijloacele de transport	100%		100%	Impozit pe dividende
Taxa pentru certificate, avize și autorizații	100%		100%	Accize și taxe speciale
Taxa pentru reclamă și publicitate	100%		100%	Impozit pe construcții
Impozitul pe spectacole	100%			
Taxe speciale	100%			
Alte taxe locale	100%			

**Tabelul nr. 4 – Sinteza privind principalele taxe și impozite percepute în România, pe categorii de bugete (bugete locale, buget de stat sau partajate)**

### 2.2.5.2. Cine colectează impozitele?

Impozitele și contribuțiile ce intră în bugetul de stat sunt prelevate, atât la nivel central, cât și la nivel local, prin intermediul Trezoreriei Statului. Măsurile în vederea colectării și urmăririi realizării veniturilor la Bugetul de stat sunt realizate de Ministerul Finanțelor Publice, prin Agenția Națională de Administrare fiscală și organele sale din teritoriu: direcții regionale și administrații județene.

Impozitele și taxele locale se colectează direct de către autoritățile administrației publice locale.

<sup>27</sup> Până la 1 ianuarie 2014, cota era de 30%.

<sup>28</sup> Acest procent rezultă din însumarea cotelor ce revin localității (41,75%) și județului (11,25%), la care se adaugă cota de echilibrare (18,5%), ce se redistribuie între localități și județ.

<sup>29</sup> În 2006, cota era de 18%, apoi s-a majorat la 23% (2010), iar în prezent este de 28,5%. A fost și 38,5% în 2001, dar atribuțiile și responsabilitățile autorităților locale erau mult mai reduse (nivel scăzut de descentralizare).

<sup>30</sup> Conform Legii bugetului de stat pe 2016. Sumele sunt prevăzute valoric, astfel încât procentul a rezultat din calcul.

<sup>31</sup> *Idem.*

### **2.2.5.3. Cine sunt contribuabilii?**

Potrivit definiției legale, contribuabilii sunt persoane fizice, persoane juridice, sau orice altă entitate fără personalitate juridică ce datorează, conform legii, impozite, taxe și contribuții sociale.

Persoana fizică ce datorează impozite, taxe și contribuții este orice individ care exercită o muncă remunerată, are în proprietate bunuri supuse impozitării, precum și care exercită o activitate prevăzută de lege ca fiind impozitată. Intră în această categorie și cei care exercită profesiile liberale sau alte activități independente, cum ar fi avocați, notari, arhitecți, taximetriști, moașe etc.

Plata impozitelor taxelor și contribuțiilor se realizează fie de către plătitorul de venit (de exemplu, angajatorul), fie direct de către beneficiarul venitului. În cazul impozitului pe proprietate, obligația de plată a acestuia revine proprietarului sau concesionarului, după caz. Toate acestea, fie pe baza unei declarații a contribuabilului, fie prin intermediul unei decizii de impunere. Pentru orice venit neimpozitat „la sursă”, contribuabilul este obligat, la începutul fiecărui an, să completeze o declarație de venit, în baza căruia va plăti impozitul și contribuțiile corespunzătoare.

La rândul lor, persoanele juridice care au sediul social pe teritoriul României sunt impozabile potrivit legislației în vigoare. În această categorie intră societățile comerciale (societate cu răspundere limitată, societate pe acțiuni, societate în comandită simplă, societate în comandită pe acțiuni, societate în nume colectiv), regiile autonome, societățile bancare și de credit etc. Organizațiile non profit (asociații și fundații) plătesc și ele impozit, dar numai pentru activitățile economice pe care le derulează și cu anumite deduceri.

În general, persoanele juridice plătesc contribuțiile pe baza declarațiilor lunare, trimestriale sau anuale, în funcție de obiectul de activitate, sau în baza unor decizii de impunere.

### **2.2.5.4. Ce se impozitează?**

Persoanele fizice plătesc impozit pe venit și impozit pe proprietate (clădiri, terenuri și autovehicule), dar și impozit pe transferul proprietăților imobiliare și diverse taxe locale, după caz. Indirect, persoanele fizice plătesc TVA și accize. De asemenea, ele plătesc contribuții de asigurări sociale, de sănătate și de șomaj.

Venitul persoanelor fizice constă în general în salarii, pensii, ajutor de șomaj. Pe lângă acestea, persoana fizică poate desfășura activitate de comerț ca persoana fizică autorizată, întreprindere familială sau întreprindere individuală. Alte surse de venit impozabile sunt prestările de servicii prin practicarea unei profesii liberale, meserii, activitățile agricole, piscicole și silvicole, venituri provenite din drepturile de proprietate intelectuală etc. Sunt impozitate și veniturile din contractele de închiriere, cele provenite sub formă de dividende sau dobânzi, din jocurile de noroc sau din premii. Totodată, orice câștig de pe piața de capital, din vânzarea-cumpărarea titlurilor de valoare și din orice alte operațiuni cu titluri financiare, sunt impozitate.

Impozitul pe proprietate se percepe asupra bunurilor imobile și asupra autovehiculelor. Impozitul pe imobile are în vedere clădirile și terenurile și se plătește în funcție de suprafață, amplasament, activitatea desfășurată în spațiul respectiv etc. În ceea ce privește autovehiculele, taxele sunt calculate în funcție de tip, de capacitatea cilindrică, de anul de fabricație etc.

Persoanele juridice plătesc, în principal, impozit pe venit, impozit pe profit și impozit pe proprietate. Impozitul pe venit este plătit de către microintreprinderi, iar impozitul pe profit de restul persoanelor



juridice care nu intră în această categorie. Impozitul pe proprietate este aplicat aproximativ la fel ca și în cazul persoanelor fizice, dar cotele de impozitare diferă, fiind în cuantum mai mare.

La transferul dreptului de proprietate și al dezmembrămintelor acestuia, prin acte juridice între vii, asupra construcțiilor de orice fel și a terenurilor aferente acestora, precum și asupra terenurilor de orice fel fără construcții, contribuabili, atât persoane fizice, cât și persoane juridice, datorează un impozit distinct.

Tabelul de mai jos oferă o privire sintetică asupra principalelor taxe și impozite percepute în România, pe categorii de contribuabili:

Persoana fizică	Persoana juridică
<i>Nu este cazul</i>	Impozit pe profit
<i>Nu este cazul</i>	Impozit pe venitul microîntreprinderilor
Impozit pe venit	<i>Nu este cazul</i>
Impozit pe venit la transferul dreptului de proprietate și al dezmembrămintelor acestuia asupra construcțiilor de orice fel și a terenurilor	
Taxa pe valoare adăugată	
Accize	
Impozit/taxa pe clădiri	
<i>Nu este cazul</i>	Impozit pe construcții
Impozitul/Taxa pe teren	
Impozitul pe mijlocul de transport	
Taxe pentru eliberarea certificatelor, permiselor, autorizațiilor	
Taxa pentru servicii de reclamă și publicitate	
Impozit pe spectacole	
Taxa pentru îndeplinirea procedurii de divorț pe cale administrativă	<i>Nu este cazul</i>
Contribuția de asigurări sociale (pensii)	
<i>Nu este cazul</i>	Contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale
Contribuția de asigurări sociale de sănătate	
<i>Nu este cazul</i>	Contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate
Contribuții de asigurări pentru șomaj	
<i>Nu este cazul</i>	Contribuția la Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale

**Tabelul 4<sup>1</sup> – Sinteză privind principalele taxe și impozite percepute în România, pe categorii de contribuabili (persoane fizice / juridice)**

#### **2.2.5.5. Ce poate fi dedus fiscal?**

În România, persoanele fizice au dreptul la o deducere personală acordată doar pentru veniturile din salarii unde se află funcția de bază. În cazul deducerii din venitul din salarii, orice persoană care are în întreținere copii, soț/soție sau alți membri de familie până la gradul doi, în condițiile legii, beneficiază de deducere în funcție de venitul din salariu și numărul de persoane aflate în întreținerea sa. Astfel, deducerea este calculată diferit, după cum venitul din salariu este de până la 1500 de lei sau între 1501-3000 de lei, iar peste 3000 de lei nu se mai acordă deducerea personală. Totodată, cu cât numărul persoanelor aflate în întreținere este mai mare, cu atât deducerea personală crește.

La rândul lor, și persoanele juridice pot beneficia de deduceri. Corespunzător calculului impozitului pe profit, contribuabilul poate beneficia de deduceri pentru cheltuielile de cercetare-dezvoltare. Aceste stimulente se realizează fie prin aplicarea metodei de amortizare accelerată și în cazul aparaturii și echipamentelor destinate activităților de cercetare-dezvoltare, fie prin deducerea, în proporție de 50%, a cheltuielilor eligibile pentru aceste activități. Toate acestea, desigur, împreună cu scăderea cheltuielilor deductibile efectuate în scopul desfășurării activității economice.

În context, menționăm că, deși nu sunt denumite generic „deduceri”, sunt reglementate situații în care unele persoane sunt exceptate de la plata anumitor impozite și taxe, sau unele venituri nu sunt supuse impozitării. Spre exemplu, nu plătesc contribuția de asigurări sociale de sănătate copiii până la vârsta de 18 ani, tinerii de la 18 ani până la vârsta de 26 de ani, dacă sunt elevi, soțul, soția și părinții fără venituri proprii, aflați în întreținerea unei persoane asigurate, persoanele cu handicap, femeile însărcinate și lăuzele etc.

#### **2.2.5.6. Cât impozit se plătește?**

Așa cum am menționat mai sus, impozitul se plătește prin aplicarea cotelor de impozitare asupra venitului sau proprietății contribuabilului. În ceea ce privește impozitele și taxele sau contribuțiile stabilite la nivel central, acestea se aplică unitar pe întreg teritoriul țării.

Diferențele de impozitare pot apărea în cazul impozitelor și taxelor locale, acolo unde legislația permite consiliilor locale și consiliilor județene să stabilească anumite cote de impozitare, în anumite intervale sau până la un anumit plafon.

În Tîrgu-Mureș, de exemplu, prin Hotărârea nr. 320 din 17 decembrie 2015, au fost stabilite impozitele și taxele locale pentru anul 2016. În cazul impozitului pe clădirile rezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice, cota de impozitare este de 0,85%<sup>32</sup> aplicată asupra valorii impozabile a clădirii, iar pentru clădirile nerezidențiale cota de impozitare este de 0,65%<sup>33</sup>. Pentru clădirile rezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote de 0,2%<sup>34</sup>. În mod similar, tot pentru persoanele juridice, impozitul pe clădirile nerezidențiale este stabilit la cota de 1,3%<sup>35</sup> din valoare impozabilă a clădirii.

La calculul impozitului pe terenuri, așa cum este reglementat de Codul fiscal, se aplică unele cote adiționale<sup>36</sup>, stabilite tot prin Hotărârea de Consiliu Local.

---

<sup>32</sup> Potrivit art. 457 alin. (1) din Codul fiscal, intervalul în care consiliile locale pot stabili impozitul pe clădirile rezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice este de 0,08-0,2% din valoarea impozabilă.

<sup>33</sup> Potrivit art. 458 alin. (1) din Codul fiscal, intervalul în care consiliile locale pot stabili impozitul pe clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice este de 0,2-1,3% din valoarea impozabilă.

<sup>34</sup> Potrivit art. 460 alin. (1) din Codul fiscal, intervalul în care consiliile locale pot stabili impozitul pe clădirile rezidențiale aflate în proprietatea persoanelor juridice este de 0,08-0,2% din valoarea impozabilă.

<sup>35</sup> Potrivit art. 460 alin. (2) din Codul fiscal, intervalul în care consiliile locale pot stabili impozitul pe clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea persoanelor juridice este de 0,2-1,3% din valoarea impozabilă.

<sup>36</sup> Amintim că, potrivit art. 489 alin. (1) din Codul fiscal, autoritatea deliberativă a administrației publice locale, la propunerea autorității executive, poate stabili cote adiționale la impozitele și taxele locale stabilite prin Cod, dar nu mai mari de 50% față de nivelurile maxime stabilite prin lege.

Pentru impozitul pe mijloacele de transport, Consiliul local Tîrgu-Mureş a decis aplicarea unor cote adiţionale, ce se aplică pe lângă cotele prevăzute de Codul fiscal. Astfel, asupra impozitului pe mijloacele de transport înmatriculate, se aplică cota adiţională de 19,25 %, asupra impozitului pe mijloacele de transport înregistrate se aplică cota adiţională de 6%, iar pentru autovehiculele de transport marfă cu masa totală autorizată egală sau mai mare de 12 tone, impozitul creşte cu 6,26%.

#### **2.2.5.7. Cum se derulează procedura fiscală?**

Procedura fiscală în România este diferită în funcţie de categoria de impozit. În contextul de faţă, amintim cele mai importante proceduri pentru contribuabilul de rând.

În cazul impozitului pe venit, procedura este diferită după categoria de venituri impozabile. Astfel, procedura impozitului pe salarii se desfăşoară lunar, plătitorii de venit fiind obligaţi la calcularea, reţinerea şi plata impozitului către organele competente. În acest sens, plătitorii de venituri au obligaţia să completeze şi să depună declaraţia privind calcularea şi reţinerea impozitului pentru fiecare beneficiar de venit, până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei pentru care se plătesc aceste venituri. Procedura este similară şi în cazul impozitului pe venitul din pensii.

Impozitul pe veniturile din activităţile independente se plăteşte aferent perioadei fiscale de un an, fie în sistem real, pe baza datelor din contabilitate, fie pe baza normelor de venit. Oricum, contribuabilii care realizează venituri din activităţi independente au obligaţia să efectueze plăţi anticipate în contul impozitului anual datorat la bugetul de stat, cu excepţia veniturilor pentru care plăţile anticipate se stabilesc prin reţinere la sursă.

Plăţile anticipate se stabilesc de organul fiscal competent pe fiecare sursă de venit, luându-se ca bază de calcul venitul anual estimat sau venitul net realizat în anul precedent, după caz, prin emiterea unei decizii care se comunică contribuabililor, potrivit legii. Plăţile anticipate se efectuează în 4 rate egale, până la data de 25 inclusiv a ultimei luni din fiecare trimestru. Pentru stabilirea plăţilor anticipate, organul fiscal va lua ca bază de calcul venitul anual estimat, în toate situaţiile în care a fost depusă o declaraţie privind venitul estimat/norma de venit pentru anul curent, sau venitul net din declaraţia privind venitul realizat pentru anul fiscal precedent, după caz<sup>37</sup>.

Contribuabilii care îşi determină veniturile în sistem real au obligaţia de a depune o declaraţie privind venitul realizat la organul fiscal competent, pentru fiecare an fiscal, până la data de 25 mai inclusiv a anului următor celui de realizare a venitului. Declaraţia privind venitul realizat se completează pentru fiecare sursă şi categorie de venit. Pentru veniturile realizate într-o formă de asociere, venitul declarat va fi venitul net/pierderea distribuită din asociere. Pe baza declaraţiei, organul fiscal competent emite o decizie de impunere.

Menţionăm că această procedură fiscală se aplică şi în cazul contribuabililor ce realizează venituri din cedarea folosinţei bunurilor, venituri din drepturi de proprietate intelectuală (dacă nu este reţinut la sursă), venituri din anumite premii şi jocuri de noroc sau din alte surse.

---

<sup>37</sup> A se vedea art.121 din Codul fiscal.

Impozitul din veniturile din investiții se calculează și se reține de către plătitorii de astfel de venituri și se plătește lunar, până la data de 25 inclusiv a lunii următoare înregistrării în cont.

Impozitul pe venitul din transferul proprietăților imobiliare din patrimoniul personal se calculează și se încasează de notarul public, înainte de autentificarea actului. Impozitul calculat și încasat se plătește până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei în care a fost încasat. În situația moștenirilor, nu se datorează impozit dacă succesiunea este dezbătută și finalizată în termen de 2 ani de la data decesului autorului succesiunii. În cazul nefinalizării procedurii succesoriale în termenul prevăzut mai sus, moștenitorii datorează un impozit de 1% calculat la valoarea masei succesoriale.

Impozitele pe clădiri și terenuri se datorează anual de către persoana care, la 31 decembrie a anului anterior, are în proprietate clădirea sau terenul. În momentul dobândirii terenului/clădirii sau construirii clădirii, proprietarul acesteia are obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărui rază teritorială de competență se află clădirea, în termen de 30 de zile de la data dobândirii, și datorează impozit pe clădiri/terenuri începând cu data de 1 ianuarie a anului următor. Impozitele pe clădiri și terenuri se plătesc anual, în două rate egale, până la datele de 31 martie și 30 septembrie, inclusiv. Pentru plata cu anticipație a impozitului, datorat pentru întregul an de către contribuabili, până la data de 31 martie a anului respectiv, se acordă o bonificație de până la 10%, stabilită prin hotărâre a consiliului local.

În mod similar, impozitul pe mijlocul de transport urmează aceeași procedură ca și impozitele pe clădiri și terenuri, cu mențiunea că declarația privind dobândirea mijlocului de transport se depune, de către proprietar, la organul fiscal local în a cărui rază teritorială de competență are domiciliul, sediul sau punctul de lucru, după caz.

În ceea ce privește impozitele și taxele locale, acestea pot fi plătite on-line pe portalul [www.ghiseul.ro](http://www.ghiseul.ro), înrolat în Sistemul Național Electronic de Plată Online. La nivel național, depunerea declarațiilor fiscale de către contribuabili se poate face pe [www.anaf.ro](http://www.anaf.ro).

## 2.3. VENITURILE AUTORITĂȚILOR LOCALE ROMÂNE

Potrivit Legii finanțelor publice locale, nr. 273 din 2006<sup>38</sup>, **veniturile bugetare** sunt definite ca fiind resursele bănești care se cuvin bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în baza unor prevederi legale, formate din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri, cote și sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, subvenții etc.

Fundamentarea veniturilor proprii ale bugetelor locale trebuie să se bazeze pe constatarea, evaluarea și inventarierea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice, în scopul evaluării corecte a veniturilor.

Proiectele bugetelor se elaborează de către ordonatorii principali de credite, iar veniturile și cheltuielile se grupează în buget pe baza clasificăției bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor Publice.

Conform Legii finanțelor publice locale, veniturile bugetelor locale pot fi actualizate ca urmare a perfecționării legislației fiscale, precum și prin legile bugetare anuale, în concordanță cu programele de creștere a autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și de descentralizare a serviciilor publice.

### 2.3.1. Categoriile de venituri bugetare

După cum am arătat în secțiunea dedicată cadrului legislativ fiscal din România, Legea nr. 273 din 2006, privind finanțele publice locale stipulează cinci categorii de venituri bugetare locale:

- a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit<sup>39</sup>;
- b) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;
- c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;
- d) donații și sponsorizări<sup>40</sup>;
- e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Având în vedere faptul că bugetul unităților administrativ-teritoriale cuprinde o secțiune de funcționare<sup>41</sup> și o secțiune de dezvoltare<sup>42</sup>, și veniturile bugetare sunt împărțite prin Legea finanțelor publice locale<sup>43</sup> în două categorii, unele cu, iar altele fără echivalent în cealaltă secțiune:

---

<sup>38</sup> Art. 2, alin. 1, pct. 58

<sup>39</sup> Competențele în stabilirea impozitelor și taxelor locale le revin consiliilor locale, județene, precum și Consiliului General al Municipiului București.

<sup>40</sup> Donațiile și sponsorizările se cuprind în bugetul de venituri și cheltuieli prin rectificarea bugetară locală, numai după încasarea lor.

<sup>41</sup> Secțiunea de funcționare este partea de bază, obligatorie, a bugetului, care cuprinde veniturile necesare finanțării cheltuielilor curente pentru realizarea competențelor stabilite prin lege, precum și cheltuielile curente respective.

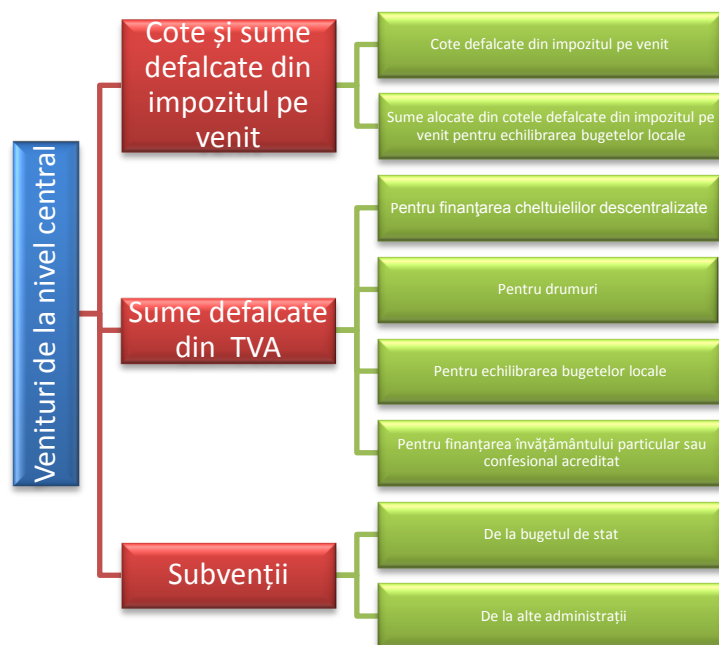
<sup>42</sup> Secțiunea de dezvoltare este partea complementară a bugetului, care cuprinde veniturile și cheltuielile de capital aferente implementării politicilor de dezvoltare la nivel național, regional, județean, zonal sau local, după caz.

<sup>43</sup> Art. 2, alin. 2, modificat succesiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2010 și prin Legea nr. 13/2011.

Veniturile secțiunii de funcționare	Veniturile secțiunii de dezvoltare
venituri proprii ale UAT, cu excepția veniturilor din valorificarea unor bunuri, sumelor reprezentând amortizarea mijloacelor fixe și a sumelor aferente depozitelor speciale pentru construcția de locuințe	sume rezultate din valorificarea unor bunuri, sume reprezentând amortizarea mijloacelor fixe și sume aferente depozitelor speciale pentru construcția de locuințe
venituri proprii ale instituțiilor publice locale finanțate integral sau parțial din venituri proprii	-
subvenții pentru finanțarea cheltuielilor curente	subvenții pentru cheltuieli de capital
sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea cheltuielilor curente	sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea cheltuielilor de capital
venituri din împrumuturi acordate instituțiilor și serviciilor publice locale sau activităților finanțate integral din venituri proprii	-
	sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări
vărsăminte din secțiunea de funcționare pentru finanțarea secțiunii de dezvoltare, care se reflectă cu valoare negativă	vărsăminte din secțiunea de funcționare

**Tabelul nr. 5 - Categoriile de venituri ale unităților administrativ-teritoriale, în funcție de secțiunea din buget pe care o alimentează**

Observăm că, în afară de veniturile proprii, unitățile administrativ-teritoriale încasează și venituri de la nivel central, respectiv de la bugetul de stat. Cu toate că cotele și sumele defalcate din impozitul pe venit sunt formal incluse în categoria veniturilor proprii (ceea ce este fundamental corect, căci sunt „ produse ” pe plan local), în realitate aceste sume de bani intră în bugetul de stat, de unde se întorc în bugetele locale cu acest titlu. De remarcat că impozitul pe profit încasat de la contribuabilii persoane juridice nu se regăsește printre veniturile bugetului local, nici ca venit propriu, nici ca sumă sau cotă defalcată. Alte venituri care provin de la bugetul central sunt sumele defalcate din TVA, precum și subvențiile, după cum se poate observa în imaginea de mai jos:

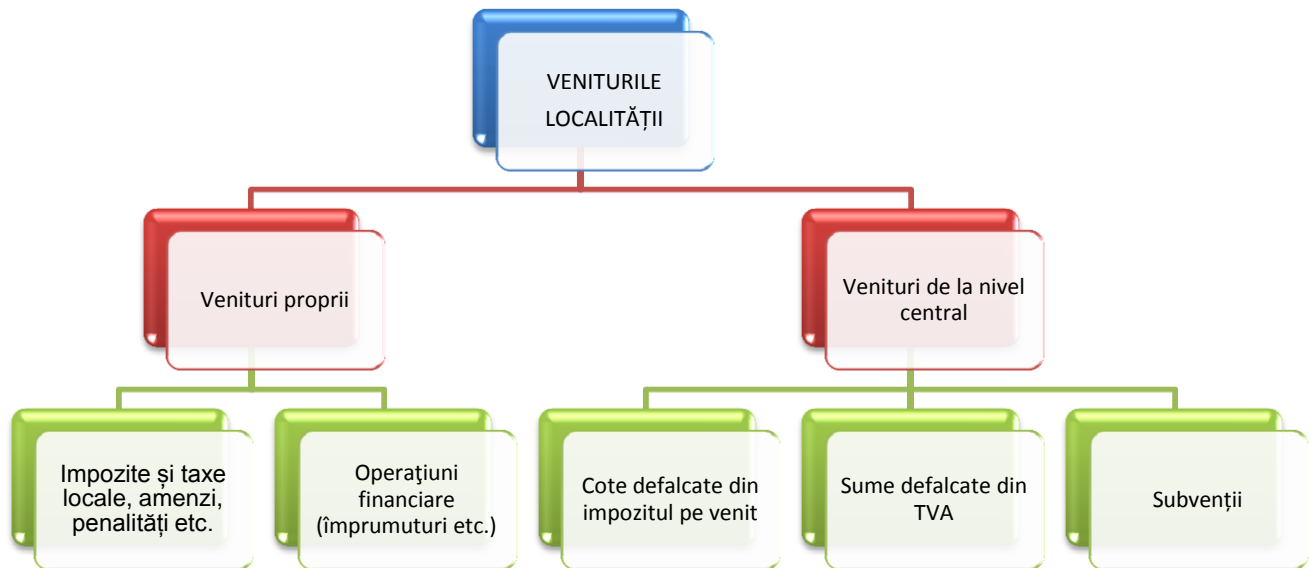


**Figura 1 - Categoriile de venituri care provin de la nivel central (conform Legii bugetului de stat pe 2016)**

### 2.3.2. Veniturile localităților

Localitățile din România, respectiv cele cu capacitate administrativă proprie – comune, orașe și municipii, își alimentează bugetul din (1) venituri proprii, (2) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, (3) subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații, (4) transferuri voluntare, altele decât subvențiile și (5) diverse operațiuni financiare.

Sintetizând, putem spune că în bugetele locale se varsă două mari categorii de venituri: veniturile proprii și veniturile care provin de la centru, fiecare dintre aceste categorii fiind alimentate, la rândul lor, din mai multe surse, așa cum se poate observa în imaginea de mai jos:



**Figura 2 - Principalele categorii de venituri ale bugetelor localităților (comune, orașe, municipii)**

În categoria **veniturilor proprii** se includ în principal sumele încasate din taxe și impozite exclusiv locale, dar și cotele și sumele defalcate din impozitul pe venit încasat în bugetul de stat. **Paradoxal, impozitul pe venit este considerat de Legea finanțelor publice locale ca fiind venit propriu al localității, dar intră în bugetul de stat, urmând ca o parte din acesta să se întoarcă în bugetul local, printr-o procedură greoaie și inutilă.** În categoria veniturilor proprii ale localității mai intră sumele încasate cu titlu de impozit pe profit de la regiile autonome și societățile comerciale de sub autoritatea Consiliului local, dar **niciun fel de altfel de impozit pe profit, care intră în totalitate în bugetul de stat, fără să se întoarcă deloc în bugetul local.** Nomenclatorul tuturor veniturilor proprii ale localităților din România poate fi consultat în tabelul de mai jos.

Cât privește **veniturile provenind de la nivel central**, în afară de o parte din impozitul pe venit colectat pe plan local (care, după cum am arătat, este formal inclus în categoria veniturilor proprii), în bugetele localităților intră anumite „sume defalcate” din taxa pe valoarea adăugată colectată la nivel național (al căror quantum este decis anual, prin Legea bugetului de stat) și subvenții. Tabelul următor evidențiază în detaliu și această categorie de venituri ale localității.

A. Venituri proprii	
1.	Impozit pe profit de la RA și SC de sub autoritatea CL
2.	Cote defalcate din impozitul pe venit <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cote defalcate din impozitul pe venit</li> <li>b) Sume alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale</li> </ul>
3.	Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital
4.	Impozite și taxe pe proprietate: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) impozit pe clădiri;</li> <li>b) impozit pe terenuri;</li> <li>c) taxe juridice din timbru, taxe de timbru pentru activitatea notarială și alte taxe de timbru</li> <li>d) alte impozite și taxe pe proprietate.</li> </ul>
5.	Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii: <ul style="list-style-type: none"> <li>- taxe hoteliere (în prezent, eliminate de noul Cod fiscal)</li> </ul>
6.	Taxe pe servicii specifice: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) impozit pe spectacole;</li> <li>b) alte taxe pe servicii specifice.</li> </ul>
7.	Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) taxe asupra mijloacelor de transport;</li> <li>b) taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare;</li> <li>c) alte taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități.</li> </ul>
8.	Alte impozite și taxe fiscale: <ul style="list-style-type: none"> <li>- alte impozite și taxe fiscale (de exemplu, pentru divorțul administrativ)</li> </ul>
9.	Venituri din proprietate: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) vărsăminte din profitul net al RA de sub autoritatea CL;</li> <li>b) restituiri de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți;</li> <li>c) venituri din concesiuni și închirieri;</li> <li>d) venituri din dividende;</li> <li>e) alte venituri din proprietate.</li> </ul>
10.	Venituri din dobânzi: <ul style="list-style-type: none"> <li>- alte venituri din dobânzi.</li> </ul>
11.	Venituri din prestări de servicii și alte activități: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) venituri din prestări de servicii;</li> <li>b) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în creșe;</li> <li>c) contribuția persoanelor beneficiare ale cantinelor de ajutor social;</li> <li>d) taxe din activități cadastrale și agricultură;</li> <li>e) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în unitățile de protecție socială;</li> <li>f) venituri din recuperarea cheltuielilor de judecată, imputații și despăgubiri;</li> <li>g) alte venituri din prestări de servicii și alte activități.</li> </ul>
12.	Venituri din taxe administrative, eliberări de permise: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) taxe extrajudiciare de timbru;</li> <li>b) alte venituri din taxe administrative, eliberări de permise.</li> </ul>



13.	Amenzi, penalități și confiscări:
	a) venituri din amenzi și alte sancțiuni aplicate potrivit dispozițiilor legale;
	b) penalități pentru nedepunerea sau depunerea cu întârziere a declarației de impozite și taxe;
	b) încasări din valorificarea bunurilor confiscate, abandonate și alte sume constatate o dată cu confiscarea;
	c) alte amenzi, penalități și confiscări.
14.	Diverse venituri:
	a) vărsăminte din venituri și/sau disponibilitățile instituțiilor publice;
	b) alte venituri.
15.	Venituri din valorificarea unor bunuri:
	a) venituri din valorificarea unor bunuri ale instituțiilor publice;
	b) venituri din vânzarea locuințelor construite din fondurile statului;
	c) venituri din privatizare;
	d) venituri din vânzarea unor bunuri aparținând domeniului privat.
<b>B. Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat</b>	
	Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată:
	a) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București
	b) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru drumuri
	c) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale
	d) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat
<b>C. Transferuri voluntare, altele decât subvențiile</b>	
	a) Donații și sponsorizări
	b) Vărsăminte din secțiunea de funcționare pentru finanțarea secțiunii de dezvoltare a bugetului local (evidențiate cu semnul minus)
	c) Vărsăminte din secțiunea de funcționare
	d) Alte transferuri voluntare
	e) Sume primite din Fondul de Solidaritate al Uniunii Europene
<b>D. Subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații</b>	
1.	Subvenții de la bugetul de stat:
	a) Retehnologizarea centralelor termice și electrice de termoficare
	b) Investiții finanțate parțial din împrumuturi externe
	c) Aeroporturi de interes local
	d) Planuri și regulamente de urbanism
	e) Străzi care se vor amenaja în perimetrele destinate construcțiilor de cvartale de locuințe noi
	f) Finanțarea acțiunilor privind reducerea riscului seismic al construcțiilor existente cu destinație de locuință
	g) Subvenții pentru reabilitarea termică a clădirilor de locuit
	h) Finanțarea unor cheltuieli de capital ale unităților de învățământ preuniversitar
	i) Subvenții primite din Fondul Național de Dezvoltare
	j) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanțarea investițiilor în sănătate
	k) Subvenții pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale
	l) Subvenții din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății către bugetele locale pentru finanțarea investițiilor în sănătate
	m) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susținerii derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare

n) Subvenții primite din Fondul de intervenție
o) Finanțarea lucrărilor de cadastru imobiliar
p) Subvenții pentru acordarea ajutorului pentru încălzirea locuinței cu lemne, cărbuni, combustibili petrolieri
r) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanțarea programelor de electrificare
s) Subvenții din bugetul de stat către bugetele locale pentru realizarea obiectivelor de investiții în turism
ș) Subvenții din bugetul de stat pentru finanțarea sănătății
t) Sume primite de administrațiile locale în cadrul programelor FEAGA implementate de APIA
ț) Sume primite de administrațiile locale în cadrul programelor finanțate din Fondul Social European
u) Subvenții primite de la bugetul de stat pentru finanțarea unor programe de interes național
v) Subvenții primite de la bugetul de stat pentru finanțarea investițiilor pentru instituții publice de asistență socială și unități de asistență medico-sociale
w) Subvenții pentru sprijinirea construirii de locuințe. Subvenții pentru finanțarea locuințelor sociale
x) Sume alocate din bugetul de stat aferente corecțiilor financiare
y) Finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală
z) Subvenții din bugetul de stat alocate conform contractelor încheiate cu direcțiile de
aa) sănătate publică
ab) Subvenții din sume obținute în urma scoaterii la licitație a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră pentru finanțarea proiectelor de investiții
ac) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susținerii derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare aferente perioadei de programare 014 - 2020
2. Subvenții de la alte administrații:
a) Subvenții primite de la bugetele proprii ale județelor pentru finanțarea centrelor pentru protecția copilului
b) Subvenții de la bugetul asigurărilor pentru șomaj către bugetele locale, pentru finanțarea programelor pentru ocuparea temporară a forței de muncă și subvenționarea locurilor de muncă
c) Subvenții primite de la alte bugete locale pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu handicap*)
d) Subvenții primite de la bugetele consiliilor locale și județene pentru ajutoare în situații de extremă dificultate
e) Alte subvenții primite de la administrația centrală pentru finanțarea unor activități
f) Subvenții primite din bugetul județului pentru clasele de învățământ special organizate în cadrul unităților de învățământ de masă
g) Sume primite de la Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară
h) Sume primite de la bugetul județului pentru plata drepturilor de care beneficiază copiii cu cerințe educaționale speciale integrați în învățământul de masă
i) Sume alocate din bugetul AFIR, pentru susținerea proiectelor din PNDR 2014 – 2020
<b>E. Operațiuni financiare (împrumuturi etc.)</b>

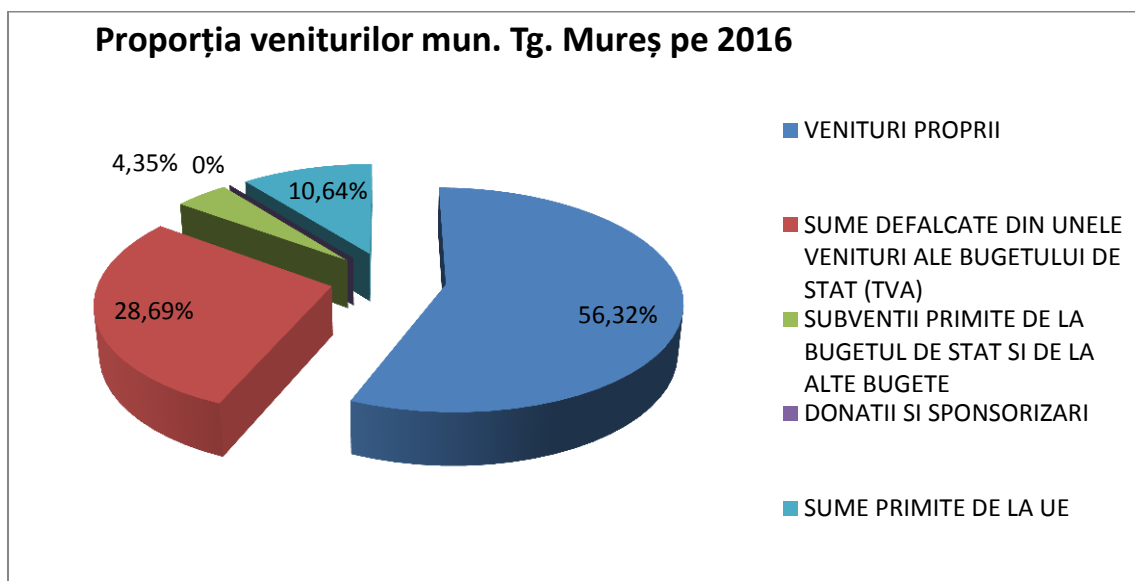
**Tabelul 6 – Sursele de venituri ale bugetelor localităților din România, conform Legii finanțelor publice locale (Anexa 1) și a Legii bugetului de stat pe 2016 (Anexa 11)**

Exemplificând pe cazul municipiului Tîrgu-Mureş, bugetul pe 2016 al acestei localităţi din România include următoarele categorii de venituri:

Capitol	DENUMIRE INDICATOR	BUGET 2016 (lei)	Pondere în total venituri (%)
I	Venituri proprii	226.142.121	56,32
II	Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat (TVA)	115.188.230	28,69
III	Subvenţii primite de la bugetul de stat şi de la alte bugete	17.476.884	4,35
IV	Donaţii şi sponsorizări <sup>44</sup>	0	0,00
V	Sume primite de la U.E.	42.725.407	10,64
<b>TOTAL VENITURI</b>		<b>401.532.642</b>	<b>100,00</b>

*Tabelul 7 – Categoriile de venituri ale municipiului Tîrgu Mureş, potrivit bugetului pe 2016*

Într-o reprezentare grafică, capitolele de venituri bugetare ale municipiului Tîrgu-Mureş pot fi redată astfel:



*Figura 3 – Proporţia veniturilor municipiului Tîrgu Mureş, potrivit bugetului pe 2016*

În ce priveşte categoria de **venituri proprii**, se preconizează că bugetul pe 2016 al municipiului Tîrgu-Mureş va fi alimentat din următoarele surse:

<sup>44</sup> Asemenea sume fiind incerte ca existenţă şi întindere, nu se includ în bugetele iniţiale.

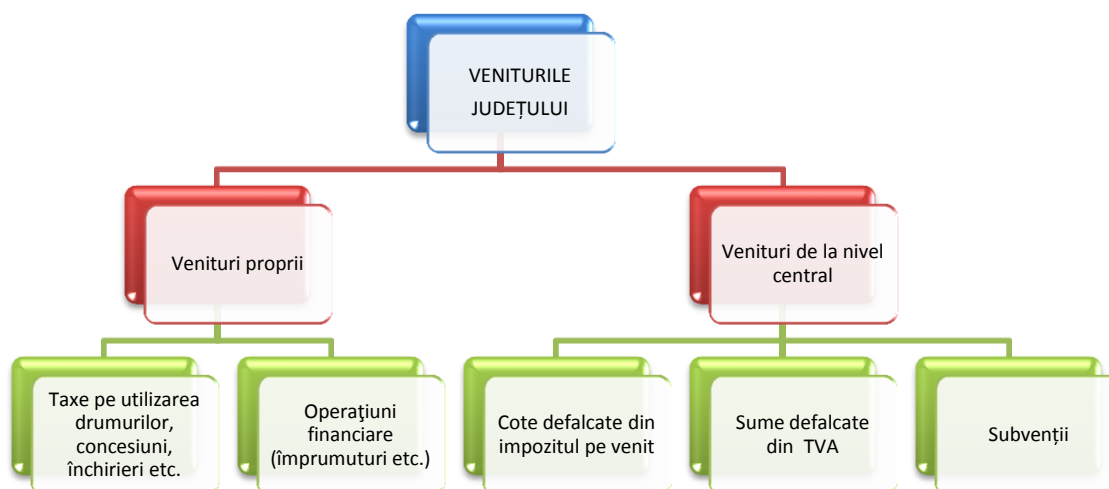
Capitol	DENUMIRE INDICATOR	BUGET 2016 (lei)	Pondere în total venituri proprii (%)
01.01	Impozit pe profit	379.920	0,17
03.00	Impozit pe venit (din tranzacția proprietăților imobiliare)	3.292.071	1,46
04.02	Cote si sume defalcate din impozitul pe venit	141.156.000	62,42
07.02	Impozite si taxe pe proprietate	40.942.885	18,10
12.02	Alte impozite si taxe generale pe bunuri si servicii	343.531	0,15
15.02	Taxe pe servicii specifice	1.716.224	0,76
16.02	Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfasurarea de activitati	12.083.772	5,34
18.02	Alte impozite si taxe fiscale	52.644	0,02
30.02	Venituri din proprietate	2.438.633	1,08
33.02	Venituri din prestări de servicii si alte activități	5.319.725	2,35
34.02	Venituri din taxe administrative, eliberări permise	2.250.651	1,00
35.02	Amenzi, penalități si confiscări	5.790.360	2,56
36.02	Diverse venituri	10.375.705	4,59
<b>Total venituri proprii</b>		<b>226.142.121</b>	<b>100,00</b>

**Tabelul 8 – Surse de venituri proprii ale municipiului Tîrgu Mureș, potrivit bugetului pe 2016**

### 2.3.3. Veniturile județelor

Județele își alimentează bugetul din surse similare localităților, respectiv din: (1) venituri proprii, (2) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, (3) subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații, (4) transferuri voluntare, altele decât subvențiile și (5) diverse operațiuni financiare.

Cele două mari categorii de venituri ale județelor sunt, ca și în cazul localităților: veniturile proprii și veniturile care provin de la centru, fiecare cu mai multe subcategorii, așa cum se poate observa în imaginea de mai jos:



**Figura 4 - Principalele categorii de venituri ale bugetelor județelor**

Din categoria **veniturilor proprii** ale județului, în comparație cu localitățile, lipsesc sumele încasate din taxe și impozite exclusiv locale, pentru că acestea se fac venit numai la bugetul localităților. Cea mai importantă sursă de venituri „proprii” pentru un județ rămân cotele și sumele defalcate din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat, la care se adaugă taxele pe utilizarea drumurilor, concesiuni, închirieri etc.

Cât privește **veniturile județului provenind de la nivel central**, acestea se compun în principal din sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată colectată la nivel național (al căror quantum este decis, ca și în cazul localităților, prin Legea anuală a bugetului de stat) și subvenții.

Tabelul următor oferă o privire asupra principalelor surse de venituri ale județelor, comparativ cu cele ale localităților.

VENITURI ÎN BUGETUL PROPRIU AL LOCALITĂȚILOR	VENITURI ÎN BUGETUL PROPRIU AL JUDEȚULUI
<b>A. Venituri proprii</b>	
Impozit pe profit de la regii autonome și societăți comerciale de sub autoritatea Consiliului local	Impozit pe profit de la regii autonome și societăți comerciale de sub autoritatea Consiliului județean
Cote defalcate din impozitul pe venit a) Cote defalcate din impozitul pe venit b) Sume alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale	Cote defalcate din impozitul pe venit a) Cote defalcate din impozitul pe venit b) Sume alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital
Impozite și taxe pe proprietate: a) impozit pe clădiri; b) impozit pe terenuri; c) taxe juridice din timbru, taxe de timbru pentru activitatea notarială și alte taxe de timbru; d) alte impozite și taxe pe proprietate.	<i>Nu este cazul</i>
Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii	<i>Nu este cazul</i>
Taxe pe servicii specifice: a) impozit pe spectacole; b) alte taxe pe servicii specifice.	<i>Nu este cazul</i>
Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: a) taxe asupra mijloacelor de transport; b) taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare; c) alte taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități.	Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități a) taxa asupra mijloacelor de transport b) taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare
Venituri din proprietate: a) <b>vărsăminte din profitul net al RA de sub autoritatea C.L.</b> ; b) restituiri de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți;	Venituri din proprietate: a) <b>vărsăminte din profitul net al RA de sub autoritatea C.J.</b> ; b) restituiri de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți;

c) venituri din concesiuni și închirieri; d) venituri din dividende; e) alte venituri din proprietate.	c) venituri din concesiuni și închirieri; d) venituri din dividende; e) alte venituri din proprietate.
Venituri din dobânzi: - alte venituri din dobânzi.	<i>Nu este cazul</i>
Venituri din prestări de servicii și alte activități: a) venituri din prestări de servicii; b) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în creșe; c) contribuția persoanelor beneficiare ale cantinelor de ajutor social; d) taxe din activități cadastrale și agricultură; e) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în unitățile de protecție socială; f) venituri din recuperarea cheltuielilor de judecată, imputații și despăgubiri; g) alte venituri din prestări de servicii și alte activități.	Venituri din prestări de servicii și alte activități: a) venituri din prestări de servicii; b) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în unitățile de protecție socială; c) venituri din recuperarea cheltuielilor de judecată, imputații și despăgubiri; d) alte venituri din prestări de servicii și alte activități
Venituri din taxe administrative, eliberări de permise: a) taxe extrajudiciare de timbru; b) alte venituri din taxe administrative, eliberări de permise.	<i>Nu este cazul</i>
Amenzi, penalități și confiscări: a) venituri din amenzi și alte sancțiuni aplicate potrivit dispozițiilor legale; b) penalități pentru nedepunerea sau depunerea cu întârziere a declarației de impozite și taxe; c) încasări din valorificarea bunurilor confiscate, abandonate și alte sume constatate odată cu confiscarea; d) alte amenzi, penalități și confiscări.	Amenzi, penalități și confiscări: a) venituri din amenzi și alte sancțiuni aplicate potrivit dispozițiilor legale; b) încasări din valorificarea bunurilor confiscate, abandonate și alte sume constatate odată cu confiscarea; c) alte amenzi, penalități și confiscări.
Venituri din valorificarea unor bunuri: a) venituri din valorificarea unor bunuri ale instituțiilor publice; b) venituri din vânzarea locuințelor construite din fondurile statului; c) venituri din privatizare; d) venituri din vânzarea unor bunuri aparținând domeniului privat.	Venituri din valorificarea unor bunuri: a) venituri din valorificarea unor bunuri ale instituțiilor publice; b) venituri din privatizare; c) venituri din vânzarea unor bunuri aparținând domeniului privat.
<b>B. Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat (TVA)</b>	
a) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și Municipiului București b) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru drumuri c) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale d) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat	a) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor b) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru drumuri c) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale d) Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat
<b>C. Subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații</b>	

<p><b>1. Subvenții de la bugetul de stat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Retehnologizarea centralelor termice și electrice de termoficare</li> <li>b) Investiții finanțate parțial din împrumuturi externe</li> <li>c) Aeroporturi de interes local</li> <li>d) Planuri și regulamente de urbanism</li> <li>e) Străzi care se vor amenaja în perimetrele destinate construcțiilor de cvartale de locuințe noi</li> <li>f) Finanțarea acțiunilor privind reducerea riscului seismic al construcțiilor existente cu destinație de locuință</li> <li>g) Subvenții pentru reabilitarea termică a clădirilor de locuit</li> <li>h) Finanțarea unor cheltuieli de capital ale unităților de învățământ preuniversitar</li> <li>i) Subvenții primite din Fondul Național de Dezvoltare</li> <li>j) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanțarea investițiilor în sănătate</li> <li>k) Subvenții pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale</li> <li>l) Subvenții din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății către bugetele locale pentru finanțarea investițiilor în sănătate</li> <li>m) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susținerii derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare</li> <li>n) Subvenții primite din Fondul de intervenție</li> <li>o) Finanțarea lucrărilor de cadastru imobiliar</li> <li>p) Subvenții pentru acordarea ajutorului pentru încălzirea locuinței cu lemne, cărbuni, combustibili petrolieri</li> <li>q) Subvenții din bugetul de stat pentru finanțarea unităților de asistență medico-sociale</li> <li>r) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanțarea programelor de electrificare</li> <li>s) Subvenții din bugetul de stat către bugetele locale pentru realizarea obiectivelor de investiții în turism</li> <li>ș) Subvenții din bugetul de stat pentru finanțarea sănătății</li> <li>t) Sume primite de administrațiile locale în cadrul programelor FEAGA implementate de APIA</li> <li>ț) Sume primite de administrațiile locale în cadrul programelor finanțate din Fondul Social European</li> <li>u) Subvenții primite de la bugetul de stat pentru finanțarea unor programe de interes național</li> <li>v) Subvenții primite de la bugetul de stat pentru finanțarea investițiilor pentru instituții publice de asistență socială și unități de asistență medico-sociale</li> <li>w) Subvenții pentru sprijinirea construirii de locuințe. Subvenții pentru finanțarea locuințelor sociale</li> <li>x) Sume alocate din bugetul de stat aferente corecțiilor financiare</li> <li>y) Finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală</li> </ul>	<p><b>1. Subvenții de la bugetul de stat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aeroporturi de interes local</li> <li>b) Planuri și regulamente de urbanism</li> <li>c) Finanțarea acțiunilor privind reducerea riscului seismic al construcțiilor existente cu destinație de locuință</li> <li>d) Subvenții pentru finanțarea programelor multianuale prioritare de mediu și gospodărire a apelor</li> <li>e) Finanțarea drepturilor acordate persoanelor cu handicap</li> <li>f) Finanțarea unor cheltuieli de capital ale unităților de învățământ preuniversitar</li> <li>g) Subvenții primite din Fondul Național de Dezvoltare</li> <li>h) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanțarea investițiilor în sănătate</li> <li>i) Subvenții din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății către bugetele locale pentru finanțarea investițiilor în sănătate</li> <li>j) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susținerii derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare</li> <li>k) Subvenții primite din Fondul de intervenție</li> <li>l) Finanțarea lucrărilor de cadastru imobiliar</li> <li>m) Subvenții din bugetul de stat pentru finanțarea unităților de asistență medico-sociale</li> <li>n) Subvenții din bugetul de stat către bugetele locale pentru realizarea obiectivelor de investiții în turism</li> <li>o) Subvenții din bugetul de stat pentru finanțarea sănătății</li> <li>p) Sume primite de administrațiile locale în cadrul programelor FEAGA implementate de APIA</li> <li>q) Subvenții din bugetul de stat pentru finanțarea camerelor agricole</li> <li>r) Subvenții primite de la bugetul de stat pentru finanțarea unor programe de interes național</li> <li>s) Subvenții primite de la bugetul de stat pentru finanțarea investițiilor pentru instituții publice de asistență socială și unități de asistență medico-sociale</li> <li>ș) Sume alocate din bugetul de stat aferente corecțiilor financiare</li> <li>t) Finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală</li> <li>ț) Subvenții din bugetul de stat alocate conform contractelor încheiate cu direcțiile de sănătate publică</li> <li>u) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susținerii derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare aferente perioadei de programare 2014 - 2020</li> </ul>
---	--

<p>z) Subvenții din bugetul de stat alocate conform contractelor încheiate cu direcțiile de sănătate publică</p> <p>ab) Subvenții din sume obținute în urma scoaterii la licitație a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră pentru finanțarea proiectelor de investiții</p> <p>ac) Subvenții de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susținerii derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare aferente perioadei de programare 2014 - 2020</p> <p><b>2. Subvenții de la alte administrații:</b></p> <p>a) Subvenții primite de la bugetele proprii ale județelor pentru finanțarea centrelor pentru protecția copilului</p> <p>b) Subvenții de la bugetul asigurărilor pentru șomaj către bugetele locale, pentru finanțarea programelor pentru ocuparea temporară a forței de muncă și subvenționarea locurilor de muncă</p> <p>c) Subvenții primite de la alte bugete locale pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu handicap*)</p> <p>d) Subvenții primite de la bugetele consiliilor locale și județene pentru ajutoare în situații de extremă dificultate</p> <p>e) Alte subvenții primite de la administrația centrală pentru finanțarea unor activități</p> <p>f) Subvenții primite din bugetul județului pentru clasele de învățământ special organizate în cadrul unităților de învățământ de masă</p> <p>g) Sume primite de la Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară</p> <p>h) Sume primite de la bugetul județului pentru plata drepturilor de care beneficiază copiii cu cerințe educaționale speciale integrați în învățământul de masă</p> <p>i) Sume alocate din bugetul AFIR, pentru susținerea proiectelor din PNDR 2014 – 2020</p>	<p><b>2. Subvenții de la alte administrații:</b></p> <p>a) Subvenții de la bugetul asigurărilor pentru șomaj către bugetele locale, pentru finanțarea programelor pentru ocuparea temporară a forței de muncă și subvenționarea locurilor de muncă</p> <p>b) Subvenții primite de la alte bugete locale pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu handicap</p> <p>c) Subvenții primite de la bugetele consiliilor locale și județene pentru ajutoare în situații de extremă dificultate</p> <p>d) Alte subvenții primite de la administrația centrală pentru finanțarea unor activități</p> <p>e) Subvenții primite din bugetele locale pentru clasele de învățământ de masă organizate în unitățile de învățământ special</p> <p>f) Sume alocate din bugetul AFIR, pentru susținerea proiectelor din PNDR 2014 - 2020</p>
---	--

**Tabelul 9 – Comparație între principalele surse de venituri bugetare ale localităților și județelor din România, conform Legii finanțelor publice locale (Anexa 1) și a Legii bugetului de stat pe 2016 (Anexa 11)**

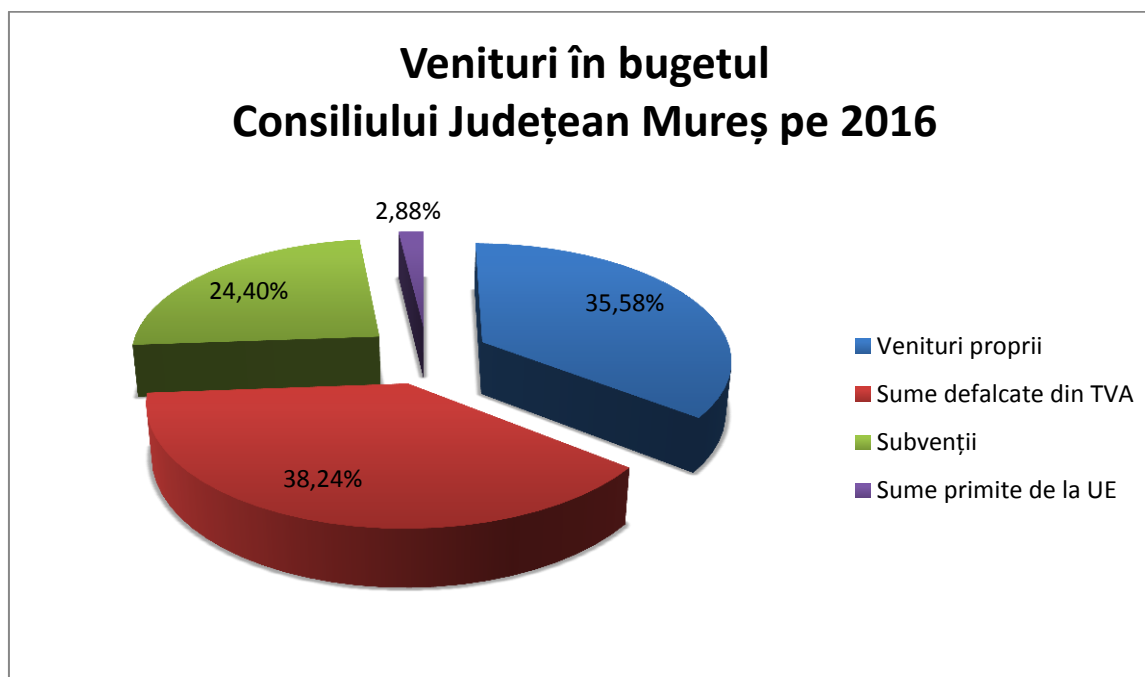
În cazul județului Mureș, bugetul acestei unități teritorial-administrative pe 2016 include următoarele categorii de venituri:

Capitol	DENUMIRE INDICATOR	BUGET 2016 (lei)	Pondere în total venituri (%)
I	Venituri proprii	96.081.000	35,58
II	Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat (TVA)	103.279.000	38,24
III	Subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete	65.903.000	24,40
V	Sume primite din fonduri externe nerambursabile (FEN+U.E.)	7.785.000	2,88
<b>TOTAL VENITURI</b>		<b>270.048.000</b>	<b>100,00</b>

**Tabelul 10 – Categoriile de venituri ale județului Mureș, conform bugetului pe 2016**

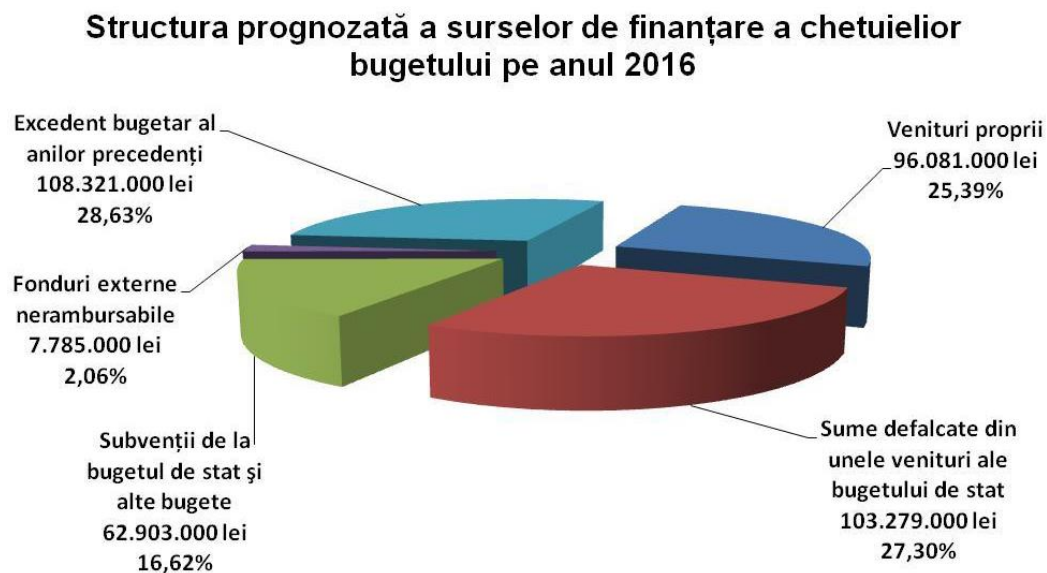


Într-o reprezentare grafică, capitolele de venituri bugetare ale județului Mureș pot fi redade astfel:



**Figura 5 – Structura veniturilor Consiliului Județean Mureș pe 2016**

Incluzând și completarea din excedentul bugetar al anilor precedenți (măsură decisă întrucât cheltuielile preconizate pe 2016 depășesc veniturile pe același an), sursele de finanțare a cheltuielilor bugetului județului Mureș se prezintă astfel<sup>45</sup>:



**Figura 6 – Structura veniturilor Consiliului Județean Mureș pe 2016, incluzând excedentul bugetar al anilor precedenți**

<sup>45</sup> Sursa acestui grafic: [http://www.cjmures.ro/Hotariri/Hot2016/hot007\\_2016.pdf](http://www.cjmures.ro/Hotariri/Hot2016/hot007_2016.pdf)

În ce privește categoria de **venituri proprii**, se preconizează că bugetul pe 2016 al județului Mureș va fi alimentat din următoarele surse:

Capitol	DENUMIRE INDICATOR	BUGET 2016 (lei)	Pondere în total venituri proprii (%)
<b>04.02.01</b>	Cote defalcate din impozitul pe venit	61.000.000	63,49
<b>04.02.04</b>	Sume alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale	28.350.000	29,51
<b>16.02.03</b>	Taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare	350.000	0,36
<b>16.02.50</b>	Alte taxe pentru utilizarea bunurilor	2.200.000	2,29
<b>00.13</b>	Venituri din proprietate	850.000	0,88
<b>00.14</b>	Vânzări de bunuri și servicii	3.331.000	3,47
<b>Total venituri proprii</b>		<b>96.081.000</b>	<b>100,00</b>

*Tabelul 11 – Categoriile de venituri proprii ale județului Mureș, conform bugetului pe 2016*

## 2.4. CHELTUIELILE AUTORITĂȚILOR LOCALE ROMÂNE

Potrivit art. 4 din Legea finanțelor publice locale, prin aprobarea bugetelor locale se autorizează, pentru anul bugetar, veniturile și cheltuielile bugetare, după caz. Sumele aprobate, la partea de cheltuieli, în cadrul cărora se angajează, se ordonânțează și se efectuează plăți, reprezintă limite maxime, care nu pot fi depășite.

Totodată, fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, trebuie să se efectueze în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective. Fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale trebuie să se efectueze în strictă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale, estimate a se realiza.

În mod similar categoriilor de veniturilor, și cheltuielile localităților sunt evidențiate în bugete pe secțiuni, respectiv secțiunea de funcționare și secțiunea de dezvoltare. Pentru a nu ne repeta, nu detaliem în secțiunea de față necesitatea acestei expuneri a cheltuielilor.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea 273/2006 privind finanțele publice locale, cheltuielile secțiunii de funcționare, sunt următoarele:

- a) cheltuieli de personal;
- b) bunuri și servicii;
- c) dobânzi;
- d) subvenții;
- e) transferuri curente între unitățile administrației publice;

- f) alte transferuri pentru cheltuieli curente;
- g) asistență socială;
- h) rambursări de credite;
- i) alte cheltuieli;
- j) împrumuturi pentru instituții și servicii publice locale sau activități finanțate integral din venituri proprii.

În aceeași ordine de idei, conform art. 2 alin. (5) din Legea 273/2006 privind finanțele publice locale, Cheltuielile secțiunii de dezvoltare, prevăzută la alin. (1) pct. 51, sunt următoarele:

- a) cheltuieli de capital;
- b) proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile de postaderare;
- c) transferuri pentru cheltuieli de capital;
- d) alte transferuri interne pentru cheltuieli de capital;
- e) rambursarea împrumuturilor contractate pentru implementarea proiectelor cu finanțare externă nerambursabilă de postaderare, prevăzută a fi realizată din sumele rambursate.

Creditele bugetare aprobate se utilizează pentru finanțarea administrației publice locale, programelor, proiectelor, activităților, acțiunilor, obiectivelor și altele asemenea, potrivit scopurilor prevăzute în legi și alte reglementări, și vor fi angajate și folosite în stricta corelare cu gradul previzionat de încasare a veniturilor bugetare.

Sumele aprobate, la partea de cheltuieli, prin bugetele locale, în cadrul cărora se angajează, se ordonancează și se efectuează plăți, reprezintă limite maxime, care nu pot fi depășite. Angajarea cheltuielilor din aceste bugete se face numai în limita creditelor bugetare aprobate. Angajarea și utilizarea creditelor bugetare în alte scopuri decât cele aprobate atrag răspunderea celor vinovați, în condițiile legii.

Creditele bugetare aprobate prin bugete pot fi folosite prin deschideri de credite efectuate de ordonatorii de credite ai acestora, în limita sumelor aprobate, potrivit destinației stabilite și cu respectarea dispozițiilor legale care reglementează efectuarea cheltuielilor respective, precum și cu respectarea procedurilor și calendarului aprobat prin ordin al ministrului finanțelor publice. Efectuarea cheltuielilor bugetare se face numai pe bază de documente justificative, care să confirme angajamentele contractuale, primirea bunurilor materiale, prestarea serviciilor, executarea de lucrări, plata salariilor și a altor drepturi bănești, plata obligațiilor bugetare, precum și a altor obligații.

Stabilind principalele reguli bugetare, Legea 273/2006 privind finanțele publice locale statuează că este interzisă efectuarea de plăți direct din veniturile încasate, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel. Cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi speciale și în legile bugetare anuale. Nicio cheltuială nu poate fi înscrisă în bugetele locale și nici nu poate fi angajată și efectuată din aceste bugete, dacă nu există bază legală pentru respectiva cheltuială. Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este

aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare. După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective. Mai mult, la elaborarea bugetelor locale, ordonatorii de credite și autoritățile deliberative au obligația să prevadă distinct credite bugetare destinate stingerii plăților restante la finele anului anterior celui pentru care se întocmește

Cheltuielile sunt grupate în cadrul bugetului pe baza clasificăției bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor Publice, iar în cadrul acestora pe părți, capitole, subcapitole, titluri, articole, precum și alineate și paragrafe, după caz.

### 2.4.1. Cheltuielile localităților

Lista cheltuielilor ce se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor, așa cum este prevăzută în clasificăția bugetară a Ministerului Finanțelor și de Legea 273/2006 privind finanțele publice locale actualizată, este următoarea:

<b>A. Servicii publice generale</b>
1. Autorități publice și acțiuni externe: - autorități executive.
2. Alte servicii publice generale: a) fondul de rezervă bugetară la dispoziția autorităților administrației publice locale; b) fondul de garantare a împrumuturilor externe, contractate/garantate de stat; c) fondul pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate/garantate de autoritățile administrației publice locale; d) servicii publice comunitare de evidență a persoanelor; e) alte servicii publice generale.
3. Tranzacții privind datoria publică și împrumuturi
4. Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației: - transferuri din bugetele locale pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu handicap.
<b>B. Apărare publică și siguranța națională</b>
5. Apărare: - apărare națională (centre militare).
6. Ordine publică și siguranță națională: a) poliție comunitară; b) protecție civilă și protecția contra incendiilor.
<b>C. Cheltuieli social-culturale</b>
7. Învățământ: a) învățământ preșcolar și primar: - învățământ preșcolar; - învățământ primar; b) învățământ secundar: - învățământ secundar inferior; - învățământ secundar superior; - învățământ profesional; c) învățământ postliceal; d) învățământ special; e) servicii auxiliare pentru educație: - internate și cantine pentru elevi; - alte servicii auxiliare; f) alte cheltuieli în domeniul învățământului.
8. Sănătate: a) servicii medicale în unitățile sanitare cu paturi: - spitale generale; b) alte cheltuieli în domeniul sănătății: - alte instituții și acțiuni sanitare.

<p>9. Cultura, recreere și religie:</p> <p>a) servicii culturale: - biblioteci publice comunale, orașenești, municipale; - muzee; - instituții publice de spectacole și concerte; - școli populare de arta și meserii - case de cultura; - cămine culturale; - centre pentru conservarea și promovarea culturii tradiționale; - consolidarea și restaurarea monumentelor istorice; - alte servicii culturale;</p> <p>b) servicii recreative și sportive: - sport; - tineret; - întreținere grădini publice, parcuri, zone verzi, baze sportive și de agrement;</p> <p>c) servicii religioase;</p> <p>d) alte servicii în domeniul culturii, recreerii și religiei.</p>
<p>10. Asigurări și asistență socială:</p> <p>a) asistență socială în caz de boli și invalidități: - asistență socială în caz de invalidități;</p> <p>b) asistență socială pentru familie și copii;</p> <p>c) ajutoare pentru locuințe;</p> <p>d) creșe;</p> <p>e) prevenirea excluderii sociale: - ajutor social; - cantine de ajutor social;</p> <p>f) alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale.</p>
<p><b>D. Servicii și dezvoltare publică, Locuințe, Mediu și Ape</b></p>
<p>11. Locuințe, servicii și dezvoltare publică:</p> <p>a) locuințe: - dezvoltarea sistemului de locuințe; - alte cheltuieli în domeniul locuințelor;</p> <p>b) alimentare cu apă și amenajări hidrotehnice: - alimentare cu apă; - amenajări hidrotehnice;</p> <p>c) iluminat public și electrificări rurale;</p> <p>d) alimentare cu gaze naturale în localități;</p> <p>e) alte servicii în domeniile locuințelor, serviciilor și dezvoltării comunale.</p>
<p>12. Protecția mediului:</p> <p>a) salubritate și gestionarea deșeurilor: - salubritate; - colectarea, tratarea și distrugerea deșeurilor;</p> <p>b) canalizare și tratarea apelor reziduale.</p>
<p><b>E. Acțiuni economice</b></p>
<p>13. Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă:</p> <p>a) acțiuni generale economice și comerciale: - prevenirea și combaterea inundațiilor și ghețurilor; - stimularea întreprinderilor mici și mijlocii; - programe de dezvoltare regională și locală; - alte cheltuieli pentru acțiuni generale economice și comerciale.</p>
<p>14. Combustibil și energie:</p> <p>a) energie termică;</p> <p>b) alți combustibili;</p> <p>c) alte cheltuieli privind combustibilii și energia.</p>
<p>15. Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare:</p> <p>a) agricultură:</p> <p>- protecția plantelor și carantina fitosanitară;</p> <p>- alte cheltuieli în domeniul agriculturii</p>
<p>16. Transporturi:</p> <p>a) transport rutier: - drumuri și poduri; - transport în comun; - străzi;</p> <p>b) alte cheltuieli în domeniul transporturilor</p>
<p>17. Alte acțiuni economice:</p> <p>a) Fondul Român de Dezvoltare Socială;</p> <p>b) zone libere;</p> <p>c) turism;</p> <p>d) proiecte de dezvoltare multifuncțională;</p> <p>e) alte acțiuni economice.</p>

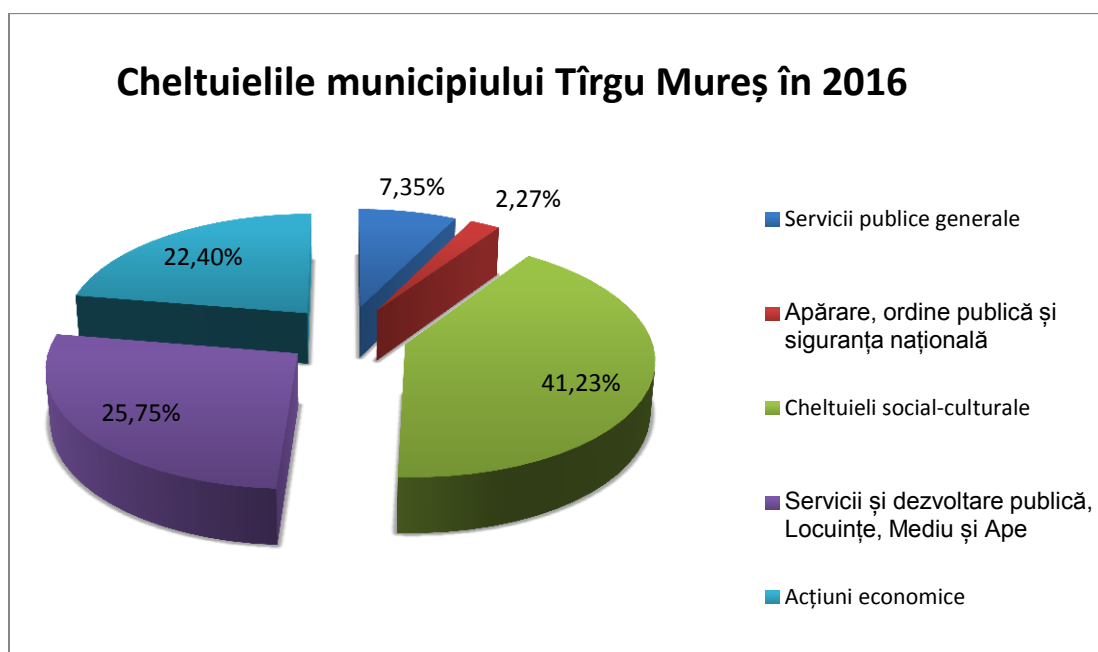
**Tabelul 12 - Lista cheltuielilor ce se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor și municipiilor, conform clasificăției bugetare a Ministerului Finanțelor Publice**

Corespunzător listei de mai sus, la nivelul municipiului Tîrgu Mureș, bugetul local pe 2016 cuprinde următoarele categorii de cheltuieli<sup>46</sup>:

Partea	Denumire indicator	Buget 2016	Pondere
I	Servicii publice generale	29.511.965	7,35%
II	Apărare, ordine publică și siguranța națională	9.116.688	2,27%
III	Cheltuieli social-culturale	165.552.259	41,23%
IV	Servicii și dezvoltare publică, Locuințe, Mediu și Ape	107.421.881	25,75%
V	Acțiuni economice	89.929.849	22,40%
	<b>Total</b>	<b>401.532.642</b>	

**Tabelul 13 – Cheltuielile municipiului Tîrgu Mureș, conform bugetului local aprobat pentru anul 2016**

Într-o prezentare grafică, cheltuielile municipiului Tîrgu Mureș pe 2016 se prezintă astfel:



**Figura 7 – Ponderea categoriilor de cheltuieli ale municipiului Tîrgu Mureș, conform bugetului local aprobat pentru anul 2016**

#### 2.4.2. Cheltuielile județelor

Lista cheltuielilor prevăzute de Legea finanțelor publice locale, nr. 273 din 2006, la nivelul bugetelor județelor este asemănătoare ca structură cu lista prevăzută pentru cheltuielile comunelor, orașelor sau municipiilor, dar totuși diferă ca substanță. Lista cheltuielilor prevăzute în bugetul unui județ este sintetizată în tabelul de mai jos:

<sup>46</sup> Cheltuielile detaliate pot fi văzute aici: [www.tirgumures.ro/buget2016/ANEXA%20%20CHELTUIELI%202016.pdf](http://www.tirgumures.ro/buget2016/ANEXA%20%20CHELTUIELI%202016.pdf)

<b>A. Servicii publice generale</b>
1. Autorități publice și acțiuni externe: - autorități executive.
2. Alte servicii publice generale: a) fondul de rezervă bugetară la dispoziția autorităților administrației publice locale; b) fondul de garantare a împrumuturilor externe, contractate/garantate de stat; c) fondul pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate/garantate de autoritățile administrației publice locale; d) servicii publice comunitare de evidență a persoanelor; e) alte servicii publice generale.
3. Dobânzi
4. Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației: - transferuri din bugetele consiliilor județene pentru finanțarea centrelor de zi pentru protecția copilului.
<b>B. Apărare publică și siguranța națională</b>
5. Apărare: - apărare națională (centre militare).
6. Ordine publică și siguranță națională: a) poliție comunitară; b) protecție civilă și protecția contra incendiilor.
<b>C. Cheltuieli social-culturale</b>
7. Învățământ: a) învățământ preșcolar și primar; - învățământ preșcolar; - învățământ primar; b) învățământ special; c) alte cheltuieli în domeniul învățământului.
8. Sănătate: a) servicii medicale în unitățile sanitare cu paturi: - spitale generale; b) alte cheltuieli în domeniul sănătății: - alte instituții și acțiuni sanitare.
9. Cultura, recreere și religie: a) servicii culturale: - biblioteci publice comunale, orașenești, municipale; - muzee; - instituții publice de spectacole și concerte; - școli populare de artă și meserii - case de cultura; - cămine culturale; - centre pentru conservarea și promovarea culturii tradiționale; - consolidarea și restaurarea monumentelor istorice; - alte servicii culturale; b) servicii recreative și sportive: - sport; - tineret; - întreținere grădini publice, parcuri, zone verzi, baze sportive și de agrement; c) servicii religioase; d) alte servicii în domeniul culturii, recreerii și religiei.
10. Asigurări și asistență socială: a) asistență acordată persoanelor în vârstă; b) asistență socială în caz de boli și invalidități: - asistență socială în caz de invalidități; c) asistență socială pentru familie și copii; d) alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale.
<b>D. Servicii și dezvoltare publică, Locuințe, Mediu și Ape</b>
11. Locuințe, servicii și dezvoltare publică: a) alimentare cu apă și amenajări hidrotehnice: - alimentare cu apă; - amenajări hidrotehnice; b) alte servicii în domeniile locuințelor, serviciilor și dezvoltării comunale.
12. Protecția mediului: a) salubritate și gestionarea deșeurilor: - colectarea, tratarea și distrugerea deșeurilor.

<b>E. Acțiuni economice</b>
13. Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă: a) acțiuni generale economice și comerciale: - prevenirea și combaterea inundațiilor și ghețurilor; - programe de dezvoltare regională și locală; - alte cheltuieli pentru acțiuni generale economice și comerciale.
14. Combustibil și energie: a) energie termică; b) alte cheltuieli privind combustibilii și energia.
15. Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare: a) agricultură: - protecția plantelor și carantina fitosanitară.
16. Transporturi: a) transport rutier: - drumuri și poduri; b) transport aerian: - aviația civilă; c) alte cheltuieli în domeniul transporturilor.
17. Alte acțiuni economice: a) zone libere; b) turism; c) proiecte de dezvoltare multifuncțională; d) alte acțiuni economice.

**Tabelul 14 - Lista cheltuielilor ce se prevăd în bugetele proprii ale județelor, conform clasificății bugetare a Ministerului Finanțelor Publice**

În ceea ce privește județul Mureș, cheltuielile prevăzute în bugetul județului<sup>47</sup> sunt următoarele:

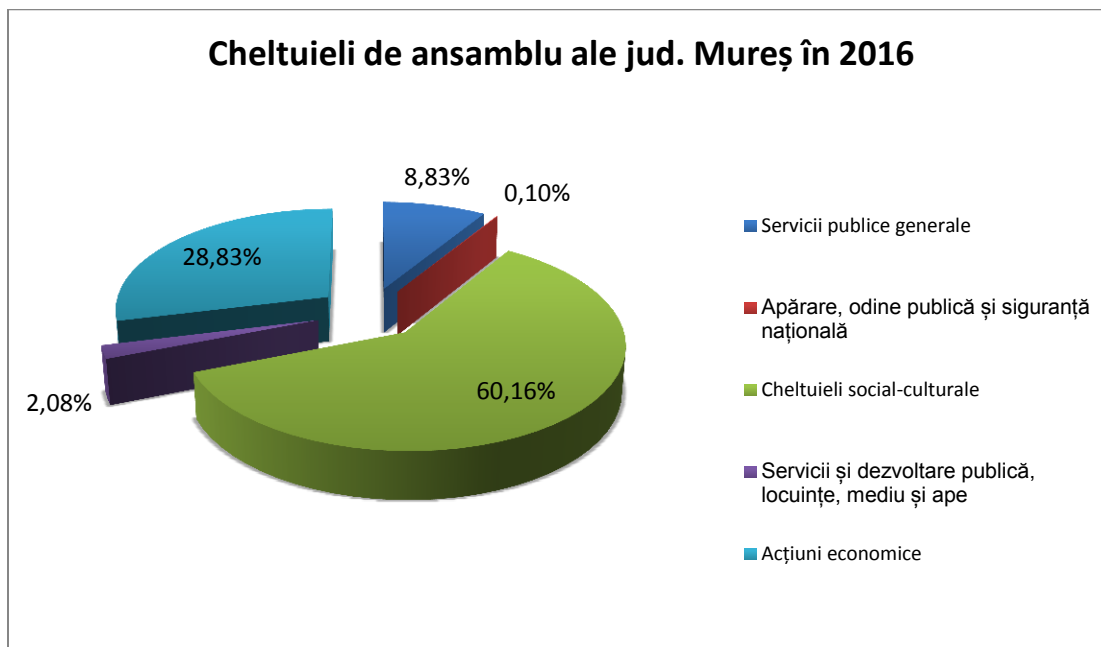
Partea	Denumire indicator	Buget 2016 (lei)	Pondere (%)
I	Servicii publice generale	33.397.000	8,83%
II	Apărare, ordine publică și siguranță națională	375.000	0,10%
III	Cheltuieli social-culturale	227.638.000	60,16%
IV	Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape	7.874.000	2,08%
V	Acțiuni economice	109.085.000	28,83%
	<b>Total</b>	<b>378.369.000</b>	

**Tabelul 15 – Suma și ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016, pe tipuri de servicii**

<sup>47</sup> <http://www.cjmures.ro/hotariri.htm>



Figura de mai jos redă ponderea tipurilor de cheltuieli ale județului Mureș în 2016, reunind cele două secțiuni ale bugetului, respectiv secțiunea de funcționare și secțiunea de dezvoltare:



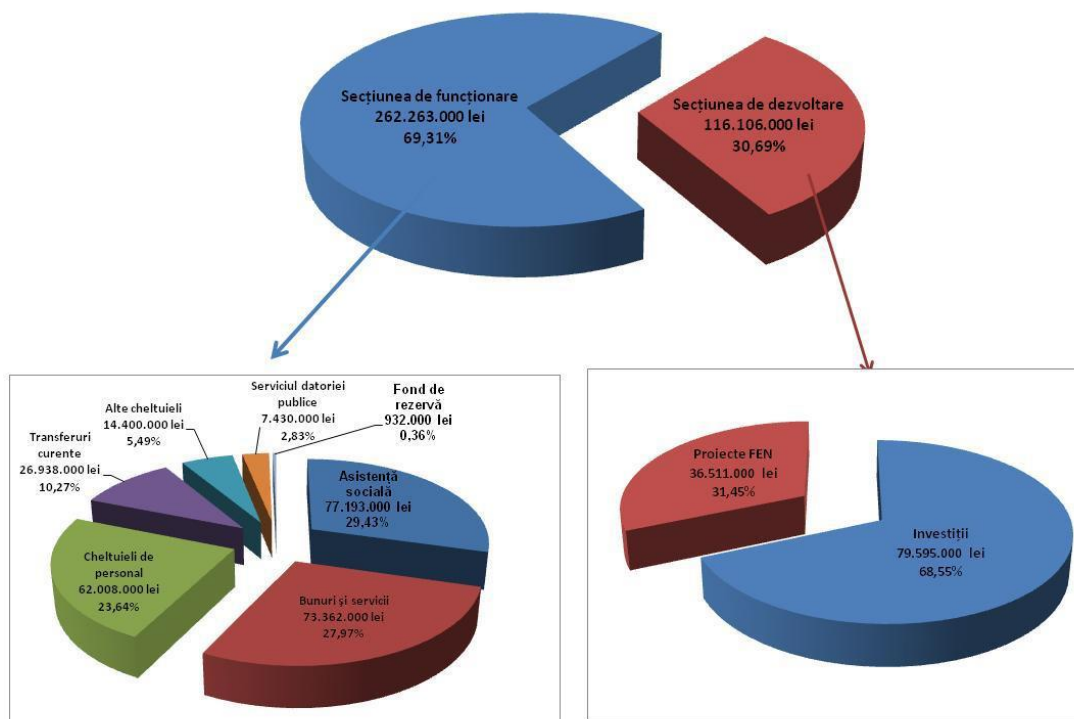
**Figura 8 – Ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016 (cheltuieli de funcționare și cheltuieli de dezvoltare)**

Observăm ponderea mare a cheltuielilor social-culturale în cadrul bugetului județului Mureș, reprezentând peste 60% din total cheltuieli, dar aceasta se datorează și faptului că graficul de mai sus reflectă ansamblul cheltuielilor, deci atât cheltuielile de funcționare, cât și cele de dezvoltare, în totalitatea lor.

Pe de altă parte, din analiza bugetului se pot evidenția distinct cheltuielile de funcționare și cheltuielile de dezvoltare, pentru o analiză mai pertinentă a acestora. Cheltuielile de funcționare cuprind cheltuielile de personal, cu bunuri și servicii, cu dobânzi, cu subvenții, transferurile curente între unitățile administrației publice, cu asistența socială, cu rambursări de credite, alte cheltuieli. Cheltuielile de dezvoltare includ cheltuielile de capital, proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile de postaderare, transferurile pentru cheltuieli de capital și alte transferuri interne pentru cheltuieli de capital. Astfel, primate dintr-o altă perspectivă, cheltuielile prevăzute în bugetul județului se pot prezenta<sup>48</sup> astfel:

<sup>48</sup> [http://www.cjmures.ro/Hotariri/Hot2016/hot007\\_2016.pdf](http://www.cjmures.ro/Hotariri/Hot2016/hot007_2016.pdf)

## Structura cheltuielilor bugetului pe anul 2016-clasificația economică



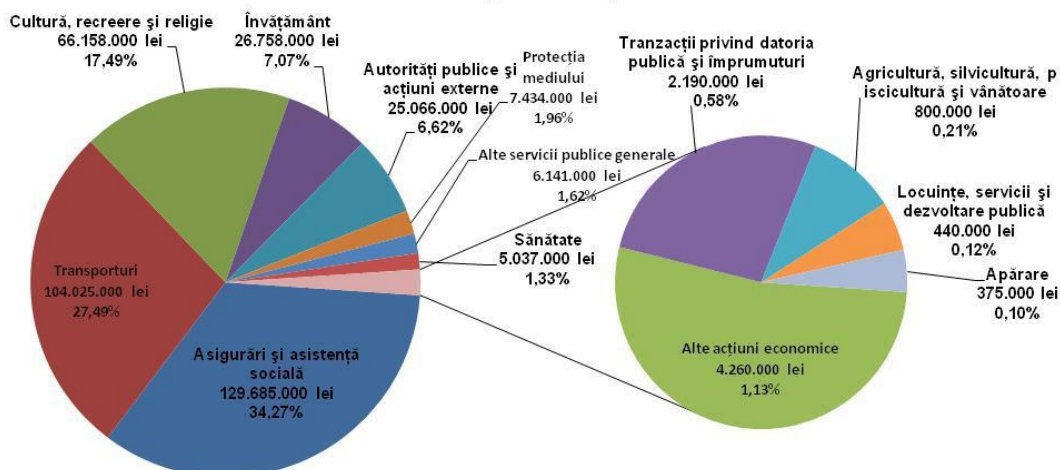
**Figura 9 – Ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016 (distinct pe cheltuieli de funcționare și cheltuieli de dezvoltare)**

Se observă astfel, din totalul cheltuielilor în valoare de 378.369.000 lei, 262.263.000 lei corespund cheltuielilor de funcționare, iar restul de 116.106.000 lei corespund cheltuielilor de dezvoltare. În cadrul cheltuielilor de funcționare, principalele trei categorii de cheltuieli, care au și ponderi asemănătoare sunt cheltuielile de personal, cheltuielile cu bunurile și serviciile și cele de asistență socială.

Dintr-o altă perspectivă, cea a clasificăției funcționale, cheltuielile bugetare ne indică alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice. Astfel ne sunt indicate sectoarele de activitate către care sunt repartizate resursele financiare publice. Acestea pot fi evidențiate<sup>49</sup> astfel:

<sup>49</sup> [http://www.cjmures.ro/Hotariri/Hot2016/hot007\\_2016.pdf](http://www.cjmures.ro/Hotariri/Hot2016/hot007_2016.pdf)

## Structura cheltuielilor bugetului pe anul 2016 - clasificația funcțională



**Figura 10 – Ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016  
(clasificația funcțională)**

Observăm că, din totalul cheltuielilor de 378.369.000 lei, cea mai mare pondere, de 34,27%, o constituie cheltuielile de asigurări și asistență socială, care sunt urmate îndeaproape de cheltuielile de transporturi în valoare de 104.025.000 lei, adică 29,49%.

### 2.5. RELAȚIILE DINTRE STAT, JUDEȚE ȘI LOCALITĂȚI

Motivat și de caracterul de stat unitar, multe dintre atribuțiile publice sunt îndeplinite în România de către nivelul central de guvernare, adică de organele administrației publice centrale: ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale<sup>50</sup> (agenții, comisii, secretariate de stat, oficii, birouri, institute, administrații etc.). Unele dintre aceste atribuții sunt exercitate de organele deconcentrate ale administrației publice centrale „din teritoriu”, adică constituite la nivelul fiecărui județ și eventual localitate. În fine, un număr tot mai sporit de atribuții (deși încă nu suficient de mare) revin organelor administrației publice locale, constituite la nivel de județ și localități (comune, orașe și municipii).

Așa cum am arătat în capitolul dedicat cadrului legislativ din România, autoritățile locale au atât competențe exclusive, cât și competențe partajate și delegate, iar pentru îndeplinirea fiecăreia dintre aceste competențe trebuie să dispună de finanțare corespunzătoare.

Deși în mod firesc competențele exclusive ar trebui să fie îndeplinite prin finanțare proprie, bugetele locale nu reușesc să se autofinanțeze, mai ales în condițiile în care responsabilitățile ce le revin sunt tot

<sup>50</sup> Pentru clasificarea organelor administrației publice centrale, a se vedea: [www.scritub.com/administratie/Ministerele-si-celelalte-organ84515.php](http://www.scritub.com/administratie/Ministerele-si-celelalte-organ84515.php)

mai mari (pe măsură ce procesul de descentralizare administrativă continuă). Principalele cauze ale acestui fenomen pot fi sintetizate după cum urmează:

(1) **Cea mai importantă parte a veniturilor fiscale încasate pe plan local intră în bugetul de stat, nu în bugetul local.** Este vorba în primul rând de impozitul pe profit, care reprezintă aproximativ 13% din totalul veniturilor la bugetul de stat pe 2016, și care rămâne în întregime la dispoziția organelor centrale. În al doilea rând, vorbim de impozitul pe venit (peste 24% din totalul veniturilor bugetare pe 2016), care – în loc să rămână comunităților locale (care să contribuie apoi la bugetul central), se face venit la bugetul de stat, urmând să se întoarcă parțial în bugetele locale.

(2) **Scad de la an la an cotele defalcate din impozitul pe venit , care se alocă către bugetele locale,** ca urmare a modificărilor aduse Legii finanțelor publice locale prin alte legi de rang egal, dar și prin legile anuale ale bugetului de stat (de rang inferior).

(3) **Există o tendință de scădere a părții care rămâne localității din alte taxe,** cum este cazul sumelor încasate din taxe judiciare de timbru, care inițial rămăneau localității în proporție de 70%, dar, de la 1 ianuarie 2014, rămân localității doar în proporție de 55%, restul de 45% fiind virați la bugetul de stat.

Vom analiza în cele ce urmează câteva dintre cele mai importante surse de venituri fiscale, relevante pentru studiul de față, încercând în același timp să scoatem în evidență relațiile dintre bugetele pe care le alimentează.

### **2.5.1. Distribuirea impozitului pe profit**

Fără a reveni asupra informațiilor pe care le-am prezentat anterior despre impozitul pe profit, reamintim că acest impozit este reglementat în prezent de art. 13 – 46 din Codul fiscal și are o cotă (unică) de 16%.

Impozitul pe profit este printre principalele surse de venit la bugetul de stat. Conform Legii bugetului de stat pe 2016, se preconizează că sumele colectate cu acest titlu vor fi de 14.331.284.000 lei, ceea ce reprezintă mai mult de 13% din totalul veniturilor bugetare.

Contribuabilii care datorează impozit pe profit sunt majoritatea persoanelor juridice din România, dar și de persoanele juridice străine care își au sediul, își desfășoară activitatea sau realizează anumite venituri pe teritoriul țării noastre. Cu alte cuvinte, este vorba în principal de bănci comerciale și companii, care, indiferent de cifra de afaceri sau de profitul pe care îl realizează, contribuie la bugetul de stat cu 16% din profitul lor.

Distincția între contribuabilii „mici”, „mijlocii” sau „mari” este făcută numai în scopul de a urmări mai eficient încasarea acestor venituri fiscale, dar creează anumite probleme contribuabililor care nu sunt gestionați de administrațiile fiscale locale. Astfel, marii contribuabili aparțin de o direcție specializată a ANAF București, în timp ce contribuabilii mijlocii sunt gestionați în prezent de „direcțiile generale regionale” ale finanțelor publice (pentru județul Mureș, de exemplu, cu sediul la Brașov). La nivel de județ funcționează ceea ce în prezent numim „administrații județene” ale finanțelor publice, care mai gestionează doar contribuabilii mici. Concret, aceasta înseamnă că o companie calificată de lege ca „mare contribuabil” își va plăti taxele și impozitele la București, indiferent unde își are sediul sau își desfășoară activitatea, urmând a se deplasa în capitală pentru a obține chiar și cel mai banal certificat.

Similar în cazul contribuabililor „mijlocii”, aceștia își pot rezolva local problemele fiscale doar dacă întâmplător își au sediul în orașul în care se găsește o „direcție generală regională” a finanțelor publice.

Nemulțumirea firească pe care o produce acest sistem de colectare a impozitului pe profit nu este însă cea mai mare problemă. Din punctul nostru de vedere, **este anormal ca bogăția economică pe care o produc companiile private să nu fie taxată deloc pe plan local**, acolo unde se desfășoară activitatea firmei și / sau se află sediul său social.

Similar impozitului pe venit, **un procent din aceste venituri fiscale ar trebui să revină localității, iar alte procente să fie cedate județului și, respectiv, bugetului central**, pentru o justă aplicare a principiului echilibrării între zonele mai sărace și mai bogate.

## 2.5.2. Distribuirea impozitului pe venit

Impozitul pe venit, în prezent în cotă unică de 16%, este datorat de persoanele fizice rezidente sau nerezidente care obțin venituri în România, cu excepția persoanelor cu un anumit grad de handicap și a celor care activează în domeniul creării de programe pentru calculator.

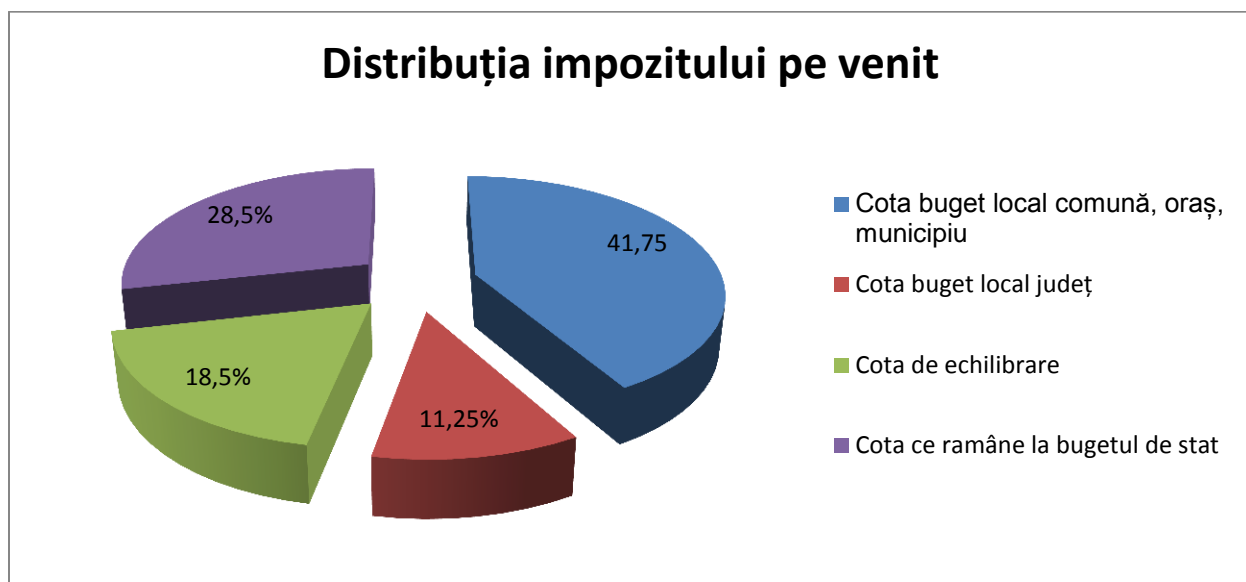
Categoriile de venituri supuse impozitului pe venit sunt enumerate și explicitate de Codul fiscal. Legea bugetului de stat cuprinde în anexele sale o defalcare amănunțită a sumelor ce se preconizează a fi încasate cu titlu de impozit pe venit, așa cum se poate vedea în tabelul următor:

DENUMIRE INDICATOR	Program 2016 (mii lei)	Procentual (%) [calculare proprii]
<b>IMPOZIT PE VENIT</b>	<b>25.871.374</b>	<b>100,00</b>
Activități independente	714.644	2,76
Salarii	20.577.771	79,54
Cedarea folosinței bunurilor	306.428	1,18
Dividende	616.890	2,38
Dobânzi	429.188	1,66
Pensii	1.586.655	6,13
Premii	21.395	0,08
Dobânzi realizate de pf în Belgia, Luxemburg și Austria	5.051	0,02
Vânzare-cumpărare de valută la termen	1.767	0,01
Drepturi de prop. intelectuală	86.384	0,33
Activități agricole	154.520	0,60
Activități de expertiză	5.382	0,02
Convenții civile etc.	264.816	1,02
Onorariu avocaților și notarilor	1.777	0,01
Transferul proprietăților imobiliare	369.510	1,43
Arendare bunuri agricole	110.005	0,43
Jocuri de noroc	78.761	0,30
Asociere pf-pj: impozit pe profit	7.613	0,03
Asociere pf-pj: impozit pe venit microîntreprinderi	96	0,001
Alte surse	133.808	0,52
Regularizări	566.704	2,19
Sume virate pt. sponsorizarea entităților non profit	-167.791	-0,65

**Tabelul 16 – Componentele impozitului pe venit, conform Legii bugetului de stat pe 2016**

Observăm că cea mai mare parte a impozitelor pe venit provin din veniturile salariale (aproape 80%), urmate de veniturile din pensii (mai mult de 6%), veniturile din activități independente și cele din dividende (aproximativ 2,5% fiecare). Sumele redirecționate de contribuabilii persoane fizice din impozitul pe venit, pentru sponsorizarea entităților non profit<sup>51</sup>, se ridică la 0,65% din totalul impozitului pe venit încasat, ceea ce înseamnă că ceva mai mult de un sfert dintre contribuabilii persoane fizice aleg să își exercite dreptul de a decide destinația procentului de 2% pe care îl pot direcționa către entitatea non profit aleasă de ei.

Spre deosebire de impozitul pe profit, care intră exclusiv în bugetul de stat, în privința impozitului pe venit, Legea finanțelor publice locale prevede un mecanism prin care **aceste venituri fiscale se distribuie între localități, județe și stat**. Practic, impozitul pe venit intră în bugetul de stat, de unde anumite procente (numite „cote”) se redistribuie către localități și județe. Modul în care sunt alocate, în momentul de față, aceste procente este indicat grafic în figura de mai jos:



**Figura 11 – Cotele în care se distribuie impozitul pe venit, conform Legii bugetului de stat pe 2016**

### **2.5.2.1. Procedura de distribuire**

Procedura este descrisă de art. 32 din Legea finanțelor publice locale, nr. 273 din 2006, cu modificările și completările ulterioare. Etapele care se parcurg sunt următoarele:

#### **1. Încasarea impozitului pe venit în bugetul de stat**

Impozitul pe venit se încasează lunar la nivelul fiecărei localități, dar intră nu în contul bugetului local, ci în contul bugetului de stat.

<sup>51</sup> Este vorba de un procent de 2% din impozitul pe venit, care, potrivit Codului fiscal – în loc să intre în bugetul statului – este direcționat către entitatea non profit aleasă de contribuabil.

## 2. Repartizarea cotelor către bugetele locale

Din bugetul de stat se alocă lunar (până cel târziu la data de 8 a lunii în curs) câte un procent din impozitul pe venit, astfel:

- a) **Cota localității** (în prezent: 41,75%) este virată în bugetul comunei, orașului sau municipiului pe al cărei teritoriu își desfășoară activitatea contribuabilul plătitor de impozit pe venit;
- b) **Cota județului** (în prezent: 11,25%) este virată în bugetul județului de care aparține localitatea pe al cărei teritoriu activează contribuabilul;
- c) **Cota de echilibrare** (în prezent: 18,5%) este virată într-un cont distinct al al trezoreriei municipiului reședință de județ;
- d) **Cota statului** (în prezent: 28,5% - procent care nu este exprimat ca atare de lege, dar care rezultă din calcul) rămâne în bugetul de stat.

Face excepție municipiul București, în cazul căruia 20% se repartizează la bugetele locale ale sectoarelor, 44,5% - la bugetul local al municipiului și 7% - pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor, precum și a bugetului local al municipiului București.

## 3. Alocarea cotei de echilibrare către localități și județe

În execuție, cota de echilibrare de 18,5% este alocată către bugetele locale, de către administrațiile județene ale finanțelor publice<sup>52</sup>, respectiv prin decizia șefilor acestora, după următorul algoritm:

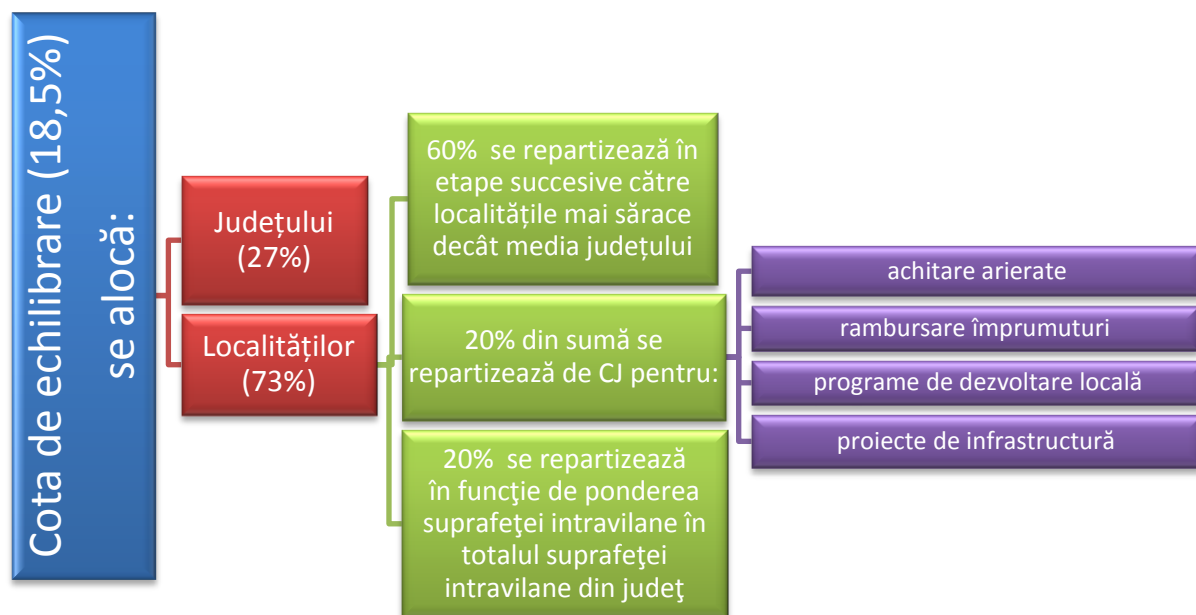
- a) **Cota alocată județului** (în prezent: 27% din cota de 18,5%) este virată în bugetul județului;
- b) **Cota alocată localităților** (diferența de 73% din cota de 18,5%) este repartizată în bugetele comunei, orașului sau municipiului, astfel:
  - Un procent (în prezent: 60%<sup>53</sup>) se repartizează în etape succesive comunelor, orașelor și municipiilor care au o **medie a impozitului pe venit** pe locuitor mai mică decât media pe județ, în vederea egalizării mediilor individuale, după o formulă pusă la dispoziție de către Ministerul Finanțelor Publice;
  - Un alt procent (în prezent: 20%) se repartizează în funcție de ponderea **suprafeței intravilane** în totalul suprafeței intravilane din județ;
  - Un alt procent (diferența de 20%) este la dispoziția consiliului județean, care îl repartizează localităților pentru achitarea unor **cheltuieli** (arierate, rambursări de credite, programe de dezvoltare locală / cofinanțări ale proiectelor de infrastructură).

Aceste informații cu privire la alocarea cotei de echilibrare de 18,5% reprezintă informațiile la zi, extrase din Legea bugetului de stat pe 2016, care conține o derogare privind împărțirea celor 73%. Informațiile la zi sunt sintetizate în următoarea reprezentare grafică:

---

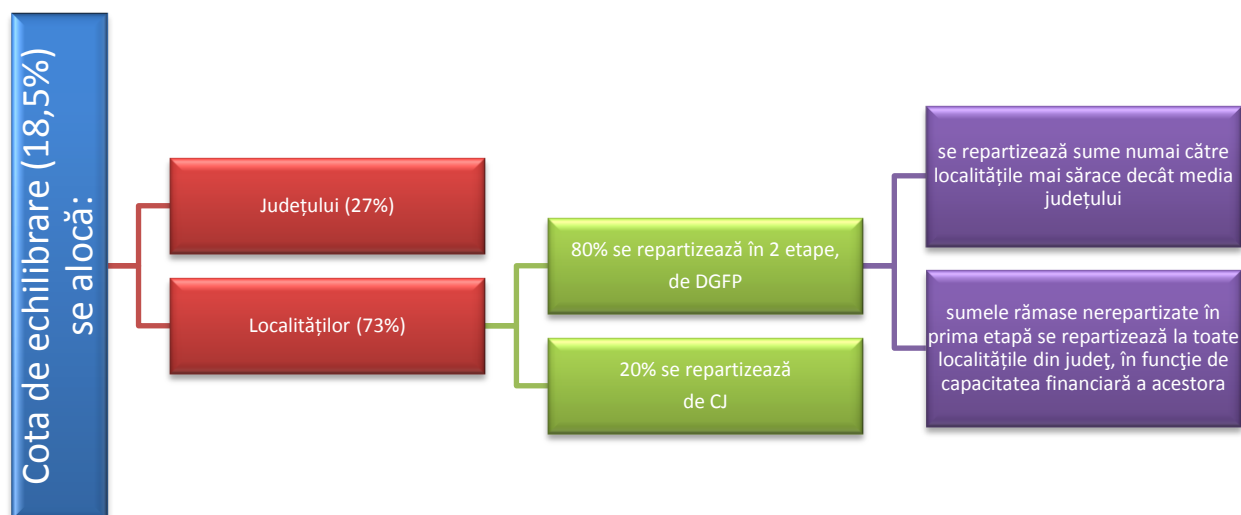
<sup>52</sup> Legea finanțelor publice locale nu a fost încă pusă în acord cu modificările aduse organelor din structura ANAF, astfel încât vorbește despre „direcțiile generale ale finanțelor publice județene”. Aceste entități însă și-au schimbat titulatura în „administrații județene ale finanțelor publice”.

<sup>53</sup> Acest procent este de 80% potrivit Legii finanțelor publice locale, dar Legea bugetului de stat pe 2016 conține o derogare, prin care este redus la 60%.



**Figura 12 - Modul de alocare a cotei de echilibrare din impozitul pe venit, conform Legii bugetului de stat pe 2016**

În mod normal însă, potrivit Legii finanțelor publice locale, cota de echilibrare se alocă într-un mod sensibil diferit, ilustrat în figura de mai jos:



**Figura 13 - Modul de alocare a cotei de echilibrare din impozitul pe venit, conform Legii finanțelor publice locale**

Astfel, potrivit Legii finanțelor publice locale, 80% din cele 73 de procente din cota de echilibrare se repartizează în 2 etape, de șeful administrației fiscale județene, după 3 criterii: populație, suprafața din intravilanul unității administrativ-teritoriale și capacitatea financiară a unității administrativ-teritoriale.



În etapa I – se repartizează sume numai către localitățile al căror impozit pe venit mediu pe locuitor este mai mic decât impozitul pe venit mediu pe locuitor, pe ansamblul județului (în anul anterior anului de calcul, pe baza unor criterii), adică localităților mai sărace decât media județului.

În etapa a II-a - sumele rămase nerepartizate în prima etapă se repartizează la toate localitățile din județ, în funcție de capacitatea financiară a acestora, determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor în anul anterior anului de calcul, folosindu-se o formulă de calcul.

Restul de 20% din cele 73 de procente din cota de echilibrare se repartizează prin hotărâre a consiliului județean:

- pentru achitarea arieratelor provenite din neplata cheltuielilor de funcționare și/sau de capital,
- pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și
- pentru susținerea proiectelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală

De remarcat și că, potrivit art. 33, litera „f” din Legea finanțelor publice locale, sumele stabilite pe fiecare unitate administrativ-teritorială în parte în urma derulării celor două etape de echilibrare, precum și pe județ și municipiul București, vor fi **diminuate cu gradul de necolectare**, prin înmulțirea cu coeficientul subunitar, calculat ca raport între suma impozitelor și taxelor locale, chiriilor și redevențelor **încasate** în anul financiar anterior încheiat și suma impozitelor și taxelor locale, chiriilor și redevențelor **de încasat** în anul financiar anterior încheiat.

Posibilitatea modificării cotelor defalcate din impozitul pe venit prin legile anuale ale bugetului de stat este dată chiar de Legea finanțelor publice locale, care – în art. 32, alin. 5 – prevede: „În situații deosebite, prin legea bugetului de stat, cotele defalcate din impozitul pe venit pot fi majorate.” Desigur că posibilitatea de interpretare a sintagmei „situații deosebite” este foarte largă, ceea ce este indezirabil din punct de vedere al tehnicii legislative. Întrucât însă textul de lege face referire expresă numai la cota localității, cota județului și cota de echilibrare, iar cota ce rămâne la bugetul de stat se deduce prin calcul, rezultă fără dubiu că în niciun caz cotele menționate nu pot fi **reduse**, nici măcar în „situații deosebite”. Cu toate acestea, așa cum am arătat mai sus, cotele în discuție au fost mereu micșorate, ceea ce înseamnă o gravă nerespectare a legii, chiar de către legiuitor.

Deși, așa cum am arătat în secțiunea dedicată Legii-cadru a descentralizării, reducerile cotelor defalcate din impozitul pe venit prin legea bugetului de stat au fost atacate ca neconstituționale, Curtea Constituțională a respins acest gen de excepții.

Recapitulând lungul drum al impozitului pe venit plătit de contribuabil, de la momentul plății și până la obținerea „contraprestației” (serviciul public de interes local), observăm că procedura este greoaie, cu riscul de a deveni chiar arbitrară și subiectivă.

Fără a contesta importanța principiului echilibrării bugetelor și fără a cădea într-o judecată simplistă, **credem că ar fi în interesul cetățeanului ca impozitul pe venit să intre în bugetul local, de unde să se vireze o cotă stabilită de lege către județ** (pentru echilibrarea diferențelor dintre localitățile din acel județ) **și o altă cotă către bugetul de stat** (pentru echilibrarea diferențelor dintre județe). Aceste cote ar putea fi chiar similare celor din prezent, problema fiind mai ales de **ordin procedural** (bani inutil cheltuiți pentru calcularea și virarea acestor sume, exces birocratic, suspiciuni de parti-pris cu privire la alocarea

banilor, lipsă generală de transparență). Totuși, așa cum vom vedea în continuare, problema este și de **ordin substanțial**, întrucât cota ce revine localităților și județelor este pe an ce trece tot mai mică și, mai cu seamă, nu există în prezent vreo măsură legală de contracarare a acestui fenomen.

### **2.5.2.2. Cuantumul ce revine bugetelor locale**

Pentru a înțelege pe deplin relațiile dintre stat, județe și localități în privința împărțirii impozitului pe venit, este necesar să facem un scurt istoric al procentelor alocate acestor nivele administrative.

În 2001, înainte de adoptarea Legii finanțelor publice locale, cotele ce reveneau bugetelor erau mai mici decât în prezent (36,5% - localitate, 10% - județ și 15% - cota de echilibrare), dar responsabilitățile ce reveneau autorităților locale erau și ele mult mai scăzute. Ulterior, procesul de descentralizare a dus la sporirea competențelor exclusive, partajate și delegate ce revin localităților și județelor, ceea ce a impus majorarea finanțării bugetelor locale.

Astfel, în forma inițială a Legii finanțelor publice locale, așa cum a fost adoptată în 2006, cota ce revenea localității din impozitul pe venit era de 47%, cota bugetului – de 13%, iar „cota de echilibrare” – de 22%. Cu alte cuvinte, în bugetul de stat rămânea 18% din impozitul pe venit (față de 28,5% în prezent).

În 2010 însă, Legea finanțelor publice locale a fost însă modificată<sup>54</sup>, astfel încât:

- cota localității s-a redus cu 3 procente, de la 47% la 44%;
- cota județului s-a redus cu 1 procent, de la 13% la 12%;
- cota de echilibrare s-a redus cu 1 procent, de la 22% la 21%;
- cota ce rămâne la bugetul de stat a crescut cu 5 procente, de la 18% la 23%.

Lucrurile nu s-au oprit însă aici. Un an mai târziu, în 2011, Legea finanțelor publice locale a fost din nou modificată<sup>55</sup>, cotele ce revin bugetelor locale continuând să scadă:

- cota localității s-a redus cu 2,25 procente, de la 44% la 41,75%;
- cota județului s-a redus cu 0,75 procente, de la 12% la 11,25%;
- cota de echilibrare s-a redus cu 2,5 procente, de la 21% la 18,5%;
- cota ce rămâne la bugetul de stat a crescut cu 5,5 procente, de la 23% la 28,5%.

Așadar, în ultimul deceniu, cota ce revine bugetului localității din impozitul pe venit a scăzut în total cu 5,25 procente, de la 47% în 2006, până la 41,75% în prezent. Chiar dacă, aparent, diferența de coeficient de 5,25% pare mică, raportat la suma totală, cuantumul de care nu se mai bucură bugetul local este foarte mare. Pe de altă parte, dacă în 2006 rămânea în Bugetul de stat 18% din impozitul pe venit, în

---

<sup>54</sup> Prin OUG 63/2010.

<sup>55</sup> Prin OUG 102/2011.

prezent rămâne 28,5%, mai mult cu 10,5% decât în 2006. Din nou o sumă semnificativă, pe care nu o mai regăsim la nivelul bugetelor locale și județene<sup>56</sup>.

În plus, prin modificarea din 2011 a Legii finanțelor publice locale<sup>57</sup>, apare o nouă diminuare a cotei cuvenite bugetelor locale din impozitul pe venit. De această dată, modificarea este mai subtilă: ea vizează baza de calcul la care se aplică cotele procentuale menționate mai sus. Mai precis, aceste procente alocate bugetelor locale nu se mai aplică **tuturor** impozitelor pe venit încasate la bugetul de stat, căci – prin OUG 102/2011 – **sunt exceptate veniturile din pensii**. Din nou, aparent nu este o problemă majoră pentru bugetele locale, dar în realitate veniturile din pensii se situează pe locul 2 în „topul” încasărilor fiscale reprezentând impozit pe venit. Potrivit Legii bugetului de stat pe 2016, se estimează că impozitul pe pensii va fi de 1.586.655.000 lei, adică 6,13% din totalul impozitelor pe venit. Așadar, bugetele locale sunt văduvite, din nou, de niște sume pe care nu le putem cataloga ca fiind ne semnificative.

Evoluția istorică a repartiției impozitului pe venit între stat, județe și localități este sintetizată în continuare:

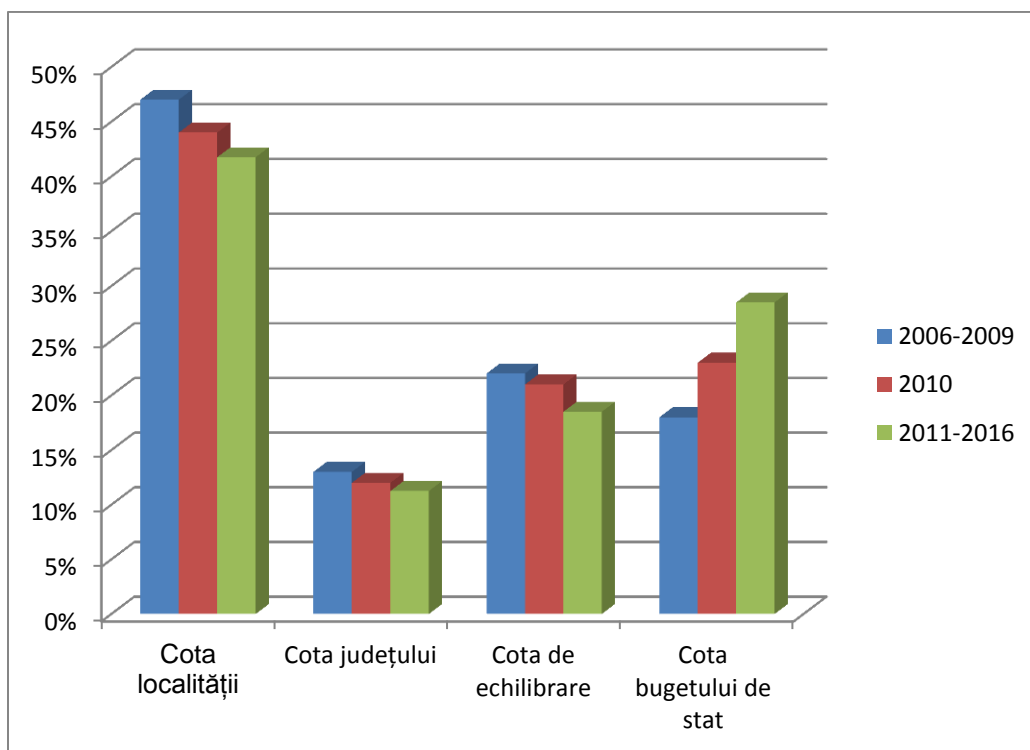
Anul / perioada	Baza de calcul	Cota localității	Cota județului	Cota de echilibrare	Cota ce rămâne la bugetul de stat	Temeiul legal
2001	Toate impozitele pe venit	36,5%	10%	15%	38,5%	Anterior adoptării Legii finanțelor publice locale și sporirii competențelor autorităților locale
2006-2009		47%	13%	22%	18%	Forma inițială a Legii finanțelor publice locale
2010		44%	12%	21%	23%	Modificările aduse prin OUG 63/2010
2011-2016	Sunt exceptate veniturile din pensii	41,75%	11,25%	18,5%	28,5%	Modificările aduse prin OUG 102/2011)

**Tabelul 17 – Evoluția istorică a repartiției impozitului pe venit, din 2001 până în prezent**

Într-o altă reprezentare grafică, evoluția istorică a repartiției impozitului pe venit, numai pentru perioada 2006-2016, este redată în imaginea următoare:

<sup>56</sup> Cu titlu de exemplu, în 2016, suma ce iese din bugetul de stat cu titlu de „cote defalcate din impozitul pe venit” este de 17.363.574.000 lei.

<sup>57</sup> OUG 102/2011.



**Figura 14 – Evoluția istorică a repartiției impozitului pe venit, în perioada 2006-2016**

### 2.5.3. Distribuirea taxei pe valoarea adăugată

Taxa pe valoarea adăugată reprezintă și ea un tip de venit bugetar care se partajează între nivelele administrative central, județean și local. Spre deosebire însă de impozitul pe venit, care în mod formal este declarat venit propriu al autorităților locale, TVA este inclusă într-o categorie distinctă de venituri ale bugetului local, intitulată<sup>58</sup> „sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat”. Sintagma „unele venituri ale bugetului de stat” nu a acoperit până acum decât taxa pe valoarea adăugată, motiv pentru care ne vom referi numai la aceasta, dar – principal – poate să includă în viitor și alte venituri bugetare, de exemplu accizele.

Taxa pe valoare adăugată, care se mai numește și „impozit pe consum”, este principalul impozit indirect datorat bugetului de stat și este reglementată de art. 265-334 din Cod fiscal. Spre deosebire de impozitele directe, în privința cărora nu se încearcă o armonizare la nivelul Uniunii Europene, taxele pe consum, în speță – TVA, fac obiectul armonizării prin Directiva 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006, privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată.

Motivarea acestei decizii a Consiliului Europei stă într-o altă Decizie (2000/597/CE Euratom, din 29 septembrie 2000, privind Comunităților Europene) potrivit căreia acesta este necesar să fie finanțat în totalitate, fără să aducă atingere altor venituri, din resursele proprii ale Comunităților. În consecință, este

<sup>58</sup> Conform art. 5, alin. 1, litera „c” din Legea finanțelor publice locale.

necesar să includă resursele provenite din TVA și obținute prin aplicarea unei cote uniforme a taxei la baze de stabilire determinate în mod uniform și în conformitate cu normele comunitare. În bugetul UE<sup>59</sup> se regăsesc nu numai contribuțiile statelor membre, ci și taxele vamale de import aplicate produselor provenind din afara Uniunii și un procent din taxa pe valoare adăugată percepută de fiecare țară.

Cele trei surse principale de venit sunt:

- un mic procent din **venitul național brut** al fiecărui stat membru (în general, în jur de 0,7 %) - cea mai mare sursă de încasări la buget. Principiile de bază sunt solidaritatea și capacitatea de plată, dar valoarea poate fi ajustată pentru a evita suprasolicitarea anumitor țări.
- un mic procent din încasările din **taxa pe valoarea adăugată** armonizată ale fiecărui stat membru (în general, în jur de 0,3 %).
- mare parte din **taxele la import** percepute pentru produsele din afara UE (țara care le percepe reține numai un mic procent din acestea).

Dacă distribuirea impozitului pe venit între centru și periferie se face în baza unor **cote defalcate**, adică în baza unor procente, pentru taxa pe valoarea adăugată avem de a face cu **sume defalcate**, adică cu valori numerice, care sunt stabilite anual prin Legea bugetului de stat.

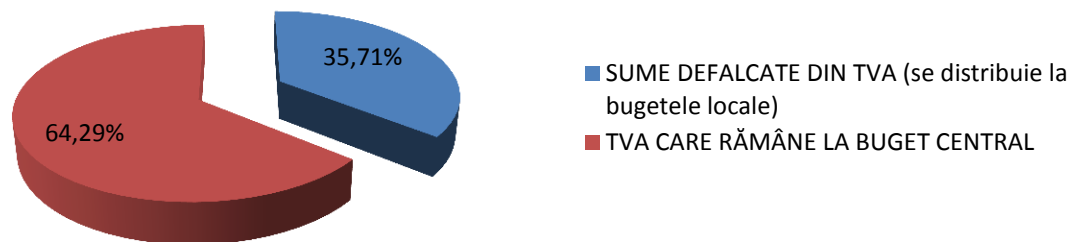
De pildă, potrivit Legii bugetului de stat pe 2016, din încasările totale preconizate cu titlu de TVA, de 52.342.288.000 lei, o sumă de 18.693.935.000 lei se distribuie bugetelor locale, cu titlu de „sume defalcate din TVA”. Din calcul, rezultă că 35,71% din TVA se alocă bugetelor locale în acest an, în timp de diferența de 64,29% (33.648.353.000 lei) rămâne în bugetul de stat, după cum se poate observa în tabelul și figura de mai jos:

DENUMIRE INDICATOR	Program 2016 (mii lei)	Procentual (%) [calcul proprii]
<b>Taxa pe valoarea adăugată</b>	<b>52.342.288</b>	<b>100%</b>
Sume defalcate din TVA (se distribuie la bugetele locale)	18.693.935	35,71%
TVA care rămâne la buget central	33.648.353	64,29%

**Tabelul 18 - Distribuirea TVA între centru și periferie, conform legii bugetului de stat pe 2016**

<sup>59</sup> [http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index\\_ro.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/revenue-income/index_ro.htm)

## Distribuirea procentuală a TVA în 2016



**Figura 15 - Distribuiea procentuală a TVA între centru și periferie, conform legii bugetului de stat pe 2016**

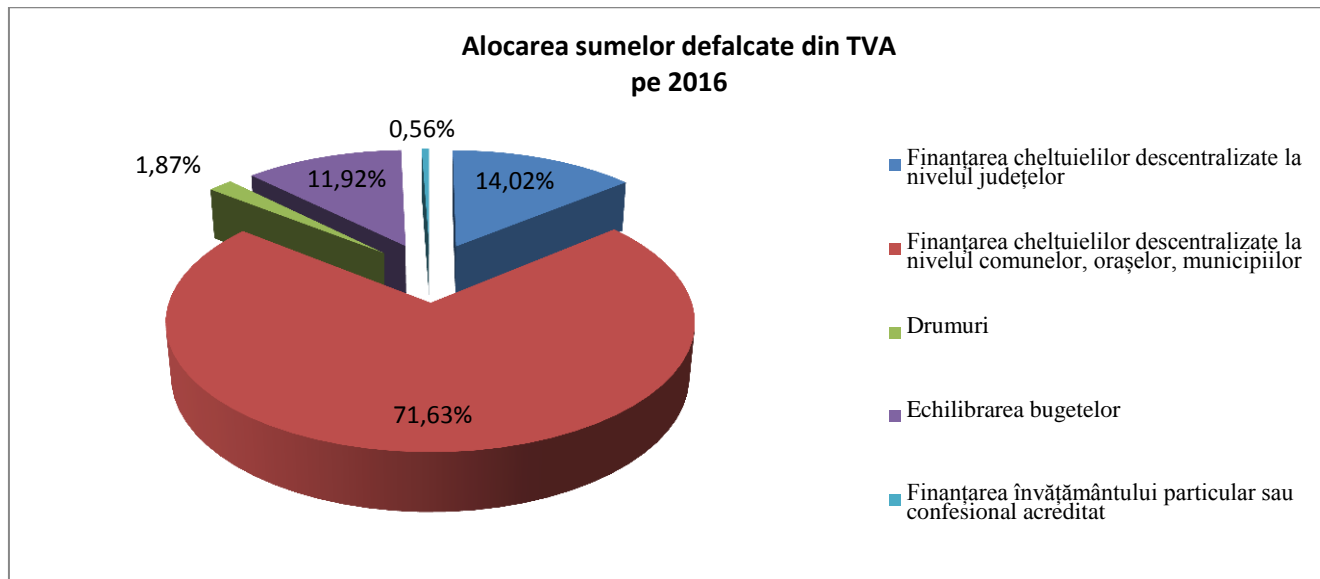
Sumele defalcate din TVA se alocă în special pentru finanțarea unor cheltuieli predeterminate, fiind astfel considerate sume cu destinație specială (cu excepția sumelor acordate pentru echilibrarea bugetelor). Conform Legii bugetului de stat pe 2016, destinația acestor sume este: finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor; finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor; echilibrarea bugetelor; drumuri și, în premieră, finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat<sup>60</sup>. Sumele alocate din TVA pentru aceste cheltuieli locale sunt evidențiate în anexele 4-8 ale Legii bugetului de stat. Împreună cu procentele rezultate din calcul, ele sunt sintetizate în tabelul de mai jos:

DENUMIRE INDICATOR	Program 2016 (mii lei)	Procentual (%) [calculare proprii]
<b>Sume defalcate din TVA pentru:</b>	<b>18.693.935</b>	<b>100%</b>
Finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor (Anexa 4 LBS 2016)	2.621.146	14,02%
Finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor (Anexa 5 LBS 2016)	13.389.644	71,63%
Drumuri (Anexa 6 LBS 2016)	350.000	1,87%
Echilibrarea bugetelor (Anexa 7 și 8 LBS 2016), din care	2.228.097	11,92%
- pentru echilibrarea bugetelor locale (Anexa 7 LBA 2016)	1.854.019	
- pentru achitarea ratelor aferente împrumuturilor contractate din venituri din privatizare, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2010 și Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2013 (Anexa 8 LBA 2016)	374.078	
Finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat	105.048	0,56%

**Tabelul 19 – Destinația sumelor defalcate din TVA, conform legii bugetului de stat pe 2016**

<sup>60</sup> Pentru detalii despre finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat, a se vedea comunicatul de presă al Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice: [www.edu.ro/index.php/pressrel/24082](http://www.edu.ro/index.php/pressrel/24082)

O reprezentare grafică a procentelor de alocare a sumelor defalcate din TVA este cuprinsă în figura de mai jos:



**Figura 16 - Modul de alocare a procentului de 35,71% din total TVA, care se distribuie la bugetele locale cu titlu de sume defalcate din TVA, în 2016**

Modul de repartizare pe județe a sumelor defalcate din TVA este descris de art. 33, alin. 2 din Legea finanțelor publice locale. Potrivit acestei dispoziții normative, alocarea acestor sume, atunci când scopul este **echilibrarea bugetelor locale**, se face potrivit următoarelor criterii:

- în proporție de 70%, în funcție de capacitatea financiară a județului, determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, potrivit unei formule de calcul;
- în proporție de 30%, în funcție de suprafața județului.

În ce privește sumele defalcate **cu destinație specială**, acestea se alocă conform legii.

Cât privește repartizarea sumelor defalcate din TVA primite de fiecare județ, aceasta se face potrivit aceluiași reguli, etape și procente ca cele prezentate în cazul impozitului pe venit: o cotă de 27% se alocă bugetului propriu al județului, iar diferența de 73% se repartizează pentru bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor. Algoritmul de repartizare al celor 73 de procente este menționat de art. 33, alin. 3 din Legea finanțelor publice locale, dar – ca și în cazul impozitului pe venit – s-a derogat de la acesta prin Legea bugetului de stat pe 2016. Acest act normativ cuprinde explicitarea sumelor defalcate din TVA pe categorii de bugete locale (art. 4), dar și pe tipuri de cheltuieli (art. 5).<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Legea bugetului de stat pe 2016 poate fi consultată on-line aici: <http://lege5.ro/Gratuit/ha4danrwgm/legea-nr-339-2015-a-bugetului-de-stat-pe-anul-2016>

## 2.5.4. Problema solidarității

Chestiunea solidarității este cel mai invocat argument în sprijinul teoriilor centraliste privind finanțele publice, viziunea și politica unitară a statului fiind singura în măsură să disparitățile economice dintre regiuni și să asigure servicii de calitate egală tuturor cetățenilor. Și în România, județele sărace pledează pentru realocarea resurselor în sprijinul lor, iar cele bogate se plâng de in justiția acestui tip de măsuri. Unele județe primesc (din cotele defalcate pe impozitul pe venit și din TVA) chiar și peste 150% din sumele colectate, în timp ce altele primesc în jur de 15%. Conform unui studiu realizat de ziarul *Gândul* în 2012<sup>62</sup>, raportul dintre sumele virate bugetului de stat și cele primite de la acest buget de județe este ilustrat grafic după cum urmează:

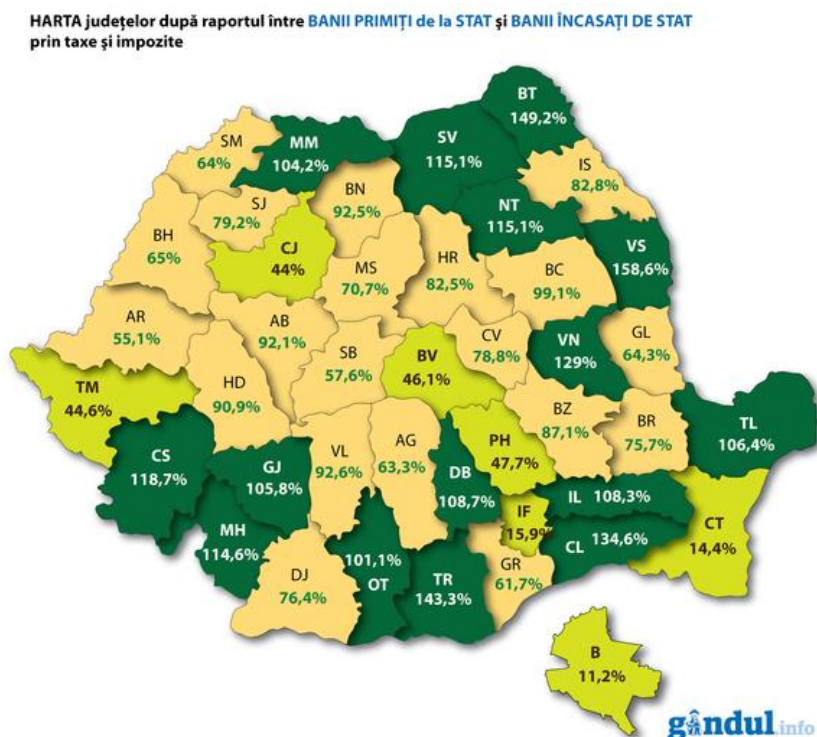


Figura 17 - Harta raportului dintre sume virate către și primite de la bugetul central

După cum se poate observa, în 2011 județul Mureș a primit prin realocare 70,7% din ce a colectat.

Principiul echilibrării în vederea eliminării decalajelor economice și sociale este însă unul european. De exemplu, Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede protejarea comunităților locale mai slabe din punct de vedere financiar, prin folosirea unor mecanisme de echilibrare, menite să corecteze efectele înzestrării diferite a localităților.

Cheia pentru rezolvarea problemei solidarității este existența la nivel central a unor fonduri care să fie alocate comunităților mai sărace sau aflate în nevoi de moment (lovite de calamități naturale etc.). Or asemenea fonduri există în România, singura problemă fiind alocarea lor transparentă, precedată de obținerea lor printr-o procedură echitabilă.

<sup>62</sup> Disponibil online pe [www.gandul.info/financiar/harta-banilor-din-romania-cat-da-si-cat-primeste-inapoi-de-la-bugetul-de-stat-judetul-tau-9444892](http://www.gandul.info/financiar/harta-banilor-din-romania-cat-da-si-cat-primeste-inapoi-de-la-bugetul-de-stat-judetul-tau-9444892)



## 2.6. CONCLUZII PRIVIND DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ROMÂNIA

În ultimul sfert de secol, România s-a aflat într-un continuu proces de descentralizare administrativă și fiscală. Trecerea de la un sistem hiper-centralizat, ca cel comunist, la un sistem descentralizat coerent și eficient nu este, fără îndoială, un lucru ușor de realizat. Dincolo însă de dificultățile intrinseci și obstacolele pe care le întâmpină procesul de descentralizare, este nevoie din partea statului de asumarea ideii că, într-un sistem democratic, în centrul oricărei politici publice trebuie să se afle  **cetățeanul**.

Descentralizarea administrativă și fiscală nu este un scop în sine; finalitatea acestui proces este  **să apropie de cetățean serviciile publice**, adică „contraprestația” pentru plata de impozite și taxe, fie că aceste servicii sunt asigurate de autoritățile și instituțiile publice din proximitatea cetățeanului, fie că sunt „privatizate”, adică încredințate unor operatori non-statali. Condiția este ca cetățeanul să primească cele mai bune servicii posibile, cu cele mai mici cheltuieli cu putință, în cel mai scurt timp posibil. De asemenea, este esențial ca cetățeanul să poată  **alege** între mai mulți prestatori de servicii publice (școală, asigurator de sănătate și alte servicii sociale, utilități etc.).

Descentralizarea autorităților publice este realizată în România: există și funcționează autorități publice locale, atât la nivel deliberativ, cât și la nivel executiv. Problema majoră cu care se confruntă aceste autorități locale este însă insuficiența fondurilor. Veniturile pe care le obțin autoritățile locale provin, în imensa lor majoritate, din taxele și impozitele plătite de cetățeni, așa cum este și firesc în orice stat democratic. Problema în România este că o mare parte din aceste taxe nu rămân în „buzunarul” autorității locale, ci se fac venit la bugetul de stat, după un model comunist centralizat, de care ar fi timpul să ne desprindem. Impozitul pe profit încasat de la contribuabilii persoane juridice care își au sediul / își desfășoară activitatea într-o comună, oraș sau municipiu din România este în întregime al statului. În ce privește impozitul pe venit încasat de la contribuabilii persoane fizice, declarativ acesta este „venit propriu” al localității, dar – în realitate – intră tot în bugetul de stat, de unde se întoarce parțial în comunitatea unde a fost colectat, cu titlu de „cote defalcate”. Mai mult decât atât, în ultimii 10 ani, procentul încasat de stat a crescut mereu, în detrimentul procentelor care revin localităților și județelor. În aceste condiții, este practic imposibil pentru autoritățile locale să își autofinanțeze cheltuielile, fiind astfel mereu dependente de centru, de la care așteaptă „sume defalcate din TVA” sau subvenții, în lipsa cărora nu își pot îndeplini atribuțiile.

Problema nu este, în opinia noastră, insuficiența veniturilor fiscale, căci – așa cum am arătat în secțiunea dedicată tipurilor de impozite și taxe din țara noastră – românii au un număr mare de astfel de obligații de plată, ci proasta administrare a acestor fonduri, pe care contribuabilii nu le pot urmări și administra conform nevoilor lor locale.

În concluzie, în ciuda principiilor legislative pe care România și le asumă fără rezerve, analizând situația concretă, constatăm că  **descentralizarea administrativă nu este însoțită de o reală descentralizare fiscală**. Credem că această situație se datorează în primul rând legislației în vigoare, care numai la nivel declarativ recunoaște principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor exercitate local. O analiză în profunzime a actelor normative relevante pentru studiul nostru evidențiază însă existența unor „portite legislative” (care în unele cazuri sunt adevărate porți larg deschise), care permit încălcarea principiilor enunțate de aceleași legi, uneori chiar și a principiilor constituționale, golind astfel de conținut transferul de competență financiară de la centru către periferie. Analiza pe care am întreprins-o

a evidențiat mai ales cazul Legii finanțelor publice locale, care ar trebui modificată astfel încât să nu mai permită frânarea procesului de descentralizare fiscală.

Nu ne îndoim că măsuri precum partajarea impozitului pe profit între stat, județe și localități, sau alocarea unor cote certe și stabile din impozitul pe venit către aceste nivele administrative, ar avea pe moment consecințe negative asupra bugetului de stat. Dar, pe de o parte, nu este normal și echitabil ca veniturile fiscale obținute pe plan local să acopere găurile negre ale economiei naționale sau alte zone obscure din bugetul național, iar, pe de altă parte, dacă bugetele locale ar beneficia într-o măsură echitabilă de impozitul pe venit și pe profit, statul nu ar mai fi nevoit să aloce o parte din TVA cu titlu de „sume defalcate” și să acorde subvenții, sau ar putea face aceste alocări într-un quantum mai redus, ceea ce ar echilibra „pierderile” din impozitul pe venit și pe profit.

În ce privește deconcentrarea<sup>63</sup> serviciilor publice, în urma cercetării pe care am întreprins-o, am ajuns la concluzia că există o tendință nefericită de concentrare a competențelor unor structuri de specialitate. Un exemplu în acest sens este Agenția Națională de Administrare Fiscală, organ de specialitate aflat în subordinea Ministerului Finanțelor, ale cărui structuri teritoriale ar trebui să asigure cetățeanului o modalitate simplă, comodă, ieftină, rapidă și transparentă de rezolvare a problemelor sale fiscale. Situația din România este însă contrară acestui ideal; dincolo de problemele de mentalitate, care înseamnă că cetățeanul să nu fie tratat cu respectul cuvenit la nivelul administrațiilor fiscale din teritoriu, contribuabilii mari și mijlocii se confruntă și cu problema de a fi „administrați” în Capitală<sup>64</sup> sau în orașele ce funcționează ca centru al unor „regiuni”<sup>65</sup> nereglementate de Constituție.

În ce privește asigurările de sănătate, în România nu există încă posibilitatea de a opta între mai multe „case de sănătate”. Practic, există un singur astfel de asigurător pentru serviciile publice de sănătate, ceea ce scade cantitatea și calitatea acestor servicii și le crește costurile, în condițiile lipsei de concurență.

Serviciile de educație se bucură, în principiu, de concurența dintre instituțiile de învățământ „de stat” și cele „particulare”, însă numai din acest an se asigură finanțarea de bază pentru învățământul preuniversitar și confesional particular acreditat. În ce privește învățământul universitar, subvenționarea din banii publici a unui număr imens de locuri „fără taxă” în universitățile de stat este, în opinia noastră, o formă de concurență neloială pe care o face statul universităților particulare, care sunt obligate să se autofinanțeze integral, și care mai supraviețuiesc pe piața educațională din România numai datorită serviciilor adaptate pieței pe care le oferă și respectului cu care își tratează studenții.

---

<sup>63</sup> Deconcentrarea este definită de Legea-cadru a descentralizării, nr. 195 din 2006, ca fiind „redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, către propriile structuri de specialitate din teritoriu” (art. 2, litera „j”).

<sup>64</sup> Pentru marii contribuabili există în cadrul ANAF un departament special, cu sediul la București.

<sup>65</sup> De exemplu, contribuabilii mijlocii din județele Mureș, Alba, Brașov, Covasna, Harghita și Sibiu își administrează afacerile fiscale la Brașov, în cadrul Direcției generale regionale a finanțelor publice.

### 3. DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ELVEȚIA

Ca și în cazul capitolului dedicat descentralizării fiscale în România, vom sistematiza materialul din acest capitol pe 3 componente: (1) prezentarea succintă a legislației elvețiene în materie; (2) descrierea principalelor taxe, impozite și contribuții pe care le plătesc cetățenii și companiile elvețiene și (3) analiza veniturilor și cheltuielilor încasate / realizate de autoritățile locale elvețiene.

Din rațiuni de simetrie, bazate în principal pe componenta comparativă a studiului de față, am ales să denumim acest capitol „Descentralizarea fiscală în Elveția”, în ciuda faptului că – în realitate – în cazul unui stat federal, precum Elveția, tendința este de centralizare. Entitățile ce compun federația, cantoane – în cazul de față, cedează o parte din suveranitatea lor în favoarea nivelului superior de guvernare.

În Elveția, problema unui proces de descentralizare s-ar putea pune doar între cantoane (care au suveranitate fiscală) și localități (care nu sunt total autonome nici din acest punct de vedere). Comparativ cu județele din România, localitățile din cantoanele elvețiene sunt mai puțin descentralizate, în condițiile în care majoritatea proiectelor de dezvoltare sunt gândite și implementate nu local, ci cantonal (și, din ce în ce mai mult, federal).

Totuși, privită nu ca proces de transferare a puterii administrative dinspre centru spre periferie, ci ca sistem de organizare și conducere întemeiat pe autonomie, în care puterea de decizie aparține autorității locale, Elveția este un adevărat model de descentralizare, ceea ce justifică titlul capitolului de față.

#### 3.1. CADRUL LEGISLATIV

În ultimii ani, și pe fondul problemelor internaționale actuale, legislația fiscală a Elveției a cunoscut o reformă profundă, atât la nivel federal, cât și la nivel cantonal. De exemplu, din 2011 până în prezent, Legea fiscală a cantonului Berna a trecut prin 8 revizuri și i s-au adus peste 100 de modificări. În opinia specialiștilor<sup>66</sup>, aceste schimbări nu se vor opri deocamdată, ci vor continua cel puțin în următorii 2-3 ani.

Cadrul legislativ al sistemului financiar în Elveția reflectă principiul suveranității fiscale al celor trei nivele de guvernare: federal, cantonal și local. Cadrul legal general, atât la nivel federal, cât și la nivel cantonal, este fixat prin constituție, respectiv prin Constituția federală și Constituțiile cantonale. Pornind de la aceste legi fundamentale, diferitele aspecte ale sistemului financiar elvețian sunt reglementate prin legi speciale, atât la nivel federal, cât și la nivel cantonal.

Tribunalul Federal Elvețian este autoritatea judiciară supremă a Confederației Elvețiene, potrivit art.188 din Constituția federală. El are atribuții ca jurisdicție constituțională, cât și în jurisdicția civilă, penală și administrativă. Tribunalul Federal Elvețian exercită funcțiile unei curți constituționale, atunci când judecă recursuri în materie de drept public îndreptate împotriva actelor normative cantonale. Pe de altă parte

---

<sup>66</sup> A se vedea Bruno Knusel, *Dreptul fiscal al cantonului Berna*, culegere de legi fiscale actualizate la 1 ianuarie 2016, disponibil on-line pe <https://www.kpmg.com/CH/en/Library/Articles-Publications/Documents/Tax/ch-pub-20160107-droit-fiscal-bernois-2016-fr.pdf>

însă, actele Adunării Federale (puterea legislativă a Confederației) și cele ale Consiliului Federal (puterea executivă a Confederației) nu pot fi atacate în fața Tribunalului Federal Elvețian, cu excepția cazurilor prevăzute de chiar în Constituția federală (art. 189 alin.4). Tribunalul Federal este ținut să aplice legile federale și dreptul internațional (art. 190 din Constituție).<sup>67</sup>

### 3.1.1. Legislația federală

Constituția Confederației elvețiene dedică un întreg capitol reglementării sistemului financiar. Capitolul 3 este cel care, prin art. 126 – 135, reglementează principalele aspecte legate de veniturile și cheltuielile confederației. În principal, veniturile acestea sunt obținute din impozitele și taxele percepute atât de la persoanele juridice, cât și de la persoanele fizice.

Pe de altă parte, pentru a-și armoniza veniturile și cheltuielile, Constituția federală prevede în art. 126, care reglementează managementul financiar, faptul că își va menține veniturile și cheltuielile în echilibru de-a lungul timpului, precum și faptul că plafonul pentru totalul cheltuielilor care trebuie aprobat din buget este bazat pe veniturile estimate după luarea în calcul a situației economice. Doar cerințele financiare excepționale pot justifica o creștere a plafonului, iar Adunarea Federală va decide asupra oricărei creșteri a acestuia. Dacă totalul cheltuielilor din conturile federale va depăși plafonul menționat, compensația pentru această cheltuială adițională trebuie făcută în anii subsecvenți.

Egalizarea resurselor și a sarcinilor financiare reprezintă o chestiune de mare interes atât la nivel federal, cât și la nivel cantonal și local, motiv pentru care art. 135 din Constituția federală îi acordă o reglementare distinctă. Confederația trebuie să adopte prevederi privind egalizarea echitabilă a resurselor și a sarcinilor financiare dintre Confederație și cantoane, precum și între cantoane. Egalizarea resurselor și sarcinilor financiare este menită, în special: să reducă diferențele dintre capacitățile financiare ale cantoanelor; să garanteze cantoanelor un nivel minim de resurse financiare; să compenseze pentru sarcinile financiare excesive a fiecărui canton datorate factorilor geo-topografici și socio-demografici; să încurajeze cooperarea dintre cantoane în egalizarea sarcinilor; să mențină competitivitatea fiscală a cantoanelor prin comparație națională și internațională.

Fondurile de egalizare a resurselor financiare trebuie furnizate de către cantoanele cu un nivel ridicat de resurse și de către Confederație. Sumele acordate de către cantoanele cu un nivel mai ridicat de resurse trebuie să se situeze între un minim de 2/3 și un maxim de 80% din sumele acordate de către Confederație.

Potrivit Constituției federale, principalele caracteristici structurale ale oricărei taxe, în special referitoare la cei obligați să plătească impozite, obiectul taxei și evaluarea ei, sunt reglementate prin lege.

Principiile de impozitare ocupă un loc important în cadrul dispozițiilor constituționale federale. Astfel, potrivit art. 127 din Constituția federală, dacă natura impozitului permite, se aplică principiile

---

<sup>67</sup> Pentru detalii, a se vedea *Justiția constituțională: funcții și raporturile cu celelalte autorități publice*, Raport național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene (București, 2011), prezentat de Tribunalul Federal Elvețian, disponibil on-line pe [www.confueconstco.org/reports/rep-xv/ELVETIA%20ro.pdf](http://www.confueconstco.org/reports/rep-xv/ELVETIA%20ro.pdf)

universalității și uniformizării impozitării, precum și principiul impozitării în funcție de capacitatea de a plăti. Același articol constituțional interzice dubla taxare cantonală: „Confederația va lua măsurile necesare pentru a împiedica dubla impozitare a unei persoane de către cantoane”.

Impozitele directe percepute de federație reprezintă o mare parte a veniturilor din bugetul federal. Prin urmare, Confederația aplică un impozit direct: de maxim 11.5 % asupra venitului persoanelor fizice; de maxim 8.5 % din profitul net al persoanelor juridice; precum și un impozit reținut la sursă unor anumite categorii de persoane. Acesta din urmă beneficiază și de o reglementare specială prin Legea Federală din 13 Octombrie 1965 privind impozitul reținut la sursă. Articolul 128 al Constituției federale obligă Confederația ca, în fixarea cotelor de impozitare, să ia în calcul sarcina impozitelor directe impuse de cantoane și localități. Legat de impozitarea venitului persoanelor fizice, vor fi făcute revizuri periodice pentru a compensa consecințele unei sarcini fiscale crescute datorită inflației. Impozitul este evaluat și colectat de către cantoane. Un minim de 17% din impozite este alocat cantoanelor. Această cotă poate fi redusă la 15% dacă consecințele egalizării fiscale o cer.

La nivel federal, pe lângă Constituția federală, au fost elaborate o serie de legi speciale pentru reglementarea impozitelor federale. Așa cum se poate constata din cele ce urmează, fiecare impozit este reglementat printr-o anumită lege. Astfel, principalele impozite ce se constituie ca venit la bugetul federal sunt reglementate prin Legea impozitelor federale, și anume Legea nr. 642.11 privind impozitele federale directe din 14 Decembrie 1990 (FDTA). Această lege reglementează aspectele legate de impozitul pe venit al persoanelor fizice, impozitul pe profit și pe capital al persoanelor juridice.

O parte importantă a bugetului federal, așa cum se va detalia în capitolele următoare, este formată din veniturile obținute prin aplicarea taxei pe valoare adăugată pe produse și servicii.

Potrivit art. 130 din Constituția federală, Confederația poate aplica TVA pe furnizarea de bunuri, servicii, inclusiv bunuri și servicii pentru uz personal, și pe importuri, la o cotă standard de 6,5 % și o cotă redusă de cel puțin 2 %. Legea poate furniza pentru impozitarea serviciilor de cazare o cotă între cota redusă și cota standard.

Dacă, datorită schimbărilor demografice, finanțarea asigurărilor de bătrânețe, supraviețuire și invaliditate nu mai este garantată, cota standard poate fi crescută prin act federal cu maxim 1 punct procentual, iar cota redusă cu un maxim de 0,3 puncte procentuale. 5% din veniturile nealocate cu alt titlu din TVA trebuie utilizate pentru a reduce asigurarea de sănătate a persoanelor cu venituri mici, cu excepția situației în care o metodă alternativă de a ajuta astfel de persoane este prevăzută de lege. Această importantă taxă, ce se face venit la bugetul federal, este reglementată și prin Legea Federală din 12 Iunie 2009 privind TVA (MWSTG).

Diferitele accize aplicate produselor constituie de asemenea venit la bugetul federal. Cu toate acestea, veniturile obținute din accizele aplicate nu constituie o parte la fel de semnificativă a bugetului federal precum impozitele prezentate anterior. În art. 131 din Constituția federală se stabilește dreptul Confederației poate aplica accize asupra următoarelor produse: tutun și produse din tutun; băuturi alcoolice distilate; bere; automobile și piesele acestora; petrol, alte uleiuri minerale, gaze naturale și produse obținute prin rafinarea acestor resurse, precum și asupra carburanților.

Confederația poate, de asemenea, în temeiul aceluiași dispoziții legale, aplica o suprataxă pe acciza aplicată carburanților. Cantoanele vor primi 10% din veniturile nete rezultate din impozitarea băuturilor alcoolice distilate. Aceste fonduri trebuie utilizate în combaterea cauzelor și efectelor dependenței de diferite substanțe.

Prin art. 134 din Constituția federală, se instituie un principiu general obligatoriu, potrivit căruia tot ceea ce este declarat de legislația federală ca fiind obiect, ori ca fiind scutit de TVA, accize, taxe de timbru sau impozit la sursă nu poate fi impozitat prin taxe similare de către cantoane ori localități.

Art. 132 din Constituția federală este cel ce reglementează aspectele legislative privind taxa de timbru și impozitul reținut la sursă. Potrivit acestor dispoziții, Confederația poate percepe o taxă de timbru pe titluri de valoare, încasări din asigurări, prime și pe alte fapte comerciale; faptele ce au ca obiect tranzacțiile de proprietate și ipotecare sunt scutite de taxă de timbru. Confederația poate, de asemenea, percepe un impozit pe venit la sursă pentru activele de capital mobile, pe câștigurile la loterie și beneficiilor obținute din asigurări. 10% din impozit va fi alocat cantoanelor. Aspectele punctuale și detaliate legate de taxe de timbru sunt reglementate prin Legea federală specială privind taxele de timbru (FSTA), nr. 641.10 din 27 iunie 1973.

În privința taxelor vamale, Constituția federală este destul de săracă în reglementări, lăsând în seama legislației speciale reglementarea aspectelor ce privesc aceste taxe. Cu toate acestea, Constituția federală impune Confederației, prin art. 133, responsabilitatea de a elabora legislația taxelor vamale și a altor taxe ce privesc circulația transfrontalieră a bunurilor.

Reglementări referitoare la perceperea unor impozite se regăsesc în cadrul Constituției federale și în afara capitolului dedicat sistemului financiar.

Accizele pe carburanți și alte taxe ce privesc traficul sunt venituri la bugetul federal, reglementate atât prin Constituție, cât și prin legi federale speciale. Potrivit Constituției, Confederația poate percepe o taxă pe carburanți și trebuie să perceapă o taxă pentru utilizarea autostrăzilor de către autovehicule și remorcile care nu sunt de natură să plătească taxa pentru autovehiculele grele. Jumătate din veniturile nete încasate din acciza pe carburanți și din veniturile nete din taxele pentru autostrăzi trebuie utilizate (cu excepția accizelor aplicate combustibililor pentru aeronave, conform art. 86) pentru următoarele sarcini și costuri legate de traficul rutier: construirea, întreținerea și exploatarea autostrăzilor; măsuri pentru încurajarea transportului combinat și transportul vehiculelor cu motor și a șoferilor; măsuri pentru îmbunătățirea infrastructurii pentru transport în orașe și zonele urbane; contribuții pentru costurile implicate de drumurile principale; contribuții la structurile de protecție pentru prevenirea dezastrelor naturale și măsuri pentru protecția mediului și a mediului rural de efectele traficului rutier; contribuții generale la costurile suportate de cantoane pentru drumurile deschise autovehiculelor cu motor; contribuții către cantoanele fără autostrăzi.

De asemenea, Confederația trebuie să utilizeze jumătate din veniturile nete obținute din acciza aplicată combustibililor aeronavelor pentru următoarele sarcini și costuri legate de traficul aerian: contribuții pentru măsurile de protecție a mediului devenite necesare ca urmare a traficului aerian; contribuții pentru măsuri de securitate pentru protecția împotriva actelor ilicite îndreptate împotriva traficului aerian, și în special împotriva atacurilor teroriste și deturnării aeronavelor, în măsura în care aceste

măsuri nu sunt în responsabilitatea autorităților naționale; contribuții pentru luarea măsurilor de asigurare a unui nivel ridicat de siguranță în traficul aerian.

În situațiile în care aceste resurse nu sunt suficiente pentru îndeplinirea sarcinilor și acoperirea costurilor legate de traficul terestru și aerian, Confederația poate să perceapă o suprataxă pe acciza privind respectivii combustibili.

O sursă de venit importantă pentru federație o constituie veniturile obținute din autorizarea, funcționarea și impozitarea câștigurilor obținute din jocurile de noroc.

Prin urmare, Confederația are obligația de a reglementa jocurile de noroc, având însă în vedere în acest sens și interesele cantoanelor.

Pentru funcționarea unui cazinou, potrivit art. 106 din Constituția federală, este necesară eliberarea unei licențe de către organismele autorizate ale Confederației. La acordarea unei licențe de funcționare, Confederația trebuie să ia în calcul în primul rând circumstanțele regionale. De asemenea, trebuie să perceapă de la cazinouri o taxă legată de venituri. Această taxă nu trebuie să depășească 80% din venitul brut din jocurile de noroc și trebuie utilizată pentru finanțarea asigurărilor de pensie, de urmaș și de invaliditate.

Cantoanele sunt responsabile pentru acordarea licențelor și supravegherea următoarelor categorii ce se subscriu jocurilor de noroc: jocuri de noroc accesibile unui număr nelimitat de persoane, oferite în mai mult de o locație și care au la bază o procedură similară de tragere la sorți; aspectele legislative arătate mai sus nu se aplică sistemelor de jackpot din cazinouri, pariurilor sportive precum și jocurilor de abilități. Aceste dispoziții sunt însă aplicate jocurilor bazate pe telecomunicații. Confederația și cantoanele trebuie să ia în calcul riscurile jocurilor de noroc. Ea trebuie să se asigure că protecția necesară este oferită prin legislație și prin intermediul măsurilor de supraveghere și, în realizarea acestui obiectiv, trebuie să țină seama de diferitele caracteristici ale jocurilor, de forma, locația și de oportunitatea oferită de jocurile de noroc. Cantoanele trebuie să se asigure că veniturile nete din jocurile de noroc sunt utilizate în întregime în scopuri caritabile, în special în domeniul culturii, proiectelor sociale și sport.

În art. 196 din Constituția federală sunt prevăzute o serie de dispoziții tranzitorii în ceea ce privește Decretul federal din 18 decembrie 1998, privind noua Constituție federală. Aceste dispoziții tranzitorii fac referire la diferite aspecte fiscale și financiare. Astfel în primul alineat al articolului se stabilește o dispoziție tranzitorie la art. 84 privind traficul de tranzit transalpin. Prin urmare, transferul traficului de tranzit a mărfuri de la cel rutier la cel feroviar trebuie să fie realizat în zece ani de la adoptarea inițiativei poporului pentru protecția regiunilor alpine de traficul de tranzit. Alineatul 2 prevede o dispoziție tranzitorie la art. 85, mai exact instituie o taxă forfetară pentru vehiculele grele. Confederația va percepe o taxă anuală pentru utilizarea drumurilor deschise traficului general pentru autovehiculele și remorcile cetățenilor elvețieni și străini care au o masă maximă autorizată de peste 3.5 tone. Această taxă are valoarea stabilită în funcție de categoria căreia îi aparține autovehiculul<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Pentru camioane și autovehicule de peste 3,5 până la 12 tone - 650 franci; peste 12 până la 18 tone - 2000 franci; peste 18 până la 26 tone - 3000 franci; peste 26 tone - 4000 franci. Pentru remorci de peste 3.5 până la 8 tone - 650 franci; peste 8 până la 10 tone - 1500 franci; peste 10 tone - 2000 franci. Pentru autocare - 650 franci.

Cotele taxelor pot fi ajustate prin lege federală, atâta timp cât această măsură este justificată de costurile transporturilor rutiere. Adicional, Consiliul Federal poate ajusta prin ordonanță tariful categoriilor precizate în lege, pentru a se conforma cu orice modificare a categoriilor de greutate conținute în Legea rutieră din 19 Decembrie 1958. Pentru vehiculele care nu circulă pe drumurile din Elveția întregul an, Consiliul Federal trebuie să determine cote de taxare adecvate și trebuie să țină seama de costurile de colectare a taxelor.

Consiliul Federal trebuie să reglementeze implementarea taxei. El poate determina cote pentru categorii speciale de vehicule, să scutească de la plata taxei anumite vehicule și să emită reglementări speciale, în special pentru călătorii în zona de graniță. Astfel de reglementări nu trebuie să favorizeze autovehiculele înmatriculate în străinătate, în detrimentul celor înmatriculate în Elveția. Consiliul Federal poate prevedea amenzi în privința contravențiilor. Cantoanele trebuie să colecteze taxa asupra autoturismelor înmatriculate în Elveția. Taxa poate fi limitată sau eliminată prin lege. Această reglementare tranzitorie s-a aplicat până la intrarea în vigoare a Legii privind taxa pe vehiculele grele din 19 Decembrie 1997.

Alineatul 3 al aceluiași articol prevede o dispoziție tranzitorie la art. 87 privind căile ferate și alte tipuri de transporturi. Proiectele majore feroviare includ noua legătură prin Alpi (NRLA), ȘINA 2000, conexiunea dintre estul și vestul Elveției la Rețeaua de căi ferate de mare viteză Europeană precum și îmbunătățirea protecției împotriva zgomotului de-a lungul liniilor de cale ferată, prin luarea de măsuri active și pasive.

Pentru a finanța marile proiecte de cale ferată, Consiliul Federal poate: folosi toate veniturile din impozitul forfetar aplicat vehiculelor grele potrivit art. 196, până la intrarea în vigoare a art. 85, referitor la taxarea autovehiculelor grele pentru performanța ori consum, și poate, în acest scop: mări cotele taxei cu un maxim de 100%; utiliza un maxim de 2/3 din veniturile încasate din taxa pe performanța sau consumul vehiculelor grele în condițiile art. 85; utiliza veniturile obținute din taxa pe ulei mineral în condițiile art. 86 paragraful 3 litera b pentru a acoperi 25% din totalul cheltuielilor efectuate cu liniile de bază ale NRLA (căi ferate de mare viteză); să colecteze fonduri din piața de capital, până la maxim până la un maxim de 25% din totalul cheltuielilor pentru NRLA, ȘINA 2000 și conexiunea Europei cu Elveția de Est și de Vest Elveția la Rețeaua europeană de căi ferate de mare viteză; crește valoarea TVA prevăzută în art. 130 paragrafele 1-3 cu 0.1 puncte procentuale; să asigure finanțare adițională din surse private ori prin intermediul organizațiilor internaționale.

Finanțarea marilor proiecte de cale ferată potrivit paragrafului 1 trebuie îndeplinită printr-un fond care, din punct de vedere legal, depinde de Confederație, dar care își păstrează propriile conturi. Resursele din taxele și impozitele menționate la paragraful 2 trebuie să intre în conturi fiscale ale Confederației și vor fi vărsate în acest fond în același an. Confederația poate acorda avansuri acestui fond. Adunarea Generală trebuie să emită reglementările privitoare la fond sub forma unei ordonanțe.

Cele patru mari proiecte feroviare așa cum sunt prevăzute la alineatul 1 vor fi adoptate prin legi federale. Dovada de necesitate și disponibilitate trebuie stabilită pentru implementarea fiecărui proiect major în totalitate. În cazul proiectului NRLA, fiecare fază a construcției trebuie să constituie obiectul unei legi federale. Adunarea Federală trebuie să aprobe finanțarea necesară prin credite de garantare. Consiliul Federal trebuie să aprobe fazele de construcție și determină programul de lucru.



Această reglementare se aplică până la terminarea lucrărilor de construcție și până la terminarea finanțării (prin returnarea avansurilor) a marilor proiecte de cale ferată menționate în paragraful 1.

Dispoziția tranzitorie la art. 90 privind energia nucleară prevede că până la 23 Septembrie 2000, nu va fi acordată nici o licență pentru înființarea sau funcționarea vreunei construcții, generale sau facilități pentru producția de energie nucleară, iar *dispoziția tranzitorie la art. 95 privind activitatea economică privată* prevede faptul că, până la intrarea în vigoare a unei legi federale, cantoanele trebuie să-și recunoască reciproc educația și calificările.

Și art. 103 privind politica structurală din Constituție suferă o modificare printr-o dispoziție tranzitorie. Cantoanele pot menține reglementările existente care condiționează înființarea de noi afaceri, de instituire a unei nevoi, pentru a garanta existența unei părți importante dintr-o anumită ramură a industriei hoteliere și gastronomice, pentru o perioadă de cel mult 10 ani de la intrarea în vigoare a Constituției.

Referitor la taxa pe valoare adăugată, dispoziția tranzitorie la art. 130 (TVA) limitează dreptul de a percepe TVA al Confederației până la sfârșitul anului 2020.

Tot până la sfârșitul anului 2020 este limitat și dreptul Confederației de a percepe impozitele federale directe, prin intermediul dispoziției tranzitorii la art. 128, privind durata dreptului de percepere a impozitului.

Pentru a garanta fondul de asigurări pentru invaliditate, Consiliul Federal trebuie să mărească cotele TVA, de la 1 Ianuarie 2011 până la 31 decembrie 2017, după cum urmează: cu 0.4 puncte procentuale din cota standard, în concordanță cu art. 36 paragraful 3 din Legea Federală din 2 Septembrie 1999 privind TVA; cu 0.1 puncte procentuale din cota redusă, în concordanță cu art. 36 paragraful 1 din Legea privind TVA; cu 0.2 puncte procentuale din cota specială pentru serviciile de cazare, în concordanță cu art. 36 paragraful 2 din Legea privind TVA. Veniturile obținute din cotele mărite vor fi alocate în totalitate pentru compensarea fondului asigurărilor de invaliditate.

Alineatul 15 instituie o dispoziție tranzitorie la art. 131, privind impozitul pe bere. Această dispoziție prevede creșterea impozitului pe bere până la intrarea în vigoare a unui nou act federal în materie. Momentan, acest impozit este reglementat prin Legea accizei pe bere, nr. 641.411 din 6 octombrie 2006.

Pe lângă actele normative menționate în cuprinsul acestei secțiuni, mai există o serie de acte normative federale ce reglementează aspecte specifice, precum: Legea Federală din 12 Iunie 1959 privind scutirea de efectuarea serviciului militar (acest act federal instituie o taxă pentru scutirea bărbaților de la efectuarea serviciului militar obligatoriu); Legea Federală din 21 Martie 1969 privind acciza pe tutun; Legea Federală din 21 Iunie 1932 privind băuturile distilate; Legea Federală din 21 Iunie 1996 privind taxa pe uleiul mineral etc.

### 3.1.2. Legislația cantonală

La nivel cantonal, Constituția cantonului este cea care stabilește cadrul legal general al sistemului financiar. Acest cadru general este apoi detaliat prin intermediul legilor speciale, privind impozitele cantonale și locale. În cele ce urmează, am sunt supuse analizei legislația fiscală aplicabilă în cantonul Berna, pe care l-am ales în studiul nostru ca termen al comparației, pe de o parte, datorită faptului că – prin suprafața de aproximativ 6.000 km<sup>2</sup> – este aproape identic cu județul Mureș, ce are o suprafață de circa 6.700 km<sup>2</sup>, iar, pe de altă parte, întrucât cantonul Berna are 14 localități cu peste 10.000 locuitori, în timp ce județul Mureș are un număr asemănător de astfel de localități (4 municipii și 7 orașe).

acesta este general cunoscut din punct de vedere geografic, iar, pe de altă parte, datorită faptului că în acest canton este localizată capitala Federației elvețiene.

Cele mai importante prevederi legislative relevante pentru obiectul cercetării de față sunt Constituția cantonului Berna, precum și Legea nr. 661.11 din 21 mai 2000, privind impozitele cantonale și locale din acest canton.

Pornind de la dispoziția constituțională conform căreia cantonul Berna este un stat liberal, democratic și social, care se guvernează după principiile statului de drept, Constituția cantonală recunoaște autoritatea poporului, pe care electoratul o exercită prin autoritățile publice.

În ceea ce privește puterea financiară, art. 76 prevede dreptul Parlamentului cantonal de a decide asupra bugetului, conturilor cantonale, cotei de bază a impozitelor, limitelor noilor datorii contractate și asupra cheltuielilor ce nu intră în responsabilitatea Guvernului cantonal.

Conducerea administrației publice este stabilită prin art. 87 din Constituția cantonului Berna. Guvernul cantonal este cel care conduce administrația și alocă miniștri dintre membri săi, fiecare membru al Guvernului cantonal conducând unul sau mai multe directorate. Aceasta decide, de asemenea, asupra unei structuri organizatorice care să fie în concordanță cu Constituția și cu legea, și asigură executarea activităților administrative în concordanță cu legea, în mod eficient și **într-o manieră prietenoasă față de cetățean**. Numește toate autoritățile și personalul cantonal care îi este subordonat. Anual ori la cerere, furnizează Parlamentului cantonal informații despre activitatea Administrației.

Potrivit art. 89 din Constituția cantonală, puterea financiară a Guvernului cantonal din Berna acoperă în primul rând pregătirea planului financiar și aprobarea bugetului cantonal și a contului cantonal, pentru a-l transmite ulterior Parlamentului cantonal. Decide apoi asupra cheltuielilor de până la 1 milion de franci elvețieni, care nu au natura unor cheltuieli curente, asupra cheltuielilor noi cu caracter curent de până la 200 000 de franci și asupra altor cheltuieli conexe. Decide, de asemenea, asupra achizițiilor și vânzărilor ce au ca obiect proprietatea cantonului și, totodată, furnizează resursele financiare necesare.

Printre alte puteri conferite Guvernului cantonal se numără și implementarea legislației și a decretelor elaborate de Parlamentul cantonal.

Începând cu art. 101, Constituția cantonului Berna cuprinde dispoziții ce reglementează sistemul fiscal. În primul rând, dispozițiile acestui articol stabilesc principiile generale ale acestui sistem. Resursele financiare cantonale trebuie administrate eficient din punct de vedere economic și proporțional cu situația economică.

Alături de principiile generale ale sistemului fiscal, sunt prevăzute o serie de principii speciale ale impozitării. Astfel, art. 104 din Constituția cantonului Berna impune ca sistemul de impozitare să fie organizat în concordanță cu principiile generale, principiul egalității în fața legii și principiul capacității de a plăti. Taxele și impozitele impuse persoanelor fizice trebuie percepute în maniera în care **cei slabi din punct financiar să fie protejați și să se asigure menținerea motivației persoanelor fizice de a lucra** și de a încuraja reglementarea pensiilor private. În ceea ce privește persoanele juridice, taxele și impozitele trebuie percepute astfel încât concurența să fie menținută, avându-se în vedere totodată, beneficiile sociale și eforturile de a asigura locuri de muncă. Evaziunea fiscală și fraudă trebuie sancționate.

Cantonul elaborează o planificare fiscală cuprinzătoare, armonizată pe cât posibil cu planificarea fiscală federală. Înaintea asumării oricărei noi sarcini, cantonul trebuie să se asigure de faptul că are cum să o finanțeze. Toate sarcinile sunt verificate periodic, pentru a stabili necesitatea și utilitatea lor, precum și repercusiunile financiare și fezabilitatea acestora. Stoparea deficitului reprezintă o problemă de maxim interes, reglementată prin art. 101a din Constituția cantonală. Orice deficit al conturilor cantonale este reportat la bugetul anului următor, cu excepția cazului în care poate fi acoperit din capitalul propriu al cantonului. De la această dispoziție se poate deroga însă prin votul a cel puțin 3 cincimi a membrilor săi. Această derogare nu se poate însă aplica și în situația în care deficitul este aprobat prin buget. Condiția esențială pentru admiterea deficitului este ca acesta să fie recuperat în termen de maxim 4 ani.

Pe de altă parte, în art. 101b, Constituția cantonală prevede și stoparea creșterii impozitelor și taxelor. Acest articol impune obligativitatea adoptării oricărei creșteri a cotei simple de impozitare care conduce la o creștere generală a veniturilor cantonale, doar cu votul majorității membrilor săi.

Constituția cantonală reglementează și modalitățile de obținere a resurselor financiare cantonale. Cantonul Berna își procură veniturile în mod special din perceperea taxelor și impozitelor, dar și din venituri obținute din activele deținute, contribuțiile Confederației și a terțelor persoane, prin contractarea de credite și alte împrumuturi.

La nivelul cantonului Berna este perceput un impozit pe venit și avere de la persoanele fizice, precum și un impozit pe capital și profit de la persoanele juridice. Se percepe un impozit pe câștigurile de capital, pe moșteniri și transferul de capital, un impozit pe vehiculele cu motor, alte taxe și impozite pe tranzacții cu capital potrivit legii. Dispoziții speciale în acest sens se regăsesc în Legea nr. 661.11 din 21 mai 2000, privind impozitele cantonale și locale ale cantonului. Pentru a evita repetările, vom dezbate majoritatea dispozițiilor prevăzute de această lege cu privire la aceste tipuri de impozite în secțiunile și capitolele următoare.

Echilibrarea financiară este o chestiune reglementată și la nivel cantonal. Astfel, potrivit, art. 113 din Constituția Bernei, capacitatea financiară a comunelor este echilibrată prin mijloacele sistemului financiar de echilibrare. Pe de altă parte, potrivit aceluiași articol, trebuie făcute eforturi în vederea obținerii unui echilibru al sarcinilor fiscale. De asemenea, este prevăzută și obligativitatea comunelor de a percepe impozitul pe venit și avere, respectiv pe capital și profit, având la bază aceleași principii de impunere ca și la nivel cantonal. Comunele pot însă să instituie alte impozit în limitele stabilite de lege și pot determina propria lor cota de impozit.

### 3.2. PRINCIPALELE IMPOZITE SI TAXE PERCEPUTE ÎN ELVEȚIA

În Elveția, suveranitatea fiscală se exprimă prin existența a trei nivele de impozitare și taxare, corespunzător structurii de guvernare:

- La nivel federal, Confederația are autoritate în toate domeniile în care este împuternicită de Constituția Federală. Cu alte cuvinte, Confederația poate să perceapă numai acele taxe și impozite pentru care este autorizată de Constituția Federală;
- La nivel cantonal, cele 26 de cantoane au autoritate în toate domeniile care nu sunt rezervate Confederației. Așadar, cantoanele sunt autorizate să perceapă orice fel de impozit, atâta vreme cât nu încalcă autoritatea exclusivă a Confederației sau Constituția și legile federale;
- La nivel local, municipalitățile (în număr de aproximativ 2.600) au autoritate în toate domeniile care le sunt încredințate de către cantoane. Astfel, municipalitățile trebuie să perceapă numai acele impozite care se află în limitele delegate lor prin legea cantonală.<sup>69</sup>

Administrația fiscală federală are și atribuția de a oferi informații fiscale de interes general, inclusiv prin explicarea noțiunilor fiscale de bază. Ratele și coeficienții de impozitare sunt, de pildă, concepte explicate și exemplificate printr-un document<sup>70</sup> pe care îl vom sintetiza în cele ce urmează.

Impozitele sunt plătite statului sub formă de prestații în numerar. Nașterea unei datorii fiscale este, așadar, legată în principal de existența prealabilă a unui subiect de impozitare și a unui obiect de impozitare. Suma de bani datorată de subiectul fiscal (contribuabil) statului este întotdeauna legată de un scop fiscal.

Cuquantumul acestei sume poate fi determinat în diferite moduri:

- Pentru anumite impozite, suma care trebuie plătită este o sumă fixă (impozit fix). Această metodă de calcul al taxei este utilizată doar pentru un număr mic de impozite, de importanță mai scăzută, iar obiectul lor nu necesită evaluare. Printre aceste impozite fixe se includ, în special, taxa personală, taxa de menaj, taxa de câine sau de taxe de sejur.
- Cele mai multe taxe, însă, se referă la obiecte fiscale care necesită o evaluare. Aceste obiecte - de exemplu, venitul sau capitalul, în ceea ce privește impozitele pe venit și avere, sau imobilele, pentru impozitele pe proprietate - sunt estimate în funcție de diferite criterii, care pot varia de la un caz la altul. O dată determinată, această valoare - exprimată în franci elvețieni, în principiu, - este folosit ca bază materială pentru calcularea impozitului (valoarea bazei de impozitare). Pentru această categorie de taxe, cu cât mai mare este baza de calcul, cu atât va crește și impozitul datorat. Relația dintre baza de calcul și suma datorată este exprimată prin rata de impozitare.

Pentru unele dintre aceste impozite legate direct de valoarea bazei de impozitare, algoritmul de calcul se bazează pe un singur element: rata de impozitare. Pentru altele, în cele mai multe cazuri, există două

---

<sup>69</sup> Madeleine Simonek, Introducere în legislația fiscală elvețiană, Universitatea din Zürich, 2015, p. 2, on-line pe: [www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/thommen/lv/hs15/bt3/Introduction\\_to\\_Swiss\\_Tax\\_Law\\_HS2015.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/thommen/lv/hs15/bt3/Introduction_to_Swiss_Tax_Law_HS2015.pdf)

<sup>70</sup> Disponibil aici:

[https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier\\_steuerinformation/en/Steuersatz%20und%20Steuerfuss.pdf.download.pdf/e\\_steuersatz\\_steuerfuss\\_f.pdf](https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformation/en/Steuersatz%20und%20Steuerfuss.pdf.download.pdf/e_steuersatz_steuerfuss_f.pdf)

elemente de calcul: rata de impozitare de bază și rata anuală, numită și multiplicator sau coeficient anual.

**Rata de impozitare** este scala de măsurare pentru determinarea impozitului. Acesta este, în general, definit „la sută” sau „la mie” din baza de calcul. În unele cazuri, aceasta poate fi, de asemenea, exprimată ca o sumă fixă de bani pe unitatea de valoare a obiectului impunerii. Dacă, de exemplu, se presupune un calcul de bază de 10.000 franci elvețieni și o rată de impozitare de 14%, valoarea taxei va fi de 1.400 de franci elvețieni.

Rata de impozitare poate fi fixă, sau poate varia în funcție de nivelul bazei de calcul a impozitului.

Acest aspect definește, de asemenea, natura impozitului: proporțional sau progresiv:

- Un impozit **proporțional** este acela al cărui tarifare stabilește un raport procentual fix existent între creanța fiscală și baza de calcul al taxelor. Rata de impozitare rămâne același. Printre impozitele la care se aplică o rată proporțională, se numără, în special, taxa pe valoarea adăugată, taxa de timbru federal, impozitul federal reținut la sursă, impozitul pe proprietate, impozitul pe transferul de proprietate și, în general, impozitele cantonale pe capitalul persoanelor juridice.

- Un impozit **progresiv** este acela al cărui tarifare determină un raport procentual variabil între creanța fiscală și baza de calcul al taxelor. Astfel, rata de impozitare crește treptat, pe măsură ce crește baza de calcul. Impozit crește mai mult decât proporțional cu creșterea bazei de calcul. Au bareme de calcul progresive majoritatea impozitelor aflate în relație directă cu capacitatea financiară a contribuabilului, cum ar fi impozitele pe venit și pe avere.

În toate cazurile, ratele de impozitare sunt stabilite în legislația fiscală cu privire la acestea. Orice schimbări ale acestor rate sunt condiționate de revizuirea legislației fiscale, cu procesul democratic aferent: propunerea făcută de executiv (Guvern), deliberarea și decizia legislativului (Parlament) și, în cele din urmă, acolo unde este cazul, aprobarea de către cetățeni. În majoritatea cantoanelor, revizuirile legislative sunt supuse unui referendum facultativ.

**Baremul de impozitare** există atunci când rata de impozitare variază în funcție de nivelul bazei de calcul. În acest caz, diferitele rate sunt indicate într -un „tarifar” sau „barem” de impozitare. În același timp, acest barem indică și impozitul efectiv sau impozitul numit „de bază”, corespunzător diverselor baze de impozitare, grupate pe paliere sau trepte.

Pentru majoritatea impozitelor unice și pentru unele impozite periodice, baremul este direct aplicabil pentru determinarea valorii creanței fiscale. Impozitul datorat pentru un factor fiscal dat poate fi astfel determinat imediat .

Astfel de impozite, pentru care baremul conține în mod direct valoarea impozitului datorat, abundă în sistemul fiscal elvețian:

- La nivel federal, este cazul impozitelor federale directe, precum și a tuturor celelalte impozite percepute de Confederație.

- La nivel cantonal, este vorba de impozitele pe autovehicule, impozitele pe proprietate, impozitele pe transferul dreptului de proprietate, cea mai mare parte a impozitelor pe moșteniri și donații, precum și impozitele pe venit, avere, profit și capital percepute de cantoane Tessin și Valais.

Totuși, situația este diferită pentru cea mai mare parte a celorlalte impozite cantonale și comunale, unde baremul de impozitare stabilit prin lege se aplică nu în mod direct, ci numai prin intermediul unui coeficient anual (numit și multiplicator anual sau rată anuală).

**Coeficientul anual** se aplică în cazul impozitelor federale directe, potrivit Legii federale a impozitelor directe. Acest lucru permite determinarea imediată a cuantumului impozitului datorat pentru un anumit venit sau profit.

În schimb, la nivelul cantoanelor și al comunelor, situația este diferită: doar câteva cantoane au un barem direct aplicabil, ca în cazul impozitului federal direct. În cele mai multe cantoane și, de fapt, pentru majoritatea impozitelor directe - inclusiv impozitele pe venitul și averea persoanelor fizice și pe profitul și a capitalul persoanelor juridice - cuantumul impozitului se compune din două părți, și anume rata de impozitare stabilită prin lege și un multiplu al acesteia, coeficientul anual, care este stabilit în mod periodic. Pentru aceste diferite impozite, legile fiscale ale celor mai multe cantoane elvețiene conțin, de obicei, adesea grila de impozitare sau baremul de bază (numit și „impozit cantonal simplu”). Impozitul rezultat din acest tarif numit de bază se numește impozit simplu sau „impozit de bază”.

Pentru a determina impozitul cantonal sau comunal efectiv datorat în raport cu un factor impozabil dat, este necesar să se înmulțească acest impozit de bază cu un anumit număr – „coeficientul anual” (numit și „cotitate de impozit”). Acesta este un factor de multiplicare - exprimat în procente sau printr-un număr absolut – ce indică cu ce fracțiune sau cu ce coeficient trebuie să fie mărit sau diminuat impozitul simplu, pentru a obține impozitul efectiv datorat.

Acest coeficient anual, care este în principiu stabilit în fiecare an de către legislativ (Parlamentul cantonal sau comunal, Adunările comunale etc.) și ratificat prin referendum obligatoriu sau facultativ, are mai multe avantaje:

- Ca parte variabilă pe termen scurt, acest sistem de multiplicare anuală permite, în primul rând, **ajustarea periodică** - în anumite limite – a **veniturilor fiscale la nevoile financiare** ale comunităților locale (cantoane, comune și chiar parohii), și aceasta prin simpla majorare sau reducere a coeficientului de impozit. Astfel, dacă veniturile decurgând din impozitul simplu, avute în vedere la elaborarea baremului, sunt suficiente pentru autoritățile publice, coeficientul va fi de 100%. În cazul în care, ulterior, autoritățile au nevoie de mai puțini bani, ele vor putea oricând diminua coeficientul de impozit (de exemplu, la 95%). Din contră, dacă autoritățile au nevoie de venituri fiscale mai mari, ele vor crește coeficientul de impozit (de exemplu, la 110%), asigurându-și astfel venituri suplimentare de aproximativ 10%.

- Pentru comune, ale căror venituri fiscale se bazează în principal pe impozitarea realizată de canton, coeficientul de impozit reprezintă un element important al **politicii bugetare**. Într-adevăr, comunele își pot adapta în mod individual veniturile la nevoi, prin intermediul unei planificări corespunzătoare a factorului de multiplicare comunal.

- Mai mult decât atât, în cele mai multe cantoane și comune, decizia privind nivelul coeficienților trebuie să fie, în principiu, supusă unui referendum facultativ sau obligatoriu, uneori, numai din momentul în care coeficientul anual depășește o anumită limită. ***Cetățeanul poate exercita astfel un control democratic asupra propriei sale poveri fiscale.***

Acești coeficienți anuali sunt folosiți în cele mai multe cantoane și comune pentru a calcula impozitele pe venit și pe avere, impozitul reținut la sursă pentru persoanele fizice, cât și impozitele pe profit și capital pentru persoanele juridice. Fac excepție cantoanele Tessin și Valais, ale căror legi fiscale nu prevăd coeficienți anuale și tarifele pe care le conțin sunt, prin urmare, direct aplicabili. Acest lucru nu exclude aplicarea unui multiplicator anual pentru impozitele comunale din aceste două cantoane.

Acești multiplicatori anuali se prezintă în moduri diferite, în funcție de tipul de impozit și de suveranitatea fiscală avută în vedere:

- În cele mai multe cantoane care utilizează acest sistem, coeficientul anual este exprimat **ca procent** din baremul de bază sau din impozitul simplu (de exemplu, 115%). În alte cantoane, impozitul simplu rezultat din baremul de bază trebuie înmulțit cu un număr exprimat în valoare absolută (de exemplu: 2,14).

- Sistemul ales de cation este în general aplicabil și comunelor sale. Totuși, în unele cantoane, factorul de multiplicare comunal nu este exprimat în raport cu baremul de bază (sau impozitul simplu), ci în raport cu valoarea impozitului cantonal datorat. Acest sistem este numit și „taxe adiționale”. Uneori, comunele au propriile lor baremuri: cantoanele Uri, Valais și Bâle-Campagne, dar numai pentru persoanele juridice.

În măsura în care este perceput, impozitul parohial este, de asemenea, exprimat, de cele mai multe ori, printr-un coeficient de multiplicare, în general stabilit de Consiliul Parohial. Coeficientul este, de obicei, exprimat în raport cu impozitul simplu (baremul cantonal de bază), dar există și situații în care este stabilit în raport de impozitul cantonal sau comunal efectiv datorat (sub formă de taxe adiționale). Unele parohii au propriile lor baremuri de tarificare.

Coeficientul anual se poate prezenta sub formă procentuală sau ca număr absolut. Coeficienții aplicabili la impozitul pe venit și pe avere pentru persoanele fizice nu sunt neapărat identici cu cei aplicabili la impozitul pe profit și pe capital pentru persoanele juridice.

Sistemul fiscal elvețian cunoaște o **limitare a plafonului maxim de impozitare**. Impozitul federal direct asupra veniturilor persoanelor fizice este limitat la 11,5 %, iar cel asupra profitului persoanelor juridice este limitat la 8,5 %. Aceste plafoane maxime sunt impuse prin Constituția federală (art. 128, alin. 1, litera „a”).

Majoritatea cantoanelor, însă, nu prevăd o sarcină fiscală maximă în ceea ce privește impozitarea veniturilor și a averii persoanelor fizice și a profitului și capitalului persoanelor juridice. Anumite cantoane au totuși în legislația lor fiscală dispoziții privind o limită maximă de impozitare. Acest lucru înseamnă că, în aceste cantoane, povara fiscală pe venit și / sau avere, respectiv pe profit și / sau capital, sau pe totalul impozitelor cantonale, municipale sau parohiale, nu poate depăși o anumită limită. De exemplu, în cationul Berna, pentru contribuabilii persoane fizice a căror impozit pe avere depășește 25 % din randamentul bunurilor, impozitul pe avere se reduce la această sumă, dar nu mai mult de 2,4 % din averea impozabilă.

Documentul din care am citat informațiile de mai sus mai cuprinde exemple de calcul a impozitelor și tabele privind baremurile și coeficienții de calcul al impozitului la nivel de cantoane și comune.

### 3.2.1. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul federal

Confederația are o serie de atribuții considerate de interes supra-cantonal, precum protecția socială a vârstnicilor, invalizilor și a altor persoane defavorizate, întreținerea și dezvoltarea infrastructurii federale etc., pentru a căror îndeplinire sunt necesare cheltuieli. Pentru acoperirea acestora, confederația este îndreptățită să obțină anumite venituri, distincte de cele ale cantoanelor și localităților.

Pentru menținerea stabilității economice, Confederația poate chiar percepe suprataxe aplicate taxelor federale. Veniturile acumulate din suprataxare sunt păstrate într-un fond de rezervă, iar – în cazul în care nu mai sunt necesare – taxele directe vor fi returnate individual, în timp ce taxele indirecte vor fi folosite pentru reducerea altor taxe sau crearea de locuri de muncă.<sup>71</sup>

În ce privește managementul financiar al confederației, între veniturile și cheltuielile acesteia se păstrează un permanent echilibru, iar cheltuielile aprobate prin bugetul federal se bazează pe veniturile estimate prin luarea în calcul a situației economice. Creșterea plafonului cheltuielilor bugetare federale este justificată numai de cerințe financiare excepționale, iar o asemenea creștere poate fi decisă numai de Adunarea Federală (autoritatea supremă deliberativă a confederației), în condițiile unui quorum special (majoritatea absolută a membrilor ambelor sale camere). Depășirea acestui plafon de cheltuieli majorat atrage obligația de compensare în anii următori.<sup>72</sup>

Principiile generale ale impozitării sunt stabilite prin Constituția federală, în cadrul capitolului dedicat sistemului financiar.<sup>73</sup> Acestea sunt:

- 1) Principiul legalității, care presupune că principalele caracteristici ale unei taxe sau impozit sunt stabilite numai prin lege, în special persoanele asupra cărora se aplică impunerea (contribuabilii), obiectul taxei/impozitului și valoarea sa;
- 2) Principiul universalității și uniformității, care se aplică în măsura în care natura taxei/impozitului o permite. Potrivit acestui principiu este interzisă aplicarea unui tratament privilegiat anumitor contribuabili sau unui grup de contribuabili. De asemenea este interzisă discriminarea prin aplicarea de impozite mai împovărătoare anumitor contribuabili sau unui grup de contribuabili<sup>74</sup>.
- 3) Principiul impozitării proporționale cu capacitatea de a plăti;
- 4) Principiul interzicerii dublei impozitări intercantonale, în acest sens Confederația va lua măsurile necesare;
- 5) Principiul excluderii cantoanelor și localităților de la anumite tipuri de impozite (TVA, accize, taxe de timbru și impozite reținute la sursă);
- 6) Principiul egalizării resurselor și sarcinilor financiare, în spiritul echității. Prin acest principiu Constituția federală impune fiecărui contribuabil obligația de a contribui la veniturile fiscale ale statului în funcție de propriile resurse economice. Egalitatea contribuabililor la obligațiilor fiscale poate fi privită pe două planuri:

<sup>71</sup> Art. 100, alin. 5 din Constituția federală.

<sup>72</sup> Art. 126 din Constituția federală, disponibilă on-line pe <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf>.

<sup>73</sup> Capitolul 3, art. 127, 134 și 135.

<sup>74</sup> Madeleine Simonek, *op. cit.*, p. 8.



- orizontal: contribuabilii care se află în aceeași situație economică și au aceeași situație personală și care obțin aceleași venituri impozabile trebuie să fie impozitați identic;
- vertical: contribuabilii care se află în situații economice diferite și situații personale diferite și care obțin venituri impozabile diferite trebuie să fie impozitați diferit<sup>75</sup>.

Bugetul federației este alimentat de:

- 1) impozite directe federale (în principal, pe venitul persoanelor fizice și pe profitul persoanelor juridice)
- 2) taxa pe valoarea adăugată
- 3) accize sau taxe speciale pe consumul anumitor produse (tutun și derivate din tutun, băuturi alcoolice – spirtoase și bere, automobile și componente ale acestora, resurse precum petrol și alte uleiuri minerale, gaze naturale și produse obținute prin rafinarea acestora, carburanți)
- 4) taxe de timbru (pe titluri de valoare, încasări din asigurări, prime și pe alte fapte comerciale)
- 5) impozite reținute la sursă (pe venituri din activele de capital mobile, pe câștigurile la loterie și beneficiilor obținute din asigurări)
- 6) taxe vamale etc.

### 3.2.1.1. Taxa pe valoarea adăugată

TVA este un impozit pe consum, mulându-se în principal pe principiului instituit prin directiva UE privind TVA. Această taxă este percepută în toate fazele de producție și distribuție, precum și pentru importul de bunuri, în industria serviciilor interne dar și pentru importul de servicii din străinătate<sup>76</sup>.

Taxa pe valoarea adăugată face parte din categoria taxelor indirecte ce se constituie venit la bugetul federal, fiind reglementată atât prin Constituția federală cât și printr-o lege specială emisă la nivel federal<sup>77</sup>. Este considerată a fi o taxă indirectă, deoarece nu este percepută în mod direct de la persoane, ci prin intermediul prețului pe care acestea îl plătesc pentru diferite bunuri și servicii.

Potrivit art. 130 din Constituția Elveției, Confederația poate aplica o taxă pe valoare adăugată pentru furnizarea de bunuri, servicii, inclusiv bunuri și servicii pentru uz personal, și pe importuri, la o cotă standard de 6.5 % și o cotă redusă de cel puțin 2 %.

O prevedere constituțională distinctă<sup>78</sup> se referă la taxa pe valoarea adăugată în cazul serviciilor de cazare și hoteliere: cota pentru acestea poate fi stabilită prin lege, la o valoare între cota redusă și cea standard. Legislativul federal a uzat de această posibilitate și, prin Legea T.V.A. din 2009, a stabilit cota T.V.A. pentru serviciile de cazare și hoteliere la 3,8%<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> A se vedea M. Simonek, *op. cit.*, p. 39.

<sup>77</sup> Legea Federală privind Taxa pe valoare adăugată din 12 Iunie 2009, disponibilă on-line pe <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20081110/index.html>.

<sup>78</sup> Art. 130, alin. 2 din Constituția federală

<sup>79</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *O schiță privind sistemul de impozitare elvețian*, Berna, 2015, p. 16, document disponibil on-line pe [http://www.wifoe.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifoe.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf), potrivit căruia această cotă este aplicabilă până la 31 Decembrie 2017.

De asemenea, Constituția federală prevede că, dacă, datorită schimbărilor demografice, finanțarea pensiilor de bătrânețe, de urmaș și de invaliditate nu mai este garantată, cota standard poate fi crescută prin act federal cu maxim 1 punct procentual, iar cota redusă cu un maxim de 0,3 puncte procentuale. Și în această privință legislativul federal și-a folosit dreptul conferit de constituție, majorând atât cota standard, cât și cota redusă a T.V.A.

Constituția Elveției datează din 1999, dar până în prezent a fost modificată prin numeroase referendumuri. În ce privește T.V.A., aceste referendumuri au adus modificări după cum urmează:

Pentru finanțarea proiectelor majore de căi ferate, cotele T.V.A. enunțate mai sus pot fi majorate cu 0,1 puncte procentuale<sup>80</sup>;

Pentru garantarea finanțării asigurărilor de invaliditate, de la 1 ianuarie 2011 până la 31 decembrie 2017, cotele T.V.A. prevăzute în Legea federală a TVA din 1999 au fost majorate după cum urmează: cu 0,4% - cota standard, cu 0,1% - cota redusă și cu 0,2% cota specială pentru servicii de cazare și hoteliere<sup>81</sup>.

Cumulând și aceste majorări adoptate prin referendumuri, în prezent, **cota standard a T.V.A. este de 8%**, iar **cota redusă este de 2,5%**<sup>82</sup> (față de maxim 6,5%, respectiv 2%, cât prevede textul de bază al art. 130, alin. 1 din Constituție). Așa cum am arătat mai sus, în prezent, **cota T.V.A. pentru serviciile de cazare și hoteliere este de 3,8%**<sup>83</sup>.

Tot potrivit Constituției federale, 5% din veniturile obținute din TVA care nu sunt alocate trebuie utilizate pentru reducerea asigurării de sănătate a persoanelor cu venituri mici, cu excepția cazului când legea oferă o altă metodă de asistență socială pentru aceste persoane.

De precizat că T.V.A. este o taxă care intră exclusiv în bugetul federal, aceste venituri fiind folosite pentru finanțarea unor cheltuieli considerate de interes național: protecția socială a persoanelor defavorizate (vârstnici, invalizi, persoane cu venituri mici etc.), construcția de căi ferate de interes federal (de pildă, proiectul RAIL2000, proiectul căii ferate ce tranzitează Alpii, conexiunea cu rețeaua europeană de autostrăzi) etc.

Cantoanele și localitățile nu doar că nu au acces la taxa pe valoarea adăugată, dar nici nu pot percepe taxe similare și nu pot decide exceptarea unor produse sau servicii de la plata T.V.A.<sup>84</sup>

### 3.2.1.2. Impozitul pe venit

Impozitul pe venitul persoanelor fizice este, alături de impozitul pe profitul persoanelor juridice, un impozit direct pe care îl percepe Confederația Elvețiană. Atât cantoanele, cât și localitățile percep, la

---

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Modificarea a fost adoptată prin Referendumul din 27 septembrie 2009 și a intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 2011. Prin același referendum s-a decis că puterea federației de a percepe T.V.A. este limitată până la sfârșitul anului 2020.

<sup>82</sup> Cota redusă a T.V.A. este stabilită pentru alimente, servicii medicale, ziare și cărți.

<sup>83</sup> Cotă valabilă până la 31 Decembrie 2017 potrivit Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, op. cit., p. 16, document disponibil on-line pe [http://www.wifo.eh.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifo.eh.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

<sup>84</sup> Conform art. 134 din Constituția federală, această excludere fiscală a cantoanelor și localităților se aplică, alături de T.V.A., și în cazul accizelor, taxelor de timbru și impozitelor reținute la sursă.

rândul lor, un impozit pe venit, astfel încât Constituția federală precizează faptul că, la stabilirea propriei sale cote de impozitare, va lua în calcul povara impozitelor directe percepute la nivel cantonal și local.<sup>85</sup>

În Elveția, impozitul pe venit se datorează pe toate cele 3 nivele: federal, cantonal și local. Așadar, spre deosebire de TVA, care este considerat un venit exclusiv al Federației, din impozitul pe venit se alimentează atât bugetul federal, cât și cele cantonale și locale. Cu alte cuvinte, contribuabilul plătește nu unul, ci trei impozite pe venit; cota acestora variază în funcție de situația concretă a contribuabilului, inclusiv de domiciliul său, având în vedere că diferitele cantoane și localități pot stabili cote diferite de impozitare.

Potrivit Constituției federale<sup>86</sup>, Confederația poate percepe un impozit direct de **maxim 11.5 %** din veniturii persoanelor fizice. În privința impozitării veniturii persoanelor fizice, vor fi făcute revizuri periodice pentru a compensa consecințele unei sarcini fiscale crescute datorată inflației.<sup>87</sup>

De menționat că, deși Constituția federală prevede o cotă maximă de 11,5% pentru impozitul federal direct, situația personală și veniturile efective ale contribuabilului conduc de obicei la o cotă efectivă mult mai mică. De exemplu, pentru anul 2015, o persoană necăsătorită cu un venit impozabil de 100.00 CHF a plătit federației un impozit pe venit de 2,87%. Același contribuabil, cu domiciliul în Berna, pentru același venit, a plătit însă un impozit pe venit și cantonului și orașului, care cumulativ este de 20,89%. Pentru comparație, aceeași situație fiscală ar fi condus în cantonul Zug, orașul Zug, la un impozit cumulativ (canton + oraș) de doar 9,81%<sup>88</sup>.

Impozitul federal pe venit este calculat și colectat de către cantoane. O cotă de minim 17% din acest impozit este alocată cantoanelor, dar procentul poate fi redus până la 15%, dacă consecințele egalizării financiare o impun.<sup>89</sup>

Așa cum am arătat anterior, egalizarea resurselor și a sarcinilor financiare reprezintă unul dintre principiile fundamentale statuate de Constituția federală. În virtutea acestui principiu, Confederația trebuie să adopte prevederi privind egalizarea echitabilă a resurselor și a sarcinilor financiare dintre Confederație și cantoane, precum și între cantoane.

Procedura egalizării resurselor și sarcinilor financiare este menită, în special, să:

- a. reducă diferențele dintre capacitățile financiare ale cantoanelor;
- b. garanteze cantoanelor un nivel minim de resurse financiare;
- c. compenseze pentru sarcinile financiare excesive a fiecărui canton datorate factorilor geo-topografici și socio-demografici;
- d. încurajeze cooperarea dintre cantoane în egalizarea sarcinilor;
- e. mențină competitivitatea fiscală a cantoanelor prin comparație națională și internațională.

---

<sup>85</sup> Art. 128, alin. 2 din Constituția federală.

<sup>86</sup> Art. 128, alin. 1, litera „a” din Constituția federală.

<sup>87</sup> Art. 128, alin. 3 din Constituția federală.

<sup>88</sup> Madeleine Simonek, *op. cit.*, p. 22.

<sup>89</sup> Art. 128, alin. 4 din Constituția federală.

Egalizarea resurselor financiare se realizează prin furnizarea de către cantoanele cu un nivel ridicat de resurse și de către Confederație a fondurilor necesare către cantoanele cu un nivel redus de resurse. Sumele acordate de către cantoanele cu un nivel mai ridicat de resurse trebuie să se situeze între un minim de 2/3 și un maxim de 80% din sumele acordate de către Confederație<sup>90</sup>.

Întrucât cota din impozitul federal pe venit ce revine cantoanelor este la dispoziția acestora, banii fiind folosiți după cum apreciază de cuviință, putem vorbi despre o formă de redistribuire, de la nivel federal către nivelul cantonal. Prin urmare, la nivel local, localitățile își administrează propriile impozite.

Principalele reguli ale armonizării impozitării directe, stabilite la nivel federal în 2001<sup>91</sup>, sunt prezentate în tabelul următor:

Componentele impozitului	federal	cantonal	local
Baza de impozitare	Definită în legea federală: - impozitarea directă federală și - armonizarea impozitelor directe cantonale și locale		Fără suveranitate. Trebuie să respecte legea cantonală de impozitare directă
Deduceri și cheltuieli	Lista este fixată în legile federale (34 de deduceri)		
	Liber să determine cota	Liber să determine cota de deducere, fără limită	
Planificarea grilelor de impozitare	Suveranitate parțială; menținută la 11.5% în Constituție	Deplină suveranitate de a decide asupra grilei de impozitare	
	Cota medie de impozitare nu poate fi regresivă în nici o categorie de venit (hotărâre a Curții Federale)		
Coeficient anual de impozitare	Nu este permis	Impozitare flexibilă, în mod normal, ca posibil mijloc de echilibrare a bugetului/contului	Flexibilitate pentru echilibrarea bugetului/conturilor

**Tabelul 20 - Reguli ale armonizării impozitării directe în Elveția, stabilite în 2001**

### 3.2.1.3. Impozitul pe cheltuieli

Impozitul pe cheltuieli este o alternativă la impozitul pe venit, pentru care pot opta persoanele fizice care nu sunt cetățeni elvețieni, care sunt cetățeni elvețieni reveniți în țară după mai mult de 10 ani de absență sau dacă nu desfășoară activități lucrative în Elveția.

Astfel, potrivit art. 14 din Legea federală privind impozitele directe<sup>92</sup>, persoanele fizice cărora le revine pentru prima oară obligația de a plăti impozit în Elveția ori persoanele care revin în Elveția revin după o absență de cel puțin 10 ani și își stabilesc aici domiciliul fiscal ori își stabilesc aici reședința fără a

<sup>90</sup> A se vedea art. 135 din Constituția federală.

<sup>91</sup> Bernard Dafflon, 2015, *Swiss Fiscal Federalism: New Roads after the Reform of the Constitution*. In G. Pola (ed.), „Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects, Federalism Studies”, Ashgate, Farnham UK and Burlington USA, and Éupolis Lombardia, pp. 91-112.

<sup>92</sup> Legea federală privind impozitele directe, nr. 642.11 din 14 Decembrie 1990, disponibilă on-line pe <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900329/index.html>.

desfășura vreo activitate remunerată, au dreptul, până la sfârșitul perioadei de curente impozitare, să opteze pentru a plăti un impozit după cheltuieli, în locul impozitului pe venit.

Dacă aceste persoane nu sunt cetățeni elvețieni, își pot păstra dreptul de a plăti impozitul după cheltuieli și în continuare.

Impozitul va fi calculat în funcție de cheltuielile persoanei care datorează impozit și a familiei sale, potrivit cotelor obișnuite de impozitare<sup>93</sup>. Baza de impozitare o reprezintă cheltuielile anuale de viață ale contribuabilului și ale familiei sale. Cu toate acestea, taxa nu poate fi inferioară celei calculate utilizând cota de impozitare obișnuită pentru elementele impozitului pe venit și pe averea obținută dintr-o sursă elvețiană<sup>94</sup>, și anume:

- veniturile din proprietăți imobiliare situate în Elveția;
- veniturile obținute din bunurile mobile situate în Elveția;
- veniturile din activele de capital mobiliare investite în Elveția, cu includerea creanțelor garantate;
- veniturile din exploatarea în Elveția a drepturilor de autor, brevetelor și a altor drepturi similare;
- salarii, pensii, care decurg din surse elvețiene;
- venitul pentru care contribuabilul solicită scutirea de impozite, pe baza unei Convenții încheiate de Elveția pentru evitarea dublei impuneri integrale sau parțiale.

Consiliul Federal este cel care trebuie să adopte măsurile necesare pentru perceperea impozitului bazat pe cheltuieli.

Această prevedere din legislația federală elvețiană nu are echivalent în legislația română.

---

<sup>93</sup> Art. 36 alin. 1, 2 și 2bis, teza I din Legea federală privind impozitele directe.

<sup>94</sup> Pentru detalii privind impozitul pe cheltuieli, a se vedea și Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 22, document disponibil on-line pe [http://www.wifoe.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifoe.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

#### **3.2.1.4. Impozitul pe profit**

Distribuirea impozitului pe profit se face între cele 3 nivele de guvernare, conform aceluiași reguli ca și în cazul impozitului pe venit.

Impozitul federal pe profitul persoanelor juridice poate fi de maxim 8,5 % din profitul net al acestora, iar alte procente, stabilite prin legislația cantonală, merg la canton și localitate.

De exemplu, pentru o companie cu un profit de 1.000.000 CHF, impozitul pe profit este de 8,5% pentru federație (fără vreo deducere), iar pentru cantonul Zurich este de 18,3% (pentru comparație, 8,2% în cantonul Zug)<sup>95</sup>.

Ca și în cazul impozitului pe venit, 17% din impozitul pe profit perceput de cantoane în numele federației rămâne la dispoziția cantoanelor, procentul putând fi redus – pentru egalizarea financiară – la 15%.

Impozitul pe profit este determinat și perceput pentru fiecare perioadă fiscală în parte. Perioada fiscală este echivalentă exercițiului financiar. În fiecare an calendaristic, cu excepția anului în care persoana juridică a fost fondată, aceasta trebuie să întocmească un raport financiar alături de bilanț și de contul de profit. În afara acestei situații, un raport financiar este necesar a fi întocmit și atunci când este schimbat sediul social al persoanei juridice, organele de administrare ale acesteia sau în momentul în care are loc încheierea procesului de lichidare.

Pe de altă parte, potrivit dispozițiilor legale în domeniu<sup>96</sup>, următoarele tipuri de activități nu dau naștere unor venituri impozabile: aporturi de capital ale membrilor companiilor și cooperativelor, fiind incluse în această categorie și primele și beneficiile nerambursabile; schimbarea sediului persoanei juridice, atâta timp cât noul sediu se află tot pe teritoriul Elveției, a conducerii acesteia Elveția, însă în măsura în care nu au loc înstrăinări ori schimbări ale valorilor contabile; creșteri ale capitalului prin moștenire sau donație<sup>97</sup>.

#### **3.2.1.5. Taxa pentru scutirea de efectuarea serviciului militar**

Potrivit art. 59 din Constituția federală, serviciul militar este obligatoriu pentru bărbații elvețieni (și facultativ pentru femeile elvețiene), dar prin lege se pot stabili servicii civile alternative celui militar. Bărbații care nu doresc să efectueze nici serviciul militar obligatoriu, nici un serviciu civil alternativ, pot opta pentru a plăti o taxă, care este percepută la nivel federal, dar calculată și colectată la nivel cantonal.

Taxa de scutire serviciul militar nu este un impozit în sensul unei taxe universal datorate, ci mai degrabă o compensare pe care cetățenii elvețieni, bărbați, trebuie să o plătească dacă nu-și fac datoria militară. Această compensare nu are o natură fiscală, ci mai degrabă un scop politic, și anume de a pune în aplicare principiul constituțional al serviciului militar obligatoriu.

---

<sup>95</sup> Madeleine Simonek, op. cit., p. 28.

<sup>96</sup> Pentru detalii a se vedea art. 69 și urm. din Legea nr. 642.11 din

<sup>97</sup> Idem.

### 3.2.1.6. Taxe de timbru

Taxele de timbru sunt reglementate atât prin Constituția federală<sup>98</sup>, cât și prin Legea specială federală privind taxele de timbru<sup>99</sup>.

Potrivit Constituției federale, Confederația poate percepe o taxă de timbru pe titluri de valoare, încasări din asigurări, prime și pe alte fapte comerciale. Tranzacțiile ce au ca obiect proprietatea și drepturile ipotecare sunt scutite de taxă de timbru.

Legea specială federală privind taxele de timbru prevede detaliat activitățile emiterea de valori mobiliare pentru cetățenii elvețieni (acțiuni, certificate de participare, certificate de partajare a profitului sau obligațiunilor):

- 1) transferul de valori mobiliare, atât de către cetățenii elvețieni, cât și de către cei străini (obligațiuni, acțiuni, certificate de participare, certificate de partajare a profitului, plasamente colective etc.);
- 2) la încasarea primelor de asigurare, asiguratorul fiind cel ce datorează taxa de timbru;
- 3) crearea sau creșterea, cu titlu oneros sau gratuit, a valorii nominale a drepturilor de participare sub formă de: acțiuni în cadrul societăților sau corporațiilor elvețiene; acțiuni în cadrul societăților cu răspundere limitată elvețiene; acțiuni în cadrul cooperativelor elvețiene; certificate de participare la profitul corporațiilor elvețiene, firmelor sau cooperativelor (documentele care atestă creanțele din profitul net sau venituri din lichidare sunt considerate certificate de participare la profit); certificate de participare la corporațiile, companiile, cooperativele elvețiene sau întreprinderile comerciale cu statut de drept public<sup>100</sup>.

Confederația poate percepe un impozit la sursă pe veniturile obținut din activele capitalului mobil, pe câștigurile de la loterie și pe primele de asigurare . 10 % din venituri se alocă Cantoanelor.

Sunt scutite de la plata taxei de timbru persoanele juridice aflate în procedura reorganizării, pentru operațiuni precum fuziunea ori modificarea structurii juridice, dar și alte asemenea. Pe de altă parte au fost abrogate, începând cu data de 1 Ianuarie 2013, prevederile legale prin care era instituită perceperea taxelor de timbru pentru emiterea obligațiunilor și a MTN – înscrisuri de constatare a datoriilor pe termeni mediu – și a publicațiilor de pe piața monetară<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Art. 132, alin. 1 din Constituția federală.

<sup>99</sup> Legea federală privind taxele de timbru (FSTA), nr. 641.10 din 27 iunie 1973, disponibilă on-line pe <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19730173/201203010000/641.10.pdf>.

<sup>100</sup> M. Desax, M.C.L, *Legislația Federală elvețiană privind taxele de timbre*, traducerea în limba engleză a Legii federală privind taxele de timbru (FSTA), nr. 641.10 din 27 iunie 1973 și a Ordonanței privind penalitățile percepute pentru plata întârziată a taxelor de timbru din 29 Noiembrie 1996, 2007, p. 8 și urm.

<sup>101</sup> Madeleine Simonek, op. cit., p. 38.

### 3.2.1.7. Impozitul reținut la sursă

În conformitate cu Constituția federală<sup>102</sup>, Confederația poate percepe un impozit reținut la sursă pentru venitul provenit din activele de capital mobile, din câștigurile la loterie și din beneficiile obținute din asigurări.

Începând cu 1 ianuarie 2008, 10% din acest impozit este alocat cantoanelor.

### 3.2.1.8. Taxele speciale pe consum (accizele)

Potrivit art. 131 din Constituția federală, pot fi impuse asemenea taxe de consum pentru:

- a. Tutun și produse din tutun;
- b. băuturi alcoolice distilate;
- c. bere;
- d. automobile și piesele acestora;
- e. petrol, alte uleiuri minerale, gaze naturale și produse obținute prin rafinarea acestor resurse, precum și carburanți.

De asemenea, confederația poate percepe o suprataxă pe acciza aplicată carburanților.

### Acciza pe tutun

Acciza pe tutun este percepută pentru produsele din tutun și produsele substituibile, gata pentru consum, care sunt produse comerciale naționale sau importate.

Pentru produsele din tutun produse intern, producătorul este supus impozitării. Producătorul este susceptibil de impozitare din momentul în care produsele sunt ambalate și gata pentru distribuirea către consumator<sup>103</sup>. Principala destinație a veniturilor obținute la nivel federal din acciza pe tutun (ca și din cea pe băuturi spirtoase și din taxa pe cazinouri) este finanțarea pensiilor de bătrânețe, de urmaș și de invaliditate<sup>104</sup>.

În privința asigurărilor sociale Confederația va legifera cu privire la pensia pentru limită de vârstă, pensia de urmaș și cea de invaliditate.

În acest sens, potrivit Constituției federale se va ține seama, de următoarele principii: principiul obligativității asigurării, principiul potrivit căruia pensiile trebuie să acopere cheltuielile de bază ale unui trai adecvat, principiul stabilirii pensiei maxime la un nivel care nu poate depăși dublul pensiei minime, principiul potrivit căruia pensia trebuie să fie ajustată în funcție de evoluția prețurilor.

---

<sup>102</sup> Art. 132, alin. 2 din Constituția federală.

<sup>103</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 18, disponibil on-line pe [http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

<sup>104</sup> Art. 112, alin. 5 din Constituția federală <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf>.



Aceste asigurări vor fi finanțate pe de o parte prin contribuțiile percepute de la asigurați, prin intermediul angajatorilor care trebuie să plătească jumătate din contribuțiile datorate de angajați, iar pe de altă parte, prin subvenții furnizate de Confederație<sup>105</sup>.

### **Acciza pe alcool**

Categoriile de băuturi alcoolice accizate în Elveția sunt berea și băuturile spirtoase distilate.

În ce privește berea, atât producătorii interni (fabricile naționale de bere), cât și importatorii de bere sunt obligați la plata acestei accize. Acciza pe bere este reglementată la nivel federal printr-o lege specială<sup>106</sup>.

Băuturile alcoolice distilate produse pe plan intern sunt supuse accizării. Produsele importate sunt taxate cu așa-numitele taxe de monopol. Uzul personal de către producătorii agricoli este scutit de impozit. De la 1 iulie, 2014, persoanelor cu vârsta de 17 ani și peste li se permite să importe cinci litri de alcool de până la 18 grade și un litru de peste 18% grade, fără a suporta taxe vamale sau taxe de monopol<sup>107</sup>.

Cantoanele primesc 10% din veniturile nete rezultate din accizarea băuturilor alcoolice distilate, dar aceste fonduri nu pot fi folosite discreționar, ci trebuie utilizate în combaterea cauzelor și efectelor dependenței de aceste substanțe<sup>108</sup>.

### **Accize pe automobile**

Administrația Vamală elvețiană percepe o taxă de 4% din valoarea de import sau a automobilelor fabricate în Elveția. Automobile - așa cum sunt definite de legislație - sunt vehicule comerciale ușoare (inclusiv microbuze) și mașinile cu o greutate mai mare de 1600 de kg. Din cauza numărului nesemnificativ de autoturisme fabricate pe plan intern, 99.9% din venituri derivă din importuri. Mașinile electrice sunt scutite de impozit<sup>109</sup>.

Pentru utilizarea autostrăzilor din categoria 1 și 2, Confederația percepe o taxă anuală de 40 franci pentru fiecare autovehicul elvețian și străin precum și pentru remorcile cu o greutate totală de maximum 3,5 tone<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Legea accizei pe bere, nr. 641.411 din 6 octombrie 2006, în vigoare din 1 iulie 2007.

<sup>107</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 18, disponibil on-line pe [http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

<sup>108</sup> Art. 131, alin. 3 din Constituția federală.

<sup>109</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 19, disponibil on-line pe [http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

<sup>110</sup> A se vedea Constituția Federală, Dispoziții finale ale Decretului din 18 decembrie 1998 disponibilă online pe [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/9a1f0ed35f823189c125773c0055fd7a/\\$FILE/Constitution.en.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/9a1f0ed35f823189c125773c0055fd7a/$FILE/Constitution.en.pdf).

## Acciza pe combustibili și carburanți

Această taxă cuprinde :

- Acciza pe petrol, alte uleiuri minerale, gaze naturale și produse derivate, precum și carburanți;
- suprataxa pe acciza aplicată carburanților.

Vânzătorul este obligat la plata taxei, dar povara fiscală este ulterior transferată la clienți prin prețul produsului. Nivelul impozitului variază foarte mult în funcție de produs și utilizările sale (combustibil pentru transport și de încălzire, uz tehnic etc). Jumătate din veniturile din taxa de ulei mineral și din suprataxa pe carburanți sunt alocate pentru proiecte legate de mentenanță a autostrăzilor. Restul veniturilor este alocat pentru cheltuieli generale din bugetul federal<sup>111</sup>.

Conform art. 86 din Constituția federală, confederația va folosi jumătate din veniturile obținute din acciza pe carburanți (cu excepția combustibilului pentru avioane<sup>112</sup>), precum și jumătate din taxele de autostradă, pentru construcția și întreținerea autostrăzilor și pentru măsuri de îmbunătățire a infrastructurii de transport din orașe și zone urbane.

### 3.2.1.9. Taxele vamale

Potrivit art. 133 din Constituția federală, confederația este răspunzătoare pentru legislația asupra taxelor vamale și asupra altor taxe privind mișcarea transfrontalieră a bunurilor.

Taxe vamale: Elveția percepe taxe vamale pentru operațiunile de import și export în cotele stabilite prin programa vamală. Aceste taxe sunt calculate aproape în mod exclusiv pe baza greutateii<sup>113</sup>.

### 3.2.1.10. Taxele de stimulent

Taxele de stimulent sunt reglementate de Legea federală a protecției mediului<sup>114</sup>.

Orice persoană care importă compuși organici volatili sau orice persoană care, în calitate de producător, pune astfel de compuși în circulație sau să îi folosește el însuși trebuie să plătească Confederației o taxă de stimulent.

---

<sup>111</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 18-19.

<sup>112</sup> Jumătate din veniturile obținute prin accizarea acestor carburanți vor fi folosite pentru măsuri de protecție a mediului, a căror necesitate derivă din traficul aerian, măsuri de securitate contra terorismului și pentru siguranța traficului aerian.

<sup>113</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 19, disponibil on-line pe [http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

<sup>114</sup> A se vedea art. 35a și urm. din Capitolul 6 al Legii Federale privind protecția mediului, nr. 814.01, disponibilă online <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19830267/201504010000/814.01.pdf>.

Orice persoană care importă, produce sau extrage în Elveția țiței foarte ușor pentru încălzire suplimentară, cu un conținut de sulf mai mare de 0,1 procente (% din masă) trebuie să plătească Confederației o taxă de stimulent.

Orice persoană care importă, produce sau extrage în Elveția benzină sau motorină, cu un conținut de sulf mai mare de 0,001 procente (% în masă) plătește Confederației o taxă de stimulent.

Orice persoană sau organism care, în Elveția, produce substanțe care sunt supuse taxei trebuie să le declare.

### **3.2.1.11. Taxele de folosire a drumurilor (de trafic)**

Conform art. 86, alin. 2 din Constituția federală, confederația percepe o taxă (vignetă) pentru folosirea autostrăzilor de vehicule care nu se încadrează în categoria celor de mare tonaj.

Taxa de vignetă este de 40 de franci elvețieni anual. Obligația de a afișa o vignetă pentru autostradă, în general, se aplică autovehiculelor și remorcilor înregistrate în Elveția sau în străinătate, care folosesc drumurile naționale.

Pentru vehiculele de mare tonaj (peste 3,5 tone) nu se plătește taxa de vignetă, dar acestea sunt supuse unei taxe distincte. Veniturile provenite din această taxă sunt folosite pentru acoperirea costurilor generate de traficul rutier, iar cantoanele primesc și ele o parte din aceste venituri. În alocarea acestei cote se iau în considerare consecințele specifice pe care le are perceperea acestei taxe pentru regiunile montane și izolate.<sup>115</sup>

Scopul taxei pentru vehiculele de mare tonaj în funcție de distanță (HVF) este de a acoperi, pe termen lung, costurile cauzate de vehiculele de marfă de mare tonaj, în măsura în care acestea nu sunt acoperite prin alte eforturi sau taxe. HVF este aplicată tuturor autovehiculelor și remorcilor care au o greutate încărcată totală admisă de mai mult de 3,5 tone și este stabilită avându-se în vedere trei criterii:

- km parcurși pe teritoriul elvețian;
- greutatea admisibilă totală;
- nivelul de emisii.

Cota de impozitare este calculată în funcție de costurile externe negarantate ale vehiculelor de marfă de mare tonaj și numărul de tone - km brute condus. Pentru anumite categorii de autovehicule grele, taxa este percepută în forma unei sume forfetare. Taxa anuală maximă este de 5.000 CHF<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Art. 85, alin. 3 din Constituția federală.

<sup>116</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, *op. cit.*, p. 20, disponibil on-line pe [http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss\\_Tax\\_System.pdf](http://www.wifo.e.tg.ch/documents/Swiss_Tax_System.pdf).

### 3.2.1.12. Taxa pe jocurile de noroc

Începând cu 11 martie 2012, jocurile de noroc sunt reglementate printr-un articol distinct din Constituția federală<sup>117</sup>, care conferă atribuțiile de legiferare în acest domeniul confederației, dar cu obligația acesteia de a lua în calcul interesele cantoanelor.

Pentru deschiderea și funcționarea unui cazinou, este necesară o licență pe care numai Federația o poate acorda, ținând însă cont de interesele regionale. Pentru activitatea cazinourilor se percepe o taxă federală, care nu poate depăși 80% din venitul brut obținut de cazinou. Veniturile federale din taxa pe cazinou au o destinație specială: finanțarea pensiilor de bătrânețe, urmaș și invaliditate.

Pentru alte jocuri de noroc decât cele practicate în cazinouri (jocuri mecanice, pariuri sportive etc.), responsabilitatea acordării licențelor și a supravegherii activității revine cantoanelor. Taxele percepute de cantoane pentru aceste activități nu pot fi folosite discreționar, întrucât destinația lor este specificată de Constituția federală: ele trebuie folosite în totalitate pentru „scopuri caritabile, în special în domeniul culturii, proiectelor sociale și sportului”<sup>118</sup>.

### 3.2.1.13. Câteva concluzii

La nivel federal, se percep două mari categorii de impozite și taxe: (1) pe venituri și (2) pe bunuri și servicii. Principalele impozite și taxe, corespunzător sursei acestora, sunt grupate în tabelul de mai jos:

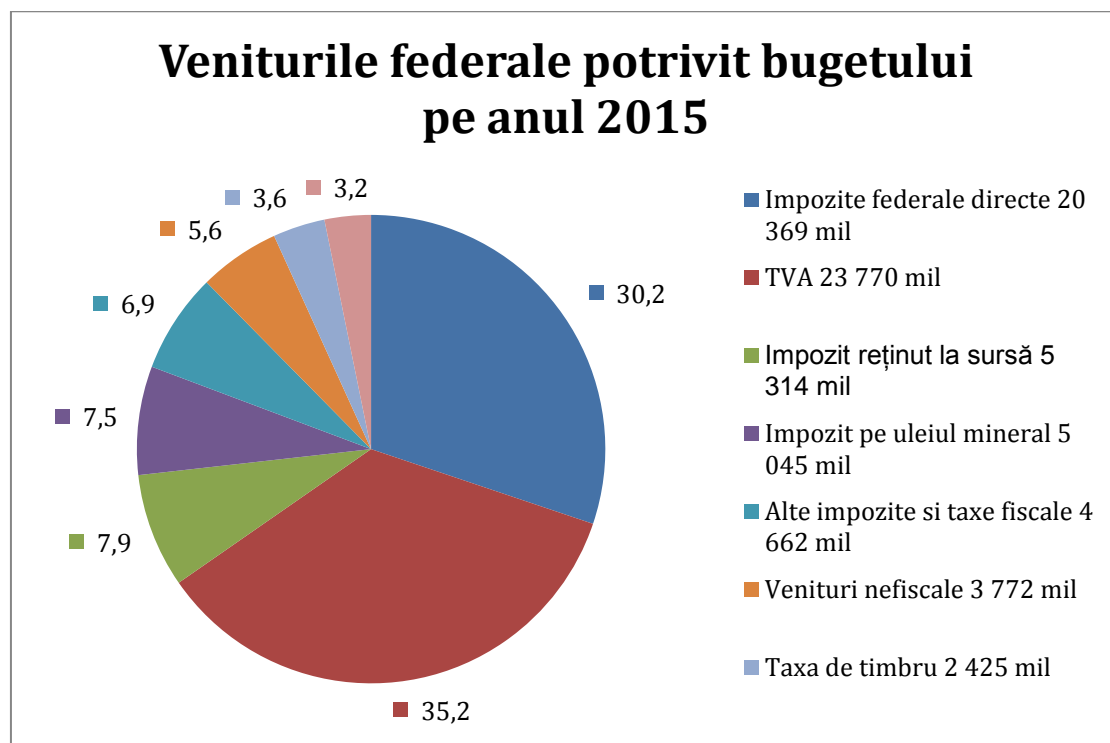
Impozite pe venit	Taxe pe bunuri și servicii
Impozit pe venit (persoane fizice)	Taxa pe valoarea adăugată
Impozit pe cheltuieli (persoane fizice)	Taxe de timbru
Impozit pe profitul net (persoane juridice)	Accize
Impozit reținut la sursă	Taxe vamale

**Tabelul 21 – Principalele impozite și taxe din Elveția**

<sup>117</sup> Art. 106 din Constituția federală.

<sup>118</sup> Art. 106, alin. 6 din Constituția federală.

În 2015, ponderea veniturilor în bugetul federal se prezintă după cum urmează<sup>119</sup>:



© Prof. Dr. iur. Madeleine Simonek, Universitatea Zürich, 2015

**Figura 18 – Veniturile Confederației Elvețiene, potrivit bugetului pe 2015**

### 3.2.2. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul cantonal

Asemeni Confederației, cele 26 de cantoane au propriile lor Constituții. Așa cum a fost menționat anterior cantoanele au deplină libertate fiscală atât timp cât nu încalcă autoritatea exclusivă a Confederației. Și la nivel cantonal impozitele sunt susceptibile de diferite clasificări. În doctrină<sup>120</sup> cea mai frecventă clasificare a impozitelor se referă la împărțirea acestora în impozite percepute în toate cantoanele și impozite opționale, așa cum reiese din tabelul următor:

<sup>119</sup> Madeleine Simonek, op. cit., p. 5.

<sup>120</sup> Idem.

Impozite pe venit și pe avere	Taxe pe bunuri și servicii
<p><b>Toate cantoanele</b></p> <p>Impozit pe venit <i>și avere netă</i> (persoane fizice)  Impozit pe profitul net <i>și pe capital</i> (persoane juridice)  Impozit pe câștigurile din capital imobiliar  Impozit reținut la sursă pe anumite tipuri de venit ale anumitor contribuabili</p>	
<p><b>Unele cantoane</b></p> <p>Impozit pe moștenire și donații  Impozit pe câștiguri din loterie  Impozite pe proprietatea imobiliară</p>	<p><b>Unele cantoane</b></p> <p>Taxe pe transferul dreptului de proprietate imobiliară  Taxe pe vehicule cu motor  Taxe de timbru  Taxă pentru (deținere) câine  Taxa pe divertisment  Taxă pentru vizitatori</p>

**Tabelul 22 – Impozitele și taxele din Elveția, în funcție de cantoanele care le percep**

În majoritatea cantoanelor, coeficienții de impozit anual sunt stabiliți, sub rezerva unui referendum facultativ, de către Parlamentul cantonal (Marele Consiliu). Cu toate acestea, există multe excepții și situația diferă foarte mult de la un canton la altul.

Diferite reglementări pot fi rezumate după cum urmează<sup>121</sup>:

- Referendumul este obligatoriu în toate cazurile: cantonul Glaris;
- Deciziile Parlamentului cu privire la coeficientul anual pot face obiectul unui referendum facultativ: cantoanele Obwald, Zoug, Bâle-Ville (impozit pe venit și pe avere), Schaffhouse, Vaud, Neuchâtel și Nidwald;
- Creșterea coeficientului anual se supune aprobării cetățeanului numai dacă depășește o anumită limită prevăzută de lege, caz în care se organizează referendum obligatoriu (cantoanele Uri, Soleure și Argovie) sau facultativ (cantoanele Berna, Lucerne și Fribourg);
- Coeficientul anual adoptat în fiecare an de către Marele Consiliu este supus unui referendum obligatoriu, dar numai dacă acesta se schimbă față de anul precedent multiplu: cantonul Geneva;
- Marele Consiliu decide de o manieră definitivă (fără referendum): cantoanele Zurich, Schwyz, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, St-Gall, Grisons, Thurgovie și Jura.

<sup>121</sup> Conform

[https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier\\_steuerinformationen/e/Steuersatz%20und%20Steuerfuss.pdf.download.pdf/e\\_steuersatz\\_steuerfuss\\_f.pdf](https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformationen/e/Steuersatz%20und%20Steuerfuss.pdf.download.pdf/e_steuersatz_steuerfuss_f.pdf)

Pentru a exemplifica sistemul fiscal la nivel cantonal, am ales drept model cantonul Berna, care – prin suprafața de aproximativ 6.000 km<sup>2</sup> – este aproape identic cu județul Mureș, ce are o suprafață de circa 6.700 km<sup>2</sup>. De asemenea, cantonul Berna are 14 localități cu peste 10.000 locuitori, în timp ce județul Mureș are 11 asemenea localități (4 municipii și 7 orașe). În cele ce urmează, vom analiza dispozițiile legale ce reglementează întregul sistem fiscal al cantonului, respectiv Constituția Cantonului Berna<sup>122</sup> și legislația specială din domeniu<sup>123</sup>.

În mod similar Constituției federale, Constituția cantonului Berna stabilește în capitolul dedicat reglementării sistemului financiar, principiile generale ale acestuia. Astfel, potrivit art. 104, principiile impozitării sunt:

- Principiul organizării sistemului fiscal asigurându-se totodată aplicabilitatea acestuia, egalitatea în fața legii și dar capacitatea de a plăti a persoanelor.
- Principiul impozitării persoanelor fizice astfel încât motivația indivizilor de a muncii să fie menținută, să fie ocrotiți cei slabi din punct de vedere financiar, dar și pentru a promova furnizarea pensiilor private.
- Principiul impozitării persoanelor juridice în vederea protejării competitivității, ținând însă seama de beneficiile sociale oferite și de eforturile acestora de a asigura ocuparea forței de muncă.
- Principiul sancționării eficiente a evaziunii fiscale și a fraudei fiscale.

Din punct de vedere fiscal, cantonul, prin intermediul Parlamentului, decide asupra bugetului, conturilor cantonale, cotei de impozitare, limitelor în care pot fi contractate noi datorii precum și a cheltuielilor care nu intră în responsabilitatea guvernului cantonal<sup>124</sup>.

Art. 89 din Constituția Cantonului Berna reiterează puterea acordată prin dispozițiile sale Guvernului cantonal, de a pregăti planul financiar și de a aproba bugetul. Dispozițiile constituționale atribuie, în cadrul aceluiași articol, și alte puteri financiare Guvernului cantonal, precum: prezentarea conturilor cantonale în fața Parlamentului cantonal, dreptul acestuia de a decide asupra cheltuielilor recurente de până la un milion de franci elvețieni, cheltuielilor recurente de până la 200 000 de franci elvețieni, precum și asupra cheltuielilor aferente contractării acestora.

Guvernul cantonal decide și asupra vânzării bunurilor imobiliare, precum și asupra achizițiilor de bunuri imobiliare în scopuri de investiții, oferind totodată resursele financiare necesare achiziționării lor.

Un aspect important al sistemului fiscal îl constituie resursele financiare ale acestuia. Cantonul Berna obține resursele financiare, în special prin perceperea taxelor și impozitelor, venituri obținute din activele sale, din contribuțiile făcute de Confederație și terțe persoane, prin contractarea de credite și a altor împrumuturi<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> A se vedea Legea nr. 101.1 din 6 Iunie 1993 privind Constituția cantonului Berna, disponibilă online pe [http://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/gesetze.assetref/dam/documents/portal/gesetze/constitution\\_of\\_the\\_canton\\_of\\_bern.pdf](http://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/gesetze.assetref/dam/documents/portal/gesetze/constitution_of_the_canton_of_bern.pdf).

<sup>123</sup> A se vedea Legea 661.11 din 21 mai 2000 privind impozitele cantonale disponibilă online pe [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/ratgeber/rechtliche\\_grundlagen/kantonale\\_bestimmungen/steuergesetze\\_fruererjahre.assetref/dam/documents/FIN/SV/de/Recht/rechtl\\_steuergesetz\\_2010\\_de.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/ratgeber/rechtliche_grundlagen/kantonale_bestimmungen/steuergesetze_fruererjahre.assetref/dam/documents/FIN/SV/de/Recht/rechtl_steuergesetz_2010_de.pdf).

<sup>124</sup> Pentru detalii a se vedea art. 76 din Constituția Cantonului Berna.

<sup>125</sup> A se vedea art. 102 lit. a-d din Constituția Cantonului Berna.

Pe de altă parte, art. 103 din Constituție stabilește în concret tipurile de taxe și impozite percepute de Cantonul Berna, prevăzând, în cele două alineate ale sale, atât impozitele obligatorii, impuse a fi percepute de către Confederație, cât și impozitele facultative. Astfel, în Cantonul Berna se percepe un impozit pe venit și un impozit pe avere de la persoanele fizice, un impozit pe profit și un impozit pe capital de la persoanele juridice și un impozit pe câștigurile obținute din exploatarea capitalului. Aceste tipuri de impozite reprezintă, pe de o parte, impozite obligatorii, iar, pe de altă parte, impozite directe. De asemenea, cantonul Berna percepe o taxă pe moșteniri și una pe transferul de proprietate, o taxă pentru autovehicule etc.

Pentru impozitele directe, regimul de impozitare este foarte similar în cele 26 de cantoane pentru propriile localități. Există ceea ce numim o armonizare a majorității impozitelor, adică cantoanele decid care sunt obligațiile fiscale, calcularea bazei de impozitare inclusiv cu scutiri: în cele mai multe cazuri, localitățile pot decide doar un coeficient – care poate fi modificat anual – pentru a-și echilibra propriul buget (cerințele bugetului echilibrat – regula de aur – este cerută în majoritatea cantoanelor ele însele și localităților lor). Numai taxele minore, taxele de schimb și utilizare sunt la îndemâna localităților. Oricum, pentru taxele de utilizare localitățile trebuie să respecte jurisprudența Tribunalului Federal (astfel încât taxele de utilizare să acopere costurile la nivelul lor maxim și să nu poată fi deghizate ca impozite)<sup>126</sup>.

Legislația fiscală la nivel cantonal are aceeași structură precum legislația federală ce reglementează impozitele directe. De regulă, taxele sunt evaluate pentru o perioadă de un an, pe baza unei declarații fiscale depusă de către contribuabil<sup>127</sup>.

Potrivit Legii fiscale a cantonului Berna<sup>128</sup>, acest canton și comunele sale percep impozite directe asupra: veniturilor și averilor persoanelor fizice, profitului și capitalului persoanelor juridice, câștigurilor imobiliare, la care se adaugă impozitul la sursă pentru anumite persoane fizice și juridice.

Persoanele fizice care nu au cetățenie elvețiană, nu desfășoară activități lucrative în federație, dar au domiciliul sau rezidența în Elveția, pot opta pentru plata unui **impozit pe cheltuieli**, în locul impozitului pe venit și pe avere. Practic, este vorba tot de un impozit pe venit, dar care se calculează în funcție de valoarea costurilor curente anuale de întreținere pe care le are contribuabilul în perioada petrecută în Elveția. Dacă este vorba de un cetățean al unui stat cu care Elveția a încheiat un acord pentru evitarea dublei impunerii, poate avea loc o scutire de la plata acestui impozit.

Persoanele care beneficiază de scutiri fiscale în temeiul legii federale sunt scutite de impozite și taxe și în cantonul Berna, în măsura prevăzută de legislația federală. Totuși dispozițiile privind impozitul pe câștiguri imobiliare și taxele imobiliare „sunt rezervate”, în sensul că federația nu poate interveni în suveranitatea cantonului Berna de a percepe aceste impozite și taxe.

---

<sup>126</sup> Bernard Dafflon, 2015, *Swiss Fiscal Federalism: New Roads after the Reform of the Constitution*. In G. Pola (ed.), „Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects, Federalism Studies”, Ashgate, Farnham UK and Burlington USA, and Éupolis Lombardia, pp. 91-112.

<sup>127</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, op. cit., p. 21.

<sup>128</sup> Legea în forma sa actuală a fost adoptată prin vot popular obligatoriu (referendum) la 22 noiembrie 1999 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2001. Ea poate fi consultată, în versiunea franceză, aici: [http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/steuern/ratgeber/rechtliche\\_grundlagen/kantonale\\_bestimmungen/steuergesetze\\_fruererjahre.assetref/dam/documents/FIN/SV/fr/Recht/rechtl\\_steuergesetz\\_2010\\_fr.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/steuern/ratgeber/rechtliche_grundlagen/kantonale_bestimmungen/steuergesetze_fruererjahre.assetref/dam/documents/FIN/SV/fr/Recht/rechtl_steuergesetz_2010_fr.pdf)



Consiliul executiv al cantonului poate acorda, după consultarea comunelor în cauză, facilități fiscale companiilor, pe o perioadă de maxim 10 ani, în următoarele situații: (a) dacă fondarea sau stabilirea sediului companiei este în interesul economiei cantonului Berna; (b) dacă transferul unei afaceri este dorit, din motive de planificare locală sau regională; (c) dacă aceasta contribuie la o restructurare în interesul economiei cantonului, din punct de vedere al exploatării, producției sau comerțului.

Înainte de a trece la prezentarea fiecărui tip de impozit direct, reamintim că există un așa-numit „impozit simplu”, un fel de impozit de bază stabilit de lege pentru calcularea tuturor impozitelor, și o „cotitate de impozit”, care este un factor de multiplicare a impozitului simplu, stabilit la decizia cantonului și, respectiv, a comunelor.

### **3.2.2.1. Impozitul pe venit**

Conform legislației fiscale a cantonului Berna, impozitul pe venit se aplică tuturor veniturilor contribuabilului persoană fizică, singulare sau periodice, cu excepția beneficiilor rezultate din tranzacții imobiliare (care sunt supuse unui impozit distinct), veniturilor obținute prin donații sau succesiuni și a veniturilor exceptate expres de lege.

Practic, o persoană fizică este impozitată pentru:

- Venituri provenind din activități lucrative dependente (salarii, indemnizații, comisioane, alocații, gratificații, bonusuri, bacșișuri și orice alte plăți accesorii, inclusiv beneficii în natură);
- Venituri din participarea în calitate de colaborator la diverse activități;
- Venituri provenind din activități lucrative independente (întreprindere de comerț, servicii, industrie, artizanat, agricultură sau piscicultură, profesii liberale etc.);
- Venituri din averea mobilă (dobânzi, venituri din vânzarea sau răscumpărarea de obligațiuni, impozit pe venituri din dividende, beneficii pecuniare din investițiile din toate tipurile închirieri, leasing, uzufruct, alte modalități de folosință a bunurilor mobile ori a drepturilor asupra acestora, venituri din acțiuni, venituri din active necorporale, veniturile din vânzarea unei părți de cel puțin 20 la sută din cota sau capitalul social al unei societăți sau cooperative etc.);
- Venituri din averea imobiliară (închirieri, leasing, uzufruct, alte modalități de folosință a bunurilor imobile ori a drepturilor asupra acestora etc.);
- Venituri din pensii (toate veniturile provenind din asigurări pentru limită de vârstă sau de urmaș, asigurări de invaliditate, precum și cele din fonduri de pensii ocupaționale sau furnizate de forme recunoscute de asigurare individuale conexe, inclusiv prestațiile de capital și plăți de rambursare, primele și contribuțiile);
- Venituri din asigurări (rentele viagere și contractele de întreținere sunt impozabile cu 40%);
- Alte venituri (ajutoare de deces, compensații pentru vătămări corporale sau pierderea sănătății, indemnizațiile obținute din cedarea unei activități, câștigurile la loterie sau alte operațiuni similare – impozitate cu o taxă de 10%, pensiile alimentare obținute de contribuabilul divorțat, separat sau care are copiii în întreținere etc.).

Există și categorii de venituri exonerate de la plata impozitului cantonal, printre care menționăm veniturile provenind din lichidarea regimului matrimonial, soldele obținute din prestarea unui serviciu

militar sau de protecție civilă, sumele obținute cu titlu de daune morale, câștigurile obținute din vânzarea bunurilor mobile private, câștigurile obținute la cazinouri (care sunt impozitate însă la nivel federal).

Determinarea venitului net se face prin scăderea din totalul veniturilor impozabile a deducerilor generale și a cheltuielilor. Acestea din urmă cuprind cheltuielile profesionale (cheltuieli de deplasare la locul de muncă, cheltuieli de perfecționare sau reconversie profesională etc.), cheltuieli de amortizare, provizioane, cotizații profesionale și alte cheltuieli comerciale, cheltuieli de întreținere și administrare a imobilelor, de administrare a averii mobiliare etc. Deducerile generale privesc: dobânzile pasive, pensiile alimentare plătite, contribuțiile plătite în conformitate cu legislația federală etc. Acestor deduceri generale li se adaugă deducerile sociale ordinare (începând de la 2.400 de franci pentru persoanele văduve, divorțate sau celibatate, crescând la 5.200 de franci pentru soții având menaj comun și până la 8.000 de franci pe copil minor care studiază sau se formează profesional). Există și deduceri speciale, care pot fi acordate la solicitarea contribuabilului care nu realizează venituri, dar nici nu are în proprietate bunuri imobiliare sau avere peste o anumită limită; în acest caz, la solicitarea comunei de domiciliu, cantonul poate fixa venitul impozabil la zero.

Ca în majoritatea cantoanelor, în Berna cota de impozitare este progresivă. Astfel, potrivit legislației speciale a Cantonul Berna în domeniul impozitării, începând cu anul 2011, pentru soții care gospodăresc în comun, ca și pentru persoanele văduve, separate, divorțate sau celibatate, dar care au menaj comun cu copiii sau alte persoane aflate în întreținerea lor, se aplică următorul barem de impozitare:

Cota simplă de impozitare exprimată în %	Venitul impozabil în franci
1.55 pentru primii	3100
1.65 pentru următorii	3100
2.90 pentru următorii	9400
3.75 pentru următorii	15400
3.90 pentru următorii	25700
4.45 pentru următorii	25700
4.95 pentru următorii	25700
5.30 pentru următorii	25700
5.80 pentru următorii	39700
5.90 pentru următorii	51800
6.00 pentru următorii	51800
6.20 pentru următorii	51800
6.40 pentru următorii	134700
6.50 pentru ce depășește acest plafon	

**Tablul 23 – Baremul de impozitare aplicabil în cantonul Berna persoanelor care gospodăresc în comun**

Pentru celelalte categorii de contribuabili decât cei menționați mai sus, baremul de impozitare este diferit:

Cota simplă de impozitare exprimată în %	Venitul impozabil în franci
1.95 pentru primii	3100
2.90 pentru următorii	3100
3.65 pentru următorii	9400
4.25 pentru următorii	15400
4.55 pentru următorii	25700
5.15 pentru următorii	25700
5.70 pentru următorii	25700
5.85 pentru următorii	25700
6.00 pentru următorii	25700
6.10 pentru următorii	25700
6.20 pentru următorii	35900
6.30 pentru următorii	82900
6.40 pentru următorii	145100
6.50 pentru ce depășește acest plafon	

**Tabelul 24 – Baremul de impozitare aplicabil în cantonul Berna altor categorii de persoane**

### **3.2.2.2. Impozitul pe avere**

Acest impozit se referă la întreaga avere netă a unei persoane, mobilă și imobiliară, cu excepția mobilierului de uz casnic și a obiectelor personale de uz curent: titluri de valoare, asigurări de viață, active de afaceri și averea imobiliară având ca obiect terenuri, clădiri, servituți înscrise în cartea funciară, surse de apă concesionate, alte concesiuni, alte construcții subterane și supraterane neînscrise în cartea funciară. Avera mobilă este estimată potrivit valorii sale de piață, iar cea imobiliară face obiectul unei evaluări oficiale.

Și în cazul acestui impozit se aplică deduceri sociale și baremuri de calcul al impozitului.

Impozitul pe venit și impozitul pe avere reprezintă principalele impozite percepute de la persoanele fizice și la nivel cantonal. Toate cantoanele și municipalitățile aplică un sistem format dintr-un impozit general pe venit general și un impozit suplimentar pe avere<sup>129</sup>.

Tabelul de mai jos prezintă un exemplu de calcul al unui impozit pe venit și avere în cantonul și orașul Berna:<sup>130</sup>

<sup>129</sup> A se vedea Departamentul federal al finanțelor, Administrația Federală Elvețiană a Taxelor și Impozitelor, Divizia de analiză și date, op. cit., p. 21.

Venit impozabil:	54 200 Franci
Avere impozabilă:	259 000 Franci
Sistemul de impozitare:	Canton – 3,06; Oraș – 1,74; Biserică – 0,2.
Venit impozabil:	50 000 Franci, impozit simplu: 1 973.35 Franci
Pentru restul de:	4 200 Franci, 42x 4.45 Franci = 186,9 Franci
	Total impozit simplu: 2160.25 Franci
Impozit cantonal:	Impozit simplu – $2\ 160.25 \times 3,06 = 6\ 610.35$ Franci
Impozit al comunității:	Impozit simplu – $2\ 160.25 \times 1,74 = 3\ 758.85$ Franci
Impozit parohie:	Impozit simplu – $2\ 160.25 \times 0,2 = 432.05$ Franci
<b>Total impozit pe venit canton, oraș, parohie:</b>	<b>10 801.25 Franci</b>
Avere impozabilă:	210 000 Franci, impozit simplu: 110.50 Franci
Pentru restul de:	49 000 Franci, 49x0.80 Franci = 39.20 Franci
	Total impozit simplu: 149.70 Franci
Impozit cantonal:	Impozit simplu – $149.70 \times 3,06 = 458.10$ Franci
Impozit al comunității:	Impozit simplu – $149.70 \times 1,74 = 260.50$ Franci
Impozit parohie:	Impozit simplu – $149.70 \times 0, = 29.95$ Franci
<b>Total impozit pe avere canton, oraș, parohie:</b>	<b>748.55 Franci</b>

*Tabelul 24 - Exemplu de calcul al impozitului pe venit și pe avere în cantonul și orașul Berna*

### 3.2.2.3. Impozitul pe profit

Potrivit legii de stabilire a impozitelor, în cazul persoanelor juridice se percepe impozitul pe profit și la nivel cantonal. Acest impozit se aplică profitului net dobândit de persoanele juridice. Tot legea specială este cea care stabilește cotele de impozitare.

Astfel, în cantonul Berna, în cazul corporațiilor și al cooperativelor, impozitul simplu pe profit este de la 1,55%, până la 20% din profitul net impozabil, dar cel puțin 10.000 CHF. Apoi 3,1% pentru următorii 50.000 de franci, iar 4,6% pentru restul de profit obținut. În cazul asociațiilor, fundațiilor și altor entități juridice, impozitul pe profit este de 2% din profitul net. Profitul acestor entități nu este impozitat decât peste 5200 de franci<sup>131</sup>.

Profitul net impozabil este calculat în funcție de profitul obținut în perioada fiscală. În cazul în care o persoană juridică este dizolvată sau relocată, administrația acesteia este schimbată ori sediul său este mutat permanent în străinătate, vor fi impozitate rezervele neimpozitabile în mod uzual precum și profitul net obținut în ultimul an de exercițiu financiar.

<sup>130</sup> [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuern\\_berechnen/berechnungsbeispiel.html](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuern_berechnen/berechnungsbeispiel.html)

<sup>131</sup> A se vedea art. 95 și urm. din Legea nr. 661.11 din 21 mai 2000 privind impozitele cantonale disponibilă online pe [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/ratgeber/rechtliche\\_grundlagen/kantonale\\_bestimmungen/steuergesetze\\_fruererjahre.assetref/dam/documents/FIN/SV/de/Recht/rechtl\\_steuergesetz\\_2010\\_de.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/ratgeber/rechtliche_grundlagen/kantonale_bestimmungen/steuergesetze_fruererjahre.assetref/dam/documents/FIN/SV/de/Recht/rechtl_steuergesetz_2010_de.pdf).

Dacă exercițiul financiar include mai mult sau mai puțin decât douăsprezece luni, cota de impozitare va fi stabilită prin recalcularea câștigurilor și a cheltuielilor la o perioadă de douăsprezece luni<sup>132</sup>.

#### **3.2.2.4. Impozitul pe capital**

Impozitul pe capital este aplicat pe capitalul propriu al persoanelor juridice, dar și pe capitalul ascuns al acestora<sup>133</sup>. Obiectul impozitului pe capital este capitalul social al persoanei juridice. Capitalul impozabil al companiilor și cooperativelor se compune din capitalul social vărsat.

În cazul capitalului ascuns, capitalul impozabil al societăților și al cooperativelor va fi majorat cu partea de capital străin care din punct de vedere economic, dobândește importanța capitalului propriu. Cota simplă de impozitare a capitalului este de 0,3 la mie .

Impozitarea asociațiilor, fundațiilor și a altor entități juridice pornește de la un capital propriu de 75000 franci.

Societățile holding și companiile domiciliare să plătească un impozit la domiciliu de:

- 0,20 la mie pentru primii 1.000.000 de franci
- 0,15 la mie pentru următoarele 10.000.000 de franci
- 0,10 la mie pentru următoarele 100.000.000 de franci
- 0,05 la mie pentru restul capitalului.

Capitalurile sub 1000 de franci nu sunt supuse impozitării. Cota de impozitare se calculează în funcție de nivelul capitalului la sfârșitul perioadei de impozitare.

La societățile care au fost înființate mai recent de un an, astfel încât capitalul să poată fi evaluat pentru întreaga perioadă de exercițiu financiar, cota impozitului pe capital se stabilește în funcție de perioada de funcționare a acesteia.

#### **3.2.2.5. Impozitul reținut la sursă**

Acest tip de impozit este perceput doar pentru anumite categorii de persoane fizice și juridice, categorii caracterizate fie prin mobilitate, fie prin natura activității prestate: pentru salariați străini care nu dețin permis de tip C, artiști, sportivi, directori străini, navetiști, transportatori, salariați pe scurtă durată, persoanele angajate pe o perioadă de săptămână, salariații care dețin permis de tip B, beneficiarii pensiilor private, beneficiarii serviciilor publice.

Impozitul este calculat asupra venitului brut.

Acest impozit se reține de către angajator de la persoanele care nu dețin Permis de ședere de tip C. Acesta este perceput la toate cele trei nivele, federal, cantonal și local și include taxa datorată către Biserică (taxa parohială). Impozitul reținut la sursă nu mai este datorat în momentul în care persoana supusă impozitării dobândește cetățenia Elvețiană, un drept de ședere, se căsătorește cu o persoană de

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, art. 108 și urm.

<sup>133</sup> Aceste două tipuri de impozite sunt reglementate diferit în art. 102 și 103 din Legea nr. 661.11 privind impozitele cantonului Berna.

cetățenie Elvețiană, cu drept de ședere, devine proprietar ori desfășoară o activitate comercială independentă<sup>134</sup>.

Cotele impozitului reținut la sursă se stabilesc avându-se în vedere următoarele criterii: stare civilă, confesiune, alocațiile pentru copii achitate, etc. Astfel, deosebim între următoarele tipuri de tarife ale impozitului reținut la sursă:

Tarif A: persoane necăsătorite, fără copii ori alte persoane în întreținere care locuiesc în aceeași gospodărie;

Tarif B: Cupluri căsătorite cu un singur venit;

Tarif C: Cupluri căsătorite cu venituri din partea ambilor soți;

Tarif D: venit obținut dintr-o ocupație secundară;

Tarif E: Decontarea în cadrul procesului de facturare simplificată;

Tarif F: Cetățeni italieni navetiști;

Tarif H: Persoane necăsătorite cu copii ori alte persoane aflate în întreținerea acestora care locuiesc în aceeași gospodărie;

Tarif L-P: Cetățeni germani navetiști.

### **3.2.2.6. Impozitul pe câștigul din tranzacții imobiliare**

Sunt supuse acestui impozit persoanele fizice și juridice, pentru vânzarea de terenuri sau a surselor apă, înstrăinarea sau darea în folosință a unui drept asupra unui teren sau a unei surse de apă. De asemenea, datorează impozit pe terenuri și beneficiarii unui câștig din terenuri obținut în calitate de comoștenitori. Nu sunt impozitate câștigurile inferioare sumei de 5.200 de franci elvețieni.

Cotele de impozitare a câștigurilor obținute din capital imobiliar sunt stabilite în funcție de câștigul obținut. Astfel, începând cu 2010, baremul aplicabil este următorul:

Impozitul simplu	Câștigul impozabil în franci
1.44% pentru primii	2700
2.40% pentru următorii	2700
4.08% pentru următorii	7900
4.92% pentru următorii	13000
6.41% pentru următorii	26100
7.26% pentru următorii	78100
7.81% pentru următorii	195300
8.10% pentru câștigul superior acestui plafon	

**Tabelul 25 – Baremul aplicabil în cantonul Berna pentru impozitul pe câștigurile din tranzacții imobiliare**

<sup>134</sup> A se vedea [www.bern.ch/quellenseuer](http://www.bern.ch/quellenseuer)

Cu toate acestea, o suprataxă este aplicată atunci când dreptul de proprietate este deținut de mai puțin de 5 ani. În această situație, impozitul va crește pe măsură ce durata deținerii dreptului de proprietate scade<sup>135</sup>.

Perioada de deținere a dreptului de proprietate	Procentul de creștere a impozitului aplicat pe câștigurile obținute din capitalul imobiliar
Mai puțin de 1 an	70%
De la 1 an până la mai puțin de 2 ani	50%
De la 2 ani până la mai puțin de 3 ani	35%
De la 3 ani până la mai puțin de 4 ani	20%
De la 4 ani până la mai puțin de 5 ani	10%

**Tabloul 26 – Procentul de creștere a impozitului pentru câștigurile din tranzacții imobiliare în cantonul Berna**

### **3.2.2.7. Impozitul pe moșteniri și donații**

Impozitul pe moșteniri se percepe în situația în care persoana decedată a avut ultimul domiciliu fiscal sau reședința în cantonul Berna ori dacă moștenirea a fost deschisă în cantonul Berna.

Impozitul pe donații însă se percepe dacă donatorul își are domiciliul sau reședința în Cantonul Berna. Sunt supuse acestor tipuri de impozite moștenirea legală sau testamentară, bunurile, iertarea datoriilor sau orice alte privilegii, donațiile voluntare și neremunerate de bani precum și donațiile mixte ce apar în cazul unei tranzacții juridice cu titlu gratuit, în care există o asimetrie evidentă între prestații.

Donațiile făcute în favoarea moștenitorilor direcți nu sunt impozitate.

### **3.2.3. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul localităților**

Fiecare canton reglementează, prin propria sa constituție, principiile fundamentale de organizare a comunelor, sistemul financiar al acestora precum și o modalitate de supraveghere cantonală asupra activității comunelor<sup>136</sup>.

Comunele sunt cele mai mici diviziuni administrative din Elveția. Practic, toate localitățile cu capacitate administrativă proprie, indiferent de mărimea lor, se numesc formal „comune” („Gemeinden” - în limba germană, „communes” - în limba franceză, „comuni” în limba italiană sau „vischnancas” - în limba retoromană<sup>137</sup>. În cele ce urmează, vom denumi aceste entități „localități” sau „orașe”, dar în special „comune”.

<sup>135</sup> A se vedea art. 146 și 147 din Legea nr. 661.11 din 21 mai 2000 privind impozitele cantonale Berna.

<sup>136</sup> În cazul cantonului Berna, a se vedea în acest sens art. 111 din Constituția cantonului Berna.

<sup>137</sup> Un articol detaliat despre retoromanii din Elveția poate fi lecturat aici: [www.formula-as.ro/2005/688/societate-37/fratii-nostri-din-alpi-6424](http://www.formula-as.ro/2005/688/societate-37/fratii-nostri-din-alpi-6424)

Destul de frecvent, aceste entități fuzionează prin decizia lor comună, pentru a-și spori puterea economică și bunăstarea locuitorilor. De exemplu, din 1 ianuarie 2004 și până în 1 ianuarie 2016, au existat 33 de fuziuni între comune numai în cantonul Berna<sup>138</sup>.

În 2016, Cantonul Berna are 352 de „comune politice”, la care se adaugă parohiile (evangelică reformată, romano- catolică și catolică veche), comunele și districtele.

Cantonul Berna este împărțit în cinci regiuni administrative și zece districte (arondismente) administrative. Prefecții aflați în fruntea districtelor administrative formează legătura dintre canton și comune. Sarcina lor este de a conduce administrația districtului administrativ. Aceștia sunt aleși de electoratul din districtul lor administrativ.

Serviciul pentru afaceri comunale, care funcționează la nivelul cantonului Berna, sprijină colectivitățile comunale în îndeplinirea eficientă a sarcinilor lor de consiliere și de supraveghere și oferă servicii de formare, dezvoltare și informare în domeniul reformelor, organizării și finanțelor comunale. Este, de asemenea, forum pentru toate problemele legate de orașe, care nu fac parte din atribuțiile altei autorități, și coordonează relațiile dintre canton și comune.

Coeficientul anual de impozit este stabilit de legislativul comunei (Parlamentul comunal) sau de Adunarea comunală. De exemplu, în cantonul Schwytz, competența revine Adunării comunale (pentru impozitele comunale), precum și Adunării districtului (pentru impozitele districtuale). În cantonul Geneva, coeficientul anual de impozit comunal este stabilit de în fiecare an de Consiliul Municipal (legislativ); decizia sa, supusă unui referendum facultativ, trebuie să fie aprobat de către Consiliul de Stat.

În general, coeficientul anual este supus unui referendum facultativ, dar, în anumite cantoane, coeficientul comunal este stabilit anual, cu ocazia votării bugetului comunei, urmând apoi să fie supus votului popular (referendum obligatoriu).<sup>139</sup>

După cum am arătat anterior, am ales să exemplificăm sistemul fiscal cantonal prin cantonul Berna, astfel încât vom continua prezentarea fiscalității la nivelul localităților folosind același exemplu. Pentru situațiile când vom ilustra bugetul unei anumite localități, vom folosi orașul Berna, care este atât capitala cantonului Berna, cât și capitala Elveției.

În art. 113 din Constituția cantonului Berna sunt prevăzute tipurile de impozite pe care comunele le pot percepe. Dispozițiile acestui articol stabilesc în primul rând taxele și impozitele pe care comunele trebuie să le perceapă în mod obligatoriu. Acestea vor percepe, prin urmare, un impozit pe venit și avere, un impozit pe profit și pe capital, un impozit pe câștigurile obținute din capital, având la bază același sistem de evaluare și stabilire a impozitelor precum cantonul. Cota de impozitare este determinată însă la nivelul localității (comunei), care reprezintă al 3-lea nivel la care sunt percepute taxele și impozitele. De asemenea, cantonul permite comunelor să stabilească taxe și impozite suplimentare (facultative), în

---

<sup>138</sup> A se vedea pagina 50 a documentului disponibil online pe [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/Statistik/fv-stat-steueranlage\\_2016.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/Statistik/fv-stat-steueranlage_2016.pdf)

<sup>139</sup> Conform [https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier\\_steuerinformation/e/Steuersatz%20und%20Steuerfuss.pdf.download.pdf/e\\_steuersatz\\_steuerfuss\\_f.pdf](https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformation/e/Steuersatz%20und%20Steuerfuss.pdf.download.pdf/e_steuersatz_steuerfuss_f.pdf)



cazul în care legea le permite acest lucru. Capacitatea fiscală a comunelor este echilibrată prin intermediul unui sistem de egalizare financiară, iar acestea trebuie să depună eforturi pentru a obține un echilibru al poverii fiscale.

Legea impozitelor din cantonul Berna<sup>140</sup> dedică un capitol distinct impozitelor comunale, ce debutează cu reglementarea suveranității fiscale a acestora. Comunelor (categorisite în „comune municipale”, „comune mixte” și secțiuni ale acestora) li se recunoaște dreptul de a percepe impozite comunale. Comunele reglementează organizarea și competențele autorităților comunale proprii, prin regulamente de organizare. Suveranitate fiscală deplină au însă numai în privința impozitelor facultative, caz în care comunele au libertatea să stabilească: persoanele care fac obiectul impozitării; obiectul impozitului; baza de calcul a impozitului; baremul de impozitare și, după caz, ratele anuale etc.

### **Anual, orașul Berna încasează din impozite aproximativ 500 milioane de franci elvețieni.**

Începând cu anul 2002, cotitatea de impozit a localității Berna este de 1,54 (față de 3,06 – cotitatea de impozit a cantonului). Din punct de vedere istoric, în perioada 1970-1979 cotitatea a fost 2,00, în perioada 1980-1987 - a fost 2,30, în perioada 1988-1993 - a fost 2,20, iar în perioada 1994 – cotitatea comunei Berna a fost 2,40. În perioada 1995-2001, aceasta s-a menținut la 2,30.<sup>141</sup> În prezent, ea se menține la 1,54 (conform bugetului pe 2016).

Reamintim, cotitatea de impozit este un multiplicator al impozitului simplu, aplicabil conform art. 250, alin. 2 din Legea impozitelor din 21.05.2000<sup>142</sup>.

În cazul în care o persoană se află într-o situație de urgență financiară permanentă, aceasta are posibilitatea de a depune o cerere de reducere a taxelor. Dacă o scutire de taxe este exclusă, atunci poate fi depusă o cerere, la agenția de colectare a impozitelor corespunzătoare pentru prelungirea termenului de plată.

#### **3.2.3.1. Impozite comunale obligatorii**

În ce privește impozitele comunale obligatorii, Legea impozitelor din cantonul Berna reglementează, în primul rând, tipurile de impozite și modalitatea de impunere fiscală. Astfel, în baza sistemului fiscal cantonal, comunele percep obligatoriu: un impozit pe venit și un impozit pe avere – pentru persoanele fizice; un impozit pe profit și un impozit pe capital – pentru persoanele juridice; un impozit pe câștigurile imobiliare; un impozit la sursă pe veniturile anumitor persoane fizice și juridice (în cazul acestora din urmă, impozitul comunal perceput este egal cu cel reglementat pentru impozitul cantonal).

În ce privește calculul impozitului, baremurile și elementele impozabile stabilite pentru impozitele cantonale, precum și eventualele scutiri fiscale acordate la nivel cantonal, se aplică în mod egal și impozitelor comunale. Cotitatea de impozit este un multiplicator al impozitului simplu. Ea se aplică în

---

<sup>140</sup> Disponibilă on-line (versiunea franceză) pe

<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/753/art36?locale=fr>

<sup>141</sup> Lista completă a cotelor de impozit pentru toate localitățile din cantonul Berna, pentru anii 1970-2015, poate fi consultată aici: <http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.html>.

<sup>142</sup> Această lege a fost modificată în 09.09.2015. Versiunea aflată în vigoare începând cu 01.01.2016 poate fi consultată aici: <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/753/art36?locale=fr>.

calcularea tuturor impozitelor, cu excepția impozitului pe câștigurile la loterie, impozitului la sursă și impozitului pe capital datorat de societățile holding și societățile de domiciliu. **Cotitatea de impozit este stabilită de comună în fiecare an**, o dată cu adoptarea bugetului comunal. Cotitatea de impozit este identică pentru toate impozitele avute în vedere.

***Practic, impozitul simplu sau de bază este stabilit la nivel cantonal pe o perioadă mai lungă de timp, dar impozitul efectiv este corectat prin aplicarea unui factor de multiplicare („cotitate de impozit”), pe care cantoanele și comunele îl stabilesc liber în fiecare an bugetar. Deși ar putea fi modificată în fiecare an, totuși cotitatea de impozit rămâne în principiu neschimbată de la un an la altul, pe perioade mai lungi de timp. De exemplu, cotitatea cantonului Berna este de 3,06 începând cu anul 2002. Pe parcursul a 50 de ani, începând cu 1950, ea a variat foarte puțin, situându-se între 2,0 și 2,4.***

Un document oficial publicat în luna martie 2016 pe site-ul cantonului Berna<sup>143</sup> conține cotitățile de impozit ale tuturor comunelor din cantonul Berna (și ratele de impozit parohial) pe anul 2016. Cu titlu de exemplu, cotitatea de impozit a orașului („comunei”) Berna pentru acest an este de 1,54. Unele comune și-au fixat pentru acest an o cotitate mai mare (de exemplu, Schelten – 2,20), altele – o cotitate considerabil mai mică (cum ar fi Deisswil, cu 0,89). Cumulat, un locuitor al orașului Berna va fi impozitat în 2016 prin aplicarea unei cotități de 4,60 (3,06 cotitatea cantonului + 1,54 cotitatea orașului). Documentul prezintă și evoluția istorică a acestor cotități de impozit pe perioada 1990 – 2016, pentru fiecare comună a cantonului Berna. Situația orașului Berna se prezintă după cum urmează: 2,20 în 1990, 2,30 în 2000 și 1,54 începând cu anul 2010.

Nu în toate cantoanele comunele calculează impozitul pe baza unei cotități sau factor de multiplicare. În unele cazuri, acestea sunt stabilite ca procent din impozitul cantonal de bază. De exemplu, în 2015, comuna Givisez calculează impozitul pe venit/profit, impozitul pe avere și impozitul pe prestații în capital ca procent de 70% aplicat impozitului cantonal de bază<sup>144</sup>.

Legea fiscală a cantonului Berna recunoaște dreptul comunelor de a impozita. Astfel, dacă legea nu prevede altfel, comuna are dreptul la impozitul pe venit și avere datorat de persoanele fizice, precum și la impozitul pe profit și pe capital datorat de persoanele juridice din jurisdicția sa. De asemenea, comuna are dreptul la impozitul pe câștiguri imobiliare datorat de contribuabilul care a realizat aceste câștiguri pe teritoriul său.

Legea fiscală din Berna reglementează și partajarea impozitelor între comune. Astfel, în unele situații prevăzute de lege, impozitele comunale sunt împărțite între comunele din cantonul Berna, conform unui algoritm reglementat. De exemplu, atunci când un contribuabil deține un imobil în altă comună decât cea competentă să îl impoziteze, impozitul aferent acestuia este partajat între cele două comune, în conformitate cu reglementările federale care interzic dubla impunere.

---

<sup>143</sup> Documentul poate fi consultat aici:

[http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/Statistik/fv-stat-steueranlage\\_2016.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/Statistik/fv-stat-steueranlage_2016.pdf)

<sup>144</sup> <https://drive.google.com/file/d/0B53XnzOh6idiRnBKMi1USHdZWWs/view>

### **3.2.3.2. Impozitele comunale facultative**

O primă precizare obligatorie este că materiile supuse impozitării cantonale nu pot face obiectul vreunei altui impozit comunal, cu excepția taxelor imobiliare. Valoarea oficială a imobilelor și a forțelor hidraulice nu poate fi utilizată ca bază pentru alte taxe comunale decât taxa imobiliară și taxa pe diguri.

În cantonul Berna, comunele pot percepe, dacă așa consideră de cuviință, următoarele taxe suplimentare față de cele obligatorii: taxe imobiliare, taxe de sejur și taxe de promovare a turismului.

**Taxele imobiliare.** Comunele pot percepe o taxă imobiliară pe valoarea oficială a imobilelor, de maxim 1,5 la mie din această valoare. Subiectul acestei taxe este persoana fizică sau juridică înscrisă ca proprietar sau uzufructuar în registrul funciar, la finalul anului calendaristic. Sunt scutite clădirile publice sau administrative, bisericile, sinagogile și presbiteriile etc. Taxa imobiliară este stabilită de comună, dar decizia de taxare poate face obiectul unei reclamații (nu și în ce privește valoarea, care este reglementată oficial). Decizia administrativă cu privire la reclamație poate fi atacată în fața Comisiei de recurs în materie fiscală.

Potrivit legii speciale a cantonului Berna, cota de taxare nu poate fi mai mare de 1,5 la mie din valoarea oficială a imobilului. În orașul Berna, în prezent, taxa imobiliară este stabilită la nivelul maxim, de 1,5‰.<sup>145</sup>

**Taxa de sejur.** Comunele pot percepe o taxă de sejur, dar nu poate utiliza în mod liber veniturile încasate din această taxă, ci trebuie să le folosească pentru a finanța resursele sau evenimentele turistice „care servesc înainte de toate interesele oaspeților”. Persoanele fizice nerezidente în comună sunt taxate în funcție de numărul de nopți petrecute pe teritoriul comunei, dar proprietarii, uzufructuarii, chiriașii sau arendașii de lungă durată pot fi taxați pe baza unei sume anuale forfetare. Companiile hoteliere și persoanele fizice care găzduiesc turiști sunt responsabili în mod solidar cu aceștia pentru plata taxei de sejur.

Orașul Berna percepe taxa de sejur de la persoanele care utilizează servicii de cazare. Aceștia trebuie să achite această taxă suplimentară, alături de un bilet pentru orașul Berna. Plata se face de către persoana ce oferă serviciile de cazare către autorităților fiscale ale orașului Berna, care la rândul lor, virează veniturile nete încasate către Organizația pentru turism. Începând cu 1 mai 2015, taxa pentru turism percepută la nivel cantonal este colectată de autoritățile fiscale ale orașului Berna. Hotelurile, pensiunile și alte tipuri de unități de cazare sunt obligate să achite o taxă de 4.50 Franci, alcătuită din taxa suplimentară (taxa de sejur) în valoare de 2.8 Franci și 1.50 Franci, reprezentând biletul pentru orașul Berna. Unitățile de cazare, precum locurile de camping, hosteluri, săli de sport și alte asemenea, vor achita o taxă de 2.90 Franci, alcătuită din 1.40 taxă suplimentară (taxa turistică) și 1.50 Franci biletul pentru orașul Berna.

Persoanele cu vârsta cuprinsă între 6 și 16 ani sunt scutite de taxa turistică și achită doar 1.50 Franci, contravaloarea biletului pentru orașul Berna. Această taxă va fi achitată lunar la Administrația finanțelor publice a orașului Berna.

---

<sup>145</sup> [www.bern.ch/themen/arbeit-und-steuern/steuern/berechnung](http://www.bern.ch/themen/arbeit-und-steuern/steuern/berechnung)

**Taxa de promovare a turismului.** Comunele pot percepe o taxă pentru promovarea turismului. Și în acest caz, sumele obținute au o destinație specială: finanțarea cheltuielilor care profită contribuabililor, cum ar fi cercetări de piață, furnizarea de servicii turistice, organizarea de manifestări turistice, sportive sau culturale cu efect publicitar. Această taxă poate fi percepută de la: persoanele juridice care își au sediul sau un punct de lucru permanent în comună; persoanele fizice care desfășoară activități lucrative independente în comună; proprietarii, uzufructuarii, chiriașii sau arendașii avuți în vedere la plata taxei de sejur. Această taxă se calculează „în conformitate cu avantajele și valoarea adăugată pe care contribuabilii le obțin din turism.

În alte cantoane elvețiene, comunele pot stabili alte taxe facultative / obligatorii. De exemplu, comuna Givisiez avea în 2015 o taxă pe (deținere de) câini de 80 CHF, o taxă pe spectacole și divertisment constând într-o majorare cu 10% a biletului de intrare, o taxă de 5% pe premii etc. Până în 1997, în acest canton se percepea și o taxă pentru persoanele care nu făceau parte din serviciul civil de pompieri (100 CHF pentru cei între 20 și 39 de ani și 50 CHF pentru cei între 40 și 50 de ani).<sup>146</sup> O asemenea taxă se percepe și astăzi în unele cantoane, de exemplu în Geneva, chiar și de la membrii misiunilor permanente și organizațiilor internaționale cu sediul aici.<sup>147</sup>

Procedural, în cantonul Berna, impozitele comunale facultative sunt stabilite de localități. Decizia de taxare poate face obiectul unei reclamații, iar soluția dată acesteia poate fi atacată cu recurs adresat prefectului. La rândul său, decizia prefectului poate fi atacată în fața Tribunalului administrativ.

Reglementarea comunală poate stabili și o amendă pentru sustragerea de la plata impozitelor comunale facultative, de maxim 5.000 de franci elvețieni. Eventualele sancțiuni penale se stabilesc de cantoane – în cazul impozitelor comunale obligatorii, și de comune – în cazul impozitelor comunale facultative.

În ce privește perceperea impozitelor comunale, administrația fiscală cantonală este cea care percepe impozitele comunale obligatorii, iar celelalte impozite comunale (cele facultative) sunt percepute direct de comună. Comuna poate stabili reguli proprii de percepere a impozitelor facultative, cu condiția să nu împietzeze asupra perceperei impozitelor de către canton. În favoarea comunelor, este instituită o ipotecă legală pentru garantarea următoarelor impozite: impozitul pe imobile și forțe hidraulice, impozitul pe câștiguri imobiliare și taxa imobiliară.

### **3.2.4. Impozite și taxe care se fac venit la bugetul parohiilor**

Majoritatea cantoanelor elvețiene percep un așa-numit „impozit parohial” sau bisericesc (Freiburg, Givisiez, Berna etc.).

Impozitul parohial este exprimat, de cele mai multe ori, printr-un coeficient de multiplicare, în general stabilit de Consiliul Parohial. Coeficientul este, de obicei, exprimat în raport cu impozitul simplu (baremul cantonal de bază), dar există și situații în care este stabilit în raport de impozitul cantonal sau comunal efectiv datorat (sub formă de taxe adiționale). Unele parohii au propriile lor baremuri de tarifyare.

<sup>146</sup> <https://drive.google.com/file/d/0B53XnzOh6idiRnBKMi1USHdZWWs/view>

<sup>147</sup> [www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/manual-regime-privileges-and-immunities/introduction/manual-taxation/non-fire-brigade-tax.html](http://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/manual-regime-privileges-and-immunities/introduction/manual-taxation/non-fire-brigade-tax.html)

În conformitate cu Legea impozitelor parohiale din cantonul Berna<sup>148</sup>, parohiile percep un impozit pe venitul și averea persoanelor fizice, ca și pe profitul și capitalul persoanelor juridice, de la anumite persoane fizice sau juridice. Parohiile sunt constituite în conformitate cu Legea din 6 mai 1945 privind organizarea cultelor.

Sunt subiecți impozabili ai impozitului parohial persoanele fizice care: (a) își au domiciliul sau reședința pe teritoriul parohiei; (b) fac parte dintr-o biserică națională a cantonului Berna, sau dintr-o confesiune sau cult recunoscut, la sfârșitul anului fiscal. Și persoanele juridice sunt supuse impozitului parohial al comunei unde își au sediul, cu excepția entităților care au ele însele un scop religios sau ecleziastic sau beneficiază de scutire generală de impozite.

Baza de calcul a impozitului parohial este cea determinată prin legislația fiscală generală, fiind aplicabile aceleași elemente impozabile, facilități sau deduceri fiscale.

Impozitul parohial se calculează prin înmulțirea ratei unitare a impozitului cantonal (impozitul simplu) cu cota de impozit parohial, care este stabilită anual de fiecare parohie, sub forma unei fracțiuni din impozitul simplu. Impozitul parohial datorat de persoanele juridice (care, evident, nu au ele însele o religie) se stabilește ca medie ponderată a cotelor de impozit ale parohiilor respective.

Comunele municipale și comunele mixte păstrează registrul impozitelor parohiale. Cei responsabili cu păstrarea registrului asigură transmiterea completă a informațiilor conținute în registrul impozitelor parohiale către Administrația fiscală cantonală. Pentru păstrarea registrului, parohiile plătesc comunelor o indemnizație, al cărei cuantum este stabilit de contribuabilii care fac parte din respectiva biserică.

Administrația fiscală cantonală este investită cu perceperea impozitelor parohiale, ca și cu a celor cantonale și comunale, în conformitate cu legislația fiscală a cantonului Berna. Pentru colectarea și virarea impozitelor parohiale, autoritatea cantonală primește un comision de 2% din impozitul facturat.

După cum am arătat, sumele încasate cu titlu de impozit parohial de la persoanele juridice sunt repartizate între parohiile care au dreptul la acest impozit. Cota convenită fiecărei parohii este determinată de numărul de membri ai acelei confesiuni din comuna unde își are sediul social contribuabilul persoană juridică, determinat prin rezultatul unui recensământ federal.

Atunci când persoanele fizice sau juridice sunt impozitate în diferite parohii, vor fi aplicate pentru distribuția taxelor bisericesti aceleași principii ca și pentru distribuția taxelor comunale.

Pentru anul 2016, ratele impozitului parohial în orașul Berna (cu care se înmulțește impozitul simplu pentru a determina cuantumul final al impozitului parohial) sunt următoarele: Biserica evanghelică reformată: 0,1840; Biserica romano-catolică: 0,2070; Biserica catolică-creștină: 0,2760. Rata pentru persoane juridice este de 0,1919.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Disponibilă online pe <http://www.lexfind.ch/dtah/29732/3/>

<sup>149</sup> Sursa:

[www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/S\\_tatistik/fv-stat-steueranlage\\_2016.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/steueranlage.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/S_tatistik/fv-stat-steueranlage_2016.pdf)

### 3.2.5. Contribuții la sistemul de asigurări sociale

#### 3.2.5.1. Sistemul elvețian de securitate socială

Sistemul de securitate socială elvețian este finanțat din două surse principale: contribuțiile asiguraților și angajatorilor acestora, pe de o parte, și veniturile fiscale ale statului (impozite și taxe), pe de altă parte. Sistemul este destul de fragmentat, din cauza caracterului federal al statului elvețian, dar tendința este și aici de unificare și armonizare la nivel național.

„O rețea puternică de securitate socială este de o importanță majoră pentru armonia socială”. Acestea sunt printre primele cuvinte pe care le întâlnim pe website-ul Biroului Federal pentru Asigurări Sociale al Elveției<sup>150</sup>. Elveția are o rețea de asigurări sociale solidă și eficientă, ne asigură instituția citată, iar această situație trebuie să continue și în viitor, indiferent de situația economică mai bună sau mai proastă.

Sistemul de securitate socială elvețian acordă prestații pentru: (1) bătrânețe, deces și invaliditate (sistem de bază și sisteme ocupaționale); (2) boală, accidente și boli profesionale; (3) șomaj; (4) alocații familiale. În ceea ce privește maternitatea, prestațiile în natură sunt acordate de sistemul de asigurări de sănătate, iar cele în bani de sistemul de asigurări pentru pierderea câștigului (IPG/APG).<sup>151</sup>

Sistemul se bazează pe trei piloni:

- primul pilon: asigurarea publică destinată tuturor persoanelor care sunt domiciliat și/sau lucrează în Elveția;
- al-2-lea pilon: asigurarea profesională/ocupațională obligatorie destinată salariaților și asigurarea profesională facultativă destinată persoanelor ce desfășoară activități independente;
- al-3-lea pilon: asigurarea individuală: indemnizația de șomaj, prestațiile familiale, prestațiile în cazul efectuării serviciului militar sau alte servicii și prestațiile speciale necontributive.<sup>152</sup>

Angajatorul îndeplinește formalitățile de afiliere privind asigurările sociale pentru salariații săi, cu excepția asigurării de boală. În ultimul caz, afilierea se face de către persoana supusă asigurării obligatorii. Persoana independentă sau inactivă trebuie să se asigure singură pentru toate asigurările sociale.<sup>153</sup>

Biroul Federal pentru Asigurări Sociale (BFAS) este instituția care gestionează sistemele de protecție destinate vârstnicilor, invalizilor și familiei. Potrivit informațiilor de pe website-ul său, Confederația cheltuiește aproximativ o treime din bugetul său pentru securitatea socială, în ultimii ani fiind vorba de circa 20 de miliarde de franci elvețieni. Jumătate din aceste cheltuieli revin asigurărilor pentru limită de vârstă și de urmaș și aproape un sfert asigurărilor de invaliditate, în timp ce alte sume importante sunt cheltuite pentru reducerea individuală a primelor de asigurare obligatorii și pentru prestațiile suplimentare.

<sup>150</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)

<sup>151</sup> Conform Ministerului român al muncii, [www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Integrare/Elvetia.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Integrare/Elvetia.pdf).

<sup>152</sup> Idem.

<sup>153</sup> Idem.

Competențele principale ale BFAS se referă la:

- Pensiile (asigurările) pentru limită de vârstă și de urmaș;
- Pensiile (asigurările) de invaliditate;
- Prestațiile sociale suplimentare;
- Pensiile ocupaționale (fondurile de pensii);
- Indemnizațiile pentru pierderea de venituri pentru persoanele care servesc în armată, serviciul public sau protecția civilă;
- Indemnizațiile de maternitate și alte indemnizații familiale;
- Alte competențe legate de familie, copilărie, tinerețe, bătrânețe și relațiile dintre generații, precum și probleme de politică socială în general;
- Ajustarea constantă a legislației în materie la schimbarea realităților sociale.

BFAS coordonează sau este implicat în derularea a numeroase proiecte la nivel federal, având ca scop modernizarea sistemului public de pensii, reforma prestațiilor suplimentare, protecția tinerilor sau programul național de prevenire și combatere a sărăciei (2014-2018), în care colaborează cu cantoanele, comunele și organizații private.

Fiecare rezident în Elveția trebuie să se asigure în sistemul de asigurări de sănătate, dar alegerea unui fond de asigurări de sănătate este liberă: fiecare persoană trebuie să contacteze fondul de asigurări pe care și l-au ales.

Persoanele rezidente sau care lucrează în Elveția au însă obligația să se afilieze la sistemul federal de bază de asigurări pentru bătrânețe și urmași (AHV/AVS) și la sistemul de asigurări de invaliditate (IV/AI) – pilonul 1. Totuși, numai lucrătorii ai căror salariu depășește o anumită limită (peste aproximativ 20.000 de franci elvețieni pe an) trebuie să se afilieze la un sistem ocupațional (pilonul 2).

Asigurarea pentru accidente și șomaj acoperă numai pe lucrătorii salariați. Celelalte persoane trebuie să se asigure pentru accidente în sistemul de asigurări de sănătate.

Salariații contribuie la toate tipurile de asigurări, cu excepția celor de sănătate (unde se asigură obligatoriu, dar pe cont propriu). Instituțiile publice, de asemenea, contribuie la finanțarea asigurărilor sociale, cu excepția asigurărilor pentru accidente și asigurărilor ocupaționale. Organismele publice acordă ajutoare asiguraților de condiție economică modestă.

Cererile pentru prestații trebuie adresate asiguratorului respectiv: sistemul de asigurări de sănătate, sistemul de asigurări pentru accidente, fondul de asigurări pentru bătrânețe și urmași, serviciul de asigurări pentru invaliditate sau furnizorul de prestații ocupaționale.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Idem.

### 3.2.5.2. Sistemul de pensii

Sistemul de pensii elvețian, cu cele 3 pilone ale sale (pensiile federale, pensiile ocupaționale și asigurările individuale) se autodeclară<sup>155</sup> un succes, ba chiar, „una dintre cele mai importante realizări sociale ale Elveției”. Persoanele tinere și active finanțează prestațiile cuvenite pensionarilor.

Totuși, și sistemul elvețian de pensii se confruntă cu mari provocări. Longevitatea crește și, în câțiva ani, generația „baby-boom” va ajunge la vârsta de pensionare. În plus, dobânzile sunt inferioare celor preconizate în ultimii ani. Cei doi piloni publici de pensii resimt aceste realități sociale. Rezervele de capital ale sistemului public de pensii vor începe să scadă treptat, începând cu 2020. În ceea ce privește fondurile de pensii, acestea nu dispun de mijloacele necesare pentru a finanța prestațiile minime prevăzute de lege.

În același timp, nevoile populației s-au schimbat: doar un sfert dintre cei activi încetează să muncească la împlinirea vârstei de pensionare; majoritatea asiguraților doresc soluții mai flexibile pentru tranziția la situația de pensionar.

Primul pilon (AHV-AVS/IV-AI) cuprinde **asigurarea de bază pentru bătrânețe, urmași și invaliditate.**

Bărbații au dreptul la pensie de bătrânețe la vârsta de 65 ani, iar femeile la 64 ani. Este posibilă pensionarea anticipată cu doi ani înainte de vârsta de pensionare stabilită, caz în care pensia se reduce cu 6,8% pentru fiecare an, sau se poate prelungi pensionarea cu 1-3 ani peste vârsta de pensionare stabilită, caz în care pensia este majorată cu 5,5-31,5%, în funcție de numărul de luni de prelungire. Pensionarii au dreptul, în anumite situații, să primească o pensie pentru copii și/sau o pensie suplimentară pentru soție. În anumite condiții, există și dreptul la o pensie de văduv. Persoanele cu dizabilități mai severe au dreptul, de la vârsta de 18 ani, la o pensie de invaliditate, al cărei nivel diferă în funcție de gradul de invaliditate.<sup>156</sup>

Al doilea pilon cuprinde **sistemul ocupațional sau profesional de prestații.**

Asigurarea profesională/ocupațională este obligatorie pentru salariați și facultativă pentru persoanele ce desfășoară activități independente.

Al treilea pilon cuprinde **sistemul individual de prestații.**

Orice persoană poate să încheie o asigurare individuală cu o societate de asigurări sau o instituție bancară, iar pentru primele de asigurare plătite va beneficia de deduceri fiscale. Asigurarea individuală poate cuprinde: indemnizația de șomaj, prestațiile familiale, prestațiile în cazul efectuării serviciului militar sau alte servicii și prestațiile speciale necontributive.

---

<sup>155</sup> [http://www.bsv.admin.ch/altersvorsorge\\_2020/index.html?lang=fr](http://www.bsv.admin.ch/altersvorsorge_2020/index.html?lang=fr)

<sup>156</sup> Pentru detalii, a se vedea: [www.mmuncii.ro/pub/imagenanager/images/file/Integrare/Elvetia.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagenanager/images/file/Integrare/Elvetia.pdf) și [www.ahv.ch](http://www.ahv.ch).



### **3.2.5.3. Asigurarea de sănătate**

Un studiu detaliat privind sistemul elvețian de asigurări de sănătate<sup>157</sup>, realizat de o casă de avocatură din Zurich la comanda unei companii private din Târgu-Mureș, relevă că sistemul de sănătate elvețian este finanțat prin contribuțiile asiguraților, dar în mod special prin finanțare de stat (din sume provenite din încasări fiscale). Sistemul elvețian de îngrijiri medicale este foarte descentralizat. Programele de asistență medicală sunt implementate la nivel cantonal, și tot la acest nivel sunt stabilite primele de asigurare. De asemenea, cantoanele și comunele sunt responsabile de asigurarea infrastructurii și a serviciilor de îngrijiri medicale (spitale, stabilimente medico-sociale etc.). Cele trei nivele diferite de guvernare împărtășesc nu doar competențele, ci și finanțarea datorată de stat. Cantoanele suportă cam 2/3 din această finanțare, iar comunele aproximativ 1/3 din cheltuielile de îngrijire medicală. Confederația contribuie cu circa 1% din costuri.

Asigurarea de sănătate este obligatorie pentru toți rezidenții elvețieni, chiar și copiii fiind asigurați individual, de la vârsta de 3 luni. Asigurarea acoperă nevoile de bază de îngrijiri medicale, orice depășește serviciile oferite în baza acestei asigurări obligatorii fiind acoperit de asigurările complementare voluntare, pe care societățile de asigurare le pot furniza în mod liber.

Fiecare persoană asigurată plătește o primă individuală, care nu se calculează în funcție de venit, ci depinde de tipul de asigurare, locul de rezidență și asigurarea aleasă.

Prestațiile sunt plătite pentru boală, accident (dacă nu există o asigurare de accident) și maternitate. Asigurarea acoperă îngrijirile medicale ambulatorii și spitalicești, precum și medicamentele prescrise de doctor. Tratamentul dentar nu este acoperit în mod normal.

### **3.2.5.4. Asigurarea de șomaj**

Toate persoanele angajate într-o activitate lucrativă în Elveția care nu au atins încă vârsta de pensionare sunt obligate să aibă o asigurare pentru șomaj. Contribuțiile de asigurare pentru șomaj sunt plătite jumătate de către angajator, jumătate de angajat. Asigurarea de bază pentru accidente și șomaj acoperă numai pe lucrătorii salariați. Celelalte persoane trebuie să se asigure pentru accidente în sistemul de asigurări de sănătate.

Pentru a primi prestația de șomaj, asiguratul trebuie să îndeplinească următoarele condiții: (1) să fi fost angajat într-o activitate plătitoare de contribuții cel puțin 12 luni în ultimii doi ani precedenți șomajului; (2) să rămână disponibil serviciului de ocupare pentru plasare în timp ce continuă să-și caute un loc de muncă (3) să dorească și să poată accepta un loc de muncă.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Studiul poate fi consultat aici: [blog.inmures.ro/wp-content/uploads/2012/12/Raport\\_Asupra\\_Sistemului\\_Elvetian\\_de\\_Asigurari\\_de\\_sanatate3.pdf](http://blog.inmures.ro/wp-content/uploads/2012/12/Raport_Asupra_Sistemului_Elvetian_de_Asigurari_de_sanatate3.pdf)

<sup>158</sup> Conform Ministerului român al muncii, [www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Integrare/Elvetia.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Integrare/Elvetia.pdf).

### **3.2.5.5. Prestațiile familiale și de maternitate**

Sistemul federal al prestațiilor familiale cuprinde toți lucrătorii din agricultură și fermierii independenți al căror venit se situează sub limita de la care trebuie să se afilieze la un sistem ocupațional.

**Alocațiile** familiale în sectorul agricol sunt organizate la nivel federal, în timp ce acelea pentru alți lucrători sunt guvernate de legislația cantonală. Alocațiile familiale sunt în mod normal plătite de către angajatori, o dată cu salariile. Următoarele alocații minime sunt plătite de la 1 ianuarie 2009 în toate cantoanele, lunar per copil: 200 CHF, alocație pentru copiii cu vârsta de maxim 16 ani și 250 CHF, alocație pentru educație, pentru copiii între 16 și 25 ani.<sup>159</sup>

În ce privește **maternitatea**, sistemul obligatoriu de asigurări de sănătate oferă nu numai prestații generale de îngrijiri medicale, ci și prestații în natură specifice: examinare în timpul și după sarcină, naștere, consiliere pentru hrănirea și îngrijirea copilului și servicii de spitalizare pentru un nou născut sănătos, dacă este internat împreună cu mama lui. Mamele nu trebuie să contribuie la costul acestor servicii. Sistemul de asigurare pentru pierderea câștigului/concediile medicale asigură pentru toate mamele implicate într-o activitate lucrativă (salariată sau independentă) primirea unei alocații de maternitate de 80% din ultimul venit, supusă unui plafonări de 196CHF pe zi, timp de 14 săptămâni de la naștere. Pentru a se califica pentru această alocație, o femeie trebuie să fi fost asigurată cel puțin 9 luni înainte de naștere și să fi fost implicată într-o activitate lucrativă cel puțin 5 luni din această perioadă.<sup>160</sup>

### **3.2.6. Sinteză privind regimul fiscal din Elveția**

#### **3.2.6.1. Tipurile de impozite și taxe percepute în Elveția**

În Țara Cantoanelor există două categorii principale de impozite: impozitele directe și impozitele indirecte.

#### **Impozitele directe**

Confederația, cantonul și comuna de domiciliu percep impozite directe de la toți contribuabilii.

Suma este stabilită în funcție de situația financiară a persoane impozitate, adică în funcție de capacitatea sa de a plăti. Contribuabilii trebuie să furnizeze în mod regulat informații despre venitul și averea lor și să dea în acest sens o declarație fiscală .

#### **Impozitele indirecte**

Impozitele indirecte sunt colectate în mod independent de situația economică a persoanei care le plătește. Taxa pe valoarea adăugată și impozitele pe tutun, alcool și ulei mineral sunt exemple tipice de impozite indirecte. Aceste impozite, numitele și taxe pe consum, sunt suportate de consumatorii de bunuri și servicii și sunt incluse în prețul acestor bunuri și servicii .

---

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> Idem.

Impozitele indirecte includ, de asemenea, impozitele datorate pentru deținerea anumitor active și pentru efectuarea anumitor activități, cum ar fi impozitul cantonal pe vehiculele rutiere sau taxa locală pentru deținătorii de câini.

Taxele pe întregul an fiscal se datorează la locul unde contribuabilul își are domiciliul fiscal în data de 31 decembrie.

Tabelul de mai jos sintetizează principalele impozite și taxe percepute în Elveția, pe cele trei paliere de guvernare<sup>161</sup>:

Denumirea impozitului	Nivel federal	Nivel cantonal	Nivel municipal
<b>Impozite directe</b>			
Impozit pe venit	da	da	da
Impozit pe profit	da	da	da
Impozit pe avere	nu	da	da
Impozit pe capital	nu	da	da
Impozit pe moșteniri și donații	nu	da	da
Impozit la sursă	da	da	da
Impozit pe câștiguri din tranzacții imobiliare	nu	da	da
<b>Impozite indirecte (taxe pe consum)</b>			
TVA	da	nu	nu
Accize tutun	da	nu	nu
Taxe de timbru	da	nu	nu
Accize alcool	da	nu	nu
Taxa pe uleiul mineral	da	nu	nu
Taxa pentru neefectuarea serviciului militar	da	nu	nu
Taxa pe transferul de capital	da	nu	nu

**Tabelul 27 - Principalele impozite și taxe percepute în Elveția, pe cele trei paliere de guvernare**

### **3.2.6.2. Cine colectează impozitele?**

Impozitele directe se distribuie între Confederație, cantoane și comune (și parohii, în cazul anumitor cantoane). Administrația fiscală a cantoanelor direcționează și coordonează activitatea fiscală, de la facturare până la colectare, pentru toate aceste niveluri de impozitare.

<sup>161</sup> Sursa: B. Dafflon, 2015, *Swiss Fiscal Federalism: New Roads after the Reform of the Constitution*. In G. Pola (ed.), „Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects, Federalism Studies”, Ashgate, Farnham UK and Burlington USA, and Éupolis Lombardia, pp 91-112. Mulțumim profesorului Bernard Dafflon de la Universitatea din Fribourg pentru tot sprijinul pe care ni l-a acordat în înțelegerea sistemului fiscal elvețian.

### **3.2.6.3. Cine sunt contribuabilii?**

În mod firesc, și în sistemul fiscal elvețian se face distincție între persoanele fizice și cele juridice.

**Persoanele fizice** sunt indivizii „în carne și oase”.

În cantonul Berna, sunt supuse impozitării toate persoanele fizice care, conform legislației fiscale, își au domiciliul în acest canton la data de 31 decembrie, precum și nerezidenții care dețin în Berna un imobil (de exemplu, o casă de vacanță) sau o afacere.

În afară de salariați, persoanele care desfășoară activități independente, studenții, pensionarii și beneficiarii de prestații sociale sunt, de asemenea, supuși impozitării.

Veniturile și averea minorilor se adaugă la cele ale părinților lor. Cu toate acestea, minorii sunt impozitați în mod individual pentru veniturile obținute din activități lucrative. Acesta este motivul pentru care tinerii primesc prima lor declarație de impunere în anul în care împlinesc 16 ani.

Toți contribuabilii sunt obligați să completeze în mod sistematic o declarație fiscală, chiar dacă nu au niciun venit, nicio avere, iar valoarea impozitelor este zero.

**Persoanele juridice** sunt societățile comerciale (societăți pe acțiuni, societăți cu răspundere limitată), cooperativele, asociațiile și fundațiile.

Persoanele juridice cu sediul în cantonul Berna și cele cu sediul în afara cantonului, dar care dețin în proprietate terenuri sau clădiri în acest canton, sunt subiecți impozabili ai cantonului Berna. Ele sunt impozitate pentru întregul an, dacă îndeplinesc condițiile de impozitare în Berna la sfârșitul anului fiscal.

Există și așa-numiții „**subiecți fiscali virtuali**”, cum ar fi comunitățile de moștenitori, comunitățile de coproprietari sau societățile în nume colectiv. Acești subiecți fiscali completează propria declarație de impozit, dar nu plătesc ei înșiși impozitele. Veniturile și averea lor sunt impozitate în sarcina fiecărui comoștenitor sau coproprietar, proporțional cu cota pe care o deține fiecare.

### **3.2.6.4. Ce se impozitează?**

În cazul **persoanelor fizice**, este impozitat atât venitul, cât și averea.

Toate veniturile salariale, inclusiv beneficiile în natură, cum ar fi produsele alimentare, locuința de serviciu sau gratificațiile, trebuie să fie declarate ca venit .

La fel, salariile realizate de ucenici sau în timpul vacanțelor sau în week-end sunt impozabile.

Persoanele care realizează o activitate remunerată independentă (de exemplu: meșteșugari, medici, notari etc.) trebuie să raporteze veniturile rezultate din activitatea lor și averea afectată pentru afacerea lor .

În mod similar, toate anuitățile și pensiile trebuie declarate.

Venitul impozabil include suplimentar dobânzile rezultate din conturi bancare și din conturi poștale, dividendele și câștigurile la loterie. Contribuțiile de întreținere a copiilor minori sunt impuse asupra părintelui cu care ei locuiesc.

Avea impozabilă include în special conturile bancare sau poștale, valoarea fiscală a acțiunilor, obligațiunilor, imobilelor, automobilelor și motocicletelor, obiectelor de valoare, a creditelor și a asigurărilor de viață, dar nu și a mobilierului.

Moștenirile și donațiile nu fac obiectul impozitului pe venit, ci a unui impozit special pe succesiune și donații. Soți și descendenți lui *de cujus* ori ai donatorului sunt totuși exonerati de la plata acestui impozit.

Concubinii care a trăit împreună timp peste 10 ani beneficiază de un barem de impozitare mai favorabil.

În cazul **persoanelor juridice**, este impozitat atât profitul, cât și capitalul.

Spre deosebire de canton și de comune, care impozitează persoanele juridice atât pentru profit, cât și pentru capital, Confederația le impozitează numai pentru profit.

### **3.2.6.5. Ce poate fi dedus fiscal?**

Principalele cheltuieli care pot fi deduse în cantonul Berna sunt:

- ✓ Cheltuielile profesionale (ex: abonamente de tren și autobuz, mese servite în afara localității, costuri de perfecționare profesională);
- ✓ Dobânzile pasive (cheltuieli de chirie a capitalului);
- ✓ Primele de asigurare;
- ✓ Cheltuielile medicale și dentare nerambursate de asigurările de sănătate, care depășesc o anumită sumă;
- ✓ Cheltuielile legate de un handicap, aflate în sarcina contribuabilului;
- ✓ Costurile de formare în afară a copiilor;
- ✓ Costurile de îngrijire a copiilor de către terți, de exemplu, într-o creșă;
- ✓ Costurile de întreținere, exploatare și administrare a imobilelor;
- ✓ Donațiile către instituții de utilitate publică (caritabile).

Aceste deduceri sunt de obicei plafonate la o anumită sumă.

Plățile către fondul de pensii și către Pilonul al 3-lea de pensii sunt de asemenea deductibile. Administrația fiscală cantonală ține cont automat la impozitare de deducerile sociale pentru copii.

Datoriile sunt deductibile din totalul averii. Sunt considerate datorii nu numai creditele și împrumuturile bancare sau de la alți creditori, ci și facturile restante la 31 decembrie.

### **3.2.6.6. Cât impozit se plătește?**

În cantonul Berna, ca în majoritatea cantoanelor elvețiene, se aplică sistemul de impozitare progresivă. Aceasta înseamnă că impozitul plătit nu crește liniar în raport cu veniturile și averea, ci progresiv, adică

mai mult proporțional. Cu cât crește venitul și averea declarată, cu atât crește și procentul contribuțiilor datorate comunității.

Declarația de impozit permite stabilirea venitului și a averii impozabile (totalul veniturilor și a averii, din care se scad toate deducerile). Impozitul denumit „simplu” se calculează asupra acestor două sume prin aplicarea baremurilor fiscale în vigoare. În cantonul Berna, impozitul simplu este apoi multiplicat cu un număr (coeficient) numit „cotitate de impozit”.

Din înmulțirea impozitului simplu cu cotitatea cantonală de impozit rezultă impozitul cantonal, valabil pe tot teritoriul cantonului. Din înmulțirea impozitului simplu cu cotitatea locală de impozit rezultă impozitul comunal. Din înmulțirea impozitului simplu cu cotitatea parohială de impozit rezultă impozitul parohial. Fiecare localitate are propria sa cotitate de impozit, astfel încât valoarea impozitului local variază de la o oraș la altul.

Impozitul federal direct se percepe numai asupra veniturilor. Impozitul simplu reprezintă în acest caz impozitul final.

Tabelul de mai jos<sup>162</sup> prezintă un exemplu de calcul al impozitului pentru ipoteza unei persoane singure, în cantonul Berna:

<b>Exemplu de calcul al impozitului</b>			
Ipoteză: barem aplicabil unei persoane singure			
Venit impozabil:	54.200 CHF		
Avere impozabilă:	259.000 CHF		
Cota de impozit (ipoteză):	Canton – 3,06; Oraș – 1,74; Parohie – 0,2.		
<b>Venit impozabil:</b>	50 000 CHF	→	impozit simplu: 1.973,35 CHF
Pentru surplusul de:	4 200 CHF	→	42x 4,45 CHF 186,9 CHF
		→	Total impozit simplu: 2.160,25 CHF
Impozit cantonal:	Impozit simplu 2.160,25 CHF x 3,06		6.746,55 CHF
Impozit comunal:	Impozit simplu 2.160,25 CHF x 1,74		3.758,85 CHF
Impozit parohial:	Impozit simplu 2.160,25 CHF x 0,2		432,05 CHF
<b>Total impozit pe venit - cantonal, comunal și parohial:</b>			<b>10.801,25 CHF</b>
Avere impozabilă:	210 000 CHF	→	impozit simplu: 110,50 CHF
Pentru surplusul de:	49 000 CHF	→	49 x 0,80 CHF 39,20 CHF
		→	Total impozit simplu: 149,70 CHF
Impozit cantonal:	Impozit simplu 149,70 CHF x 3,06		6.746,55 CHF
Impozit comunal:	Impozit simplu 149,70 CHF x 1,74		3.758,85 CHF
Impozit parohial:	Impozit simplu 149,70 CHF x 0,2		432,05 CHF
<b>Total impozit pe avere - cantonal, comunal și parohial:</b>			<b>748,55 CHF</b>
<b>Total impozit de plată (impozit pe venit și pe avere)*:</b>			<b>11.549,80 CHF</b>
* la care se adaugă impozitul federal direct pe venit			

**Tabelul 28 – Exemplu de calcul al impozitului pentru ipoteza unei persoane singure, în cantonul Berna**

<sup>162</sup> Sursa: [http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/steuern/steuern\\_berechnen/berechnungsbeispiel.html](http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/steuern/steuern_berechnen/berechnungsbeispiel.html)

### **3.2.6.7. Cum se derulează procedura fiscală?**

Cantonul Berna cunoaște regimul de impozitare „coincident” din anul 2001 .

În cadrul acestui regim , impozitul pe venit este datorat pentru anul în cursul căruia a fost realizat venitul. Acest an se numește „an fiscal” sau „perioadă fiscală”. Având în vedere că valoarea venitului nu poate fi stabilită decât la sfârșitul anului fiscal , depunerea declarațiilor fiscale, impozitarea și facturarea pentru un anumit an fiscal au întotdeauna loc în anul următor. Pentru ca atât cantonul, cât și comunele să poată dispune de lichidități pentru cheltuielile curente în ciuda acestui decalaj, contribuabilii din cantonul Berna plătesc un fel de „avans” în trei tranșe de impozit, privind datoria lor fiscală prezumată (echivalentul unui „impozit anticipat”, estimat pe baza anului precedent). De îndată ce impozitarea unui an fiscal este finalizată, decontul final este stabilit și restul de plată se calculează scăzând tranșele deja plătite (echivalentul unei „regularizări”).

Procedura fiscală se desfășoară în mai multe etape:

> **La începutul anului**, Administrația fiscală a cantonul Berna trimite tuturor contribuabililor formularele de **declarații fiscale** pentru anul calendaristic precedent, invitându-i să le depună completate, prin poștă sau prin Internet.

> **Declarația fiscală** trebuie să fie **completată și depusă** până la data de 15 martie (persoanele care desfășoară o activitate independentă: 15 mai). Este permisă o extindere a acestui termen dacă este solicitată înainte de data limită, dar poate fi percepută în acest caz o taxă de procesare. Termenul poate fi, de asemenea, extins în mod gratuit până la 15 septembrie, printr-o solicitare on-line pe [www.taxme.ch](http://www.taxme.ch). Orice extindere a termenului dincolo de această dată și până cel târziu la 15 noiembrie se facturează cu 10 franci elvețieni.

> Administrația fiscală **înregistrează** în sistem toate declarațiile, verifică declarațiile și, eventual, le corectează. Apoi transmite contribuabilului o **decizie de impunere detaliată**, însoțită de decontul final asupra impozitelor datorate pentru anul precedent.

> **Borderourile fiscale ale celor trei tranșe** ale anului fiscal curent sunt stabilite pe baza pe impozitării precedente sau pe baza celor mai recente date cunoscute. Acestea sunt expediate corespunzător datei scadenței, respectiv până în 20 mai, 20 august și 20 noiembrie. Orice întârziere la plată atrage dobânzi.

### **Declarația de impunere**

Administrația fiscală a cantonul Berna pregătește peste 600.000 de declarații de impunere pe an, care sunt expediate eșalonat în luna ianuarie și până la jumătatea lunii februarie.

**Date cu caracter personal** care sunt cunoscute sunt pre-imprintate pe formular. Numărul individual de identificare al contribuabilului figurează în scrisoarea care însoțește declarația fiscală, alături de o parolă pentru cei care doresc să completeze declarația on-line.

**Declarația de impunere** a cantonului Berna constă într-un **chestionar** sub forma unor formulare numerotate. Completarea lui nu necesită efectuarea de calcule. Un buletin informativ semnalează în

fiecare an noutățile survenite față de anul precedent și indică deducerile fiscale nou apărute. Acest buletin informativ vine în completarea ghidurilor și broșurilor informative de care abundă site-ul administrației fiscale a cantonului Berna.

Există și **instrucțiuni** pentru situațiile fiscale particulare (de exemplu, schimbarea domiciliului, deces, separare / divorț / concubinaj). Ghidul fiscal și instrucțiunile pot fi solicitate prin poștă sau telefonic, de la Administrația fiscală a cantonul Berna sau direct de la localitatea de domiciliu, sau pot fi descărcate direct de pe site-ul [www.be.ch](http://www.be.ch), secțiunea impozite .

Persoanele care, deși citate, nu depun declarația fiscală sunt pasibile de amendă și vor fi impozitate estimativ. Persoanele care fac declarații false sau omit să declare date esențiale sunt amendate și pot fi urmărite penal.

### **Pregătiri**

Pentru a simplifica și accelera completare declarațiilor de impunere, contribuabililor li se recomandă să păstreze următoarele documente:

- Certificat de salariu
- Extrase de conturi bancare și poștale
- Documente justificative referitoare la titluri de proprietate
- Plățile la pilonul de pensii 3a
- Sumarul cheltuielilor de profesionale
- Dovada donațiilor
- Documente referitoare la imobilele din proprietate (taxe imobiliare, dobânzi pasive, facturi privind cheltuielile de întreținere, costuri de exploatare și administrare etc.).

### **Alte aspecte procedurale**

- La declarația de impunere se anexează numai documentele justificative expres solicitate, celelalte urmând a fi păstrate și puse la dispoziția autorităților fiscale numai dacă sunt solicitate (principiul cererii);
- Soții care trăiesc într-un menaj comun depun o singură declarație de impunere comună, dar care va fi semnată de ambii soți;
- La moartea unei persoane, moștenitorii săi trebuie să depună în numele defunctului o declarație de impunere, pentru cuprinsă între 1 ianuarie și până la data decesului.

**Programul informatic TaxMe** (disponibil pe CD, online, ca portal sau ca aplicație pentru mobil) oferă utilizatorilor numeroase facilități, de la etapa de declarații fiscale, până la cea de calcul și plată a impozitelor.



### 3.3. VENITURILE CANTOANELOR ȘI COMUNELOR ELVEȚIENE

De fapt, de ce există impozite? Este o întrebare pe care orice cetățean ajunge să și-o pună la un moment dat, pe parcursul vieții sale „în cetate”. Atunci când autoritățile publice însărcinate cu perceperea impozitelor conștientizează că aceasta este o întrebare firească și pertinentă și, mai ales, atunci când anticipează această întrebare și oferă un răspuns inteligibil, avem de a face cu un sistem bazat pe respect și responsabilitate față de cetățean. Un sistem care are toate șansele să funcționeze ca un ceas elvețian.

Administrația fiscală a cantonului Berna oferă cetățenilor acestui canton numeroase informații fiscale detaliate, în principal prin intermediul website-ului său, dar și informații concise, generale, menite să ofere o „inițiere” în fiscalitatea cantonului. Un exemplu în acest din urmă sens este broșura intitulată „Plata impozitelor în cantonul Berna. Ce? Cum? De ce? Introducere practică în fiscalitatea cantonului Berna”<sup>163</sup>. Broșura debutează tocmai cu întrebarea „de ce există impozite”, iar explicația pe care o oferă ține de atribuțiile încredințate de cetățeni puterii publice, pentru a căror îndeplinire este nevoie de bani.

#### 3.3.1. Categoriile de venituri bugetare

După cum am arătat mai sus, principalele surse care alimentează veniturile bugetare ale cantoanelor și comunelor elvețiene sunt încasările fiscale. Reamintim că fiecare palier de guvernare (federație, cantoane și comune) deține suveranitate fiscală și beneficiază direct de impozitul pe venit și pe profit. Cantoanele și comunele mai încasează, în plus față de federație, impozit pe averea persoanelor fizice, impozit pe capitalul persoanelor juridice, impozit pe câștigurile imobiliare, impozit pe succesiuni și donații, impozit pe transferul dreptului de proprietate. La acestea se adaugă încasările de sume pentru egalizarea fiscală, compensări sau subvenții din partea federației etc.

În cele ce urmează, vom exemplifica veniturile încasate la bugetele cantoanelor și comunelor, apelând la date culese de pe website-urile oficiale ale autorităților publice din cantonul Berna, respectiv din orașul Berna.

#### 3.3.2. Veniturile cantonului Berna

Aproximativ jumătate din veniturile autorităților locale din cantonul Berna sunt asigurate de încasările fiscale (în principal, impozite directe). Restul provine din programul federal de egalizare fiscală, din veniturile proprii pe care cantonul le obține din administrarea propriului patrimoniu, din unele sume primite de la Federație cu titlu de compensări sau subvenții etc.

---

<sup>163</sup> Disponibilă on-line pe [www.fin.be.ch/fin/fr/index/direktion/organisation/sv/aktuell.assetref/dam/documents/FIN/SV/fr/broschuere-sv\\_fr.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/direktion/organisation/sv/aktuell.assetref/dam/documents/FIN/SV/fr/broschuere-sv_fr.pdf). Acest link conduce la versiunea franceză a broșurii, dar ea este, desigur, disponibilă și în limba germană.

Sursele de venituri ale cantonului Berna, pe categorii de impozite (conform bugetului pe 2011) sunt prezentate în tabelul de mai jos. Deși datele nu sunt prea recente<sup>164</sup>, am dorit să le introducem în acest studiu, întrucât sunt prezentate de o manieră ușor inteligibilă, spre deosebire de majoritatea datelor financiare care sunt înscrise în legile anuale ale bugetelor cantoanelor și comunelor, care au un pronunțat caracter tehnic<sup>165</sup>.

Tipul de impozit/taxă	Suma (milioane franci elvețieni)	Procentul (%)
Impozit pe venit (persoane fizice)	3.354	70,7
Impozit pe avere (persoane fizice)	323	6,8
Impozit pe profit și capital (persoane juridice)	469	9,9
Impozit pe câștigurile imobiliare	85	1,8
Impozit pe succesiuni și donații	60	1,3
Impozit pe transferul dreptului de proprietate	114	2,4
Taxa pe vehiculele rutiere	340	7,1
<b>Venituri fiscale totale</b>	<b>4.745</b>	<b>100,00</b>
Alte venituri*	5.266	
<b>Total venituri</b>	<b>10.011</b>	

*Tabelul 29 - Sursele de venituri ale cantonului Berna în 2011*

\* Explicarea altor venituri

> Partea care rezultă din reforma de egalizare financiară: această reformă echilibrează resursele între diferitele cantoane și confederație, în scopul de a sprijini cantoanele care sunt dezavantajate din cauza disparităților de avere sau de diferențele geografice sau socio-demografice. Ea contribuie la consolidarea autonomiei financiare a cantoanelor, prin faptul că reduce diferențele dintre nivelurile de impozitare între cantoane și asigură compensarea sarcinilor între cantoane.

> Regii și concesiuni: indemnizațiile plătite de către terți pentru drepturile aflate sub suveranitatea cantonului, dreptul de pescuit, taxa de vânătoare, concesiunile miniere, de pietriș, hidraulice etc.

> Veniturile din patrimoniu: veniturile pe care cantonul le obține din activele sale, de exemplu, dobânzi bancare sau dividende din acțiuni.

> Contribuții: încasările care rezultă din acte administrative contravenționale, amenzi fiscale etc. și veniturile obținute de administrația cantonală din activități precum realizarea de fotocopii etc.

<sup>164</sup> Sursa este un document de informare destinat publicului larg, disponibil aici:

[www.fin.be.ch/fin/fr/index/direktion/organisation/sv/aktuell.assetref/dam/documents/FIN/SV/fr/broschuere-sv\\_fr.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/direktion/organisation/sv/aktuell.assetref/dam/documents/FIN/SV/fr/broschuere-sv_fr.pdf).

<sup>165</sup> Actualmente, bugetele sunt calculate în conformitate cu „Noul Management Public”, pe „grupe de produse”, într-o manieră ce înlesnește înțelegerea bugetului fiecărui departament administrativ în parte, dar face mai dificilă o privire de ansamblu.

- > Cote din veniturile / contribuțiile fără destinație specială: cota cantonului din impozitul federal direct etc.
- > Compensări ale autorităților publice: compensări din partea Confederației în domeniul azilului, compensări ale comunelor / cantoanelor în domeniul școlilor și formatorilor, compensări ale comunelor în cadrul repartizării sarcinilor etc.
- > Subvenții primite: subvenții de funcționare de la Confederație, alte cantoane sau comune etc.
- > Subvenții de redistribuit: subvenții pe care cantonul le încasează și le predă către terți
- > Transferuri din finanțarea specială
- > Compensații interne: compensarea prestațiilor între serviciile administrative.

Din punct de vedere istoric, se poate observa o creștere a veniturilor fiscale încasate de cantonul Berna, motivată în principal de creșterea numărului de contribuabili:

	<b>Milioane CHF</b>		
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Numărul de contribuabili (persoane fizice)</b>	<b>610.054</b>	<b>620.480</b>	<b>624.470</b>
<b>Numărul de contribuabili (persoane juridice)</b>	<b>36.362</b>	<b>37.225</b>	<b>36.793</b>
Impozit pe venitul persoanelor fizice	3.131,3	3.142,25	3.344,5
Impozit pe averea persoanelor fizice	300,3	340,9	333,9
Impozit pe profit și capitalul persoanelor juridice	596,1	470,5	507,7
Impozit pe câștigurile imobiliare	96,3	87,7	84,6
Impozit pe câștigurile la loterie	2,58	3,66	6,68
Impozit pe moșteniri și cadouri (net)	91,47	78,87	37,08
Altele (returnări de taxe, amenzi fiscale etc.)	7,2	10,7	6,0
<b>Total încasări fiscale din impozite cantonale</b>	<b>4.225.25</b>	<b>4.134,58</b>	<b>4.320,46</b>

**Tabelul 30 - Evoluția istorică a veniturilor fiscale ale cantonului Berna în perioada 2007-2009**

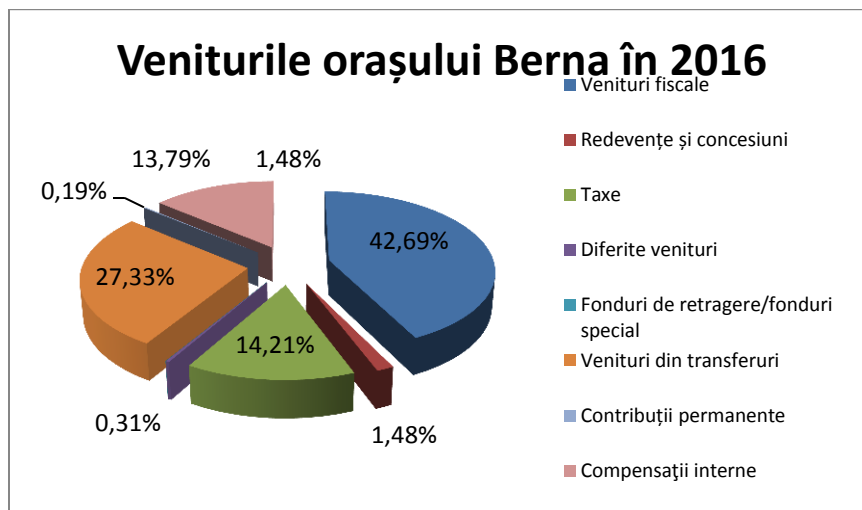
### 3.3.3. Veniturile orașului Berna

Bugetul orașului Berna pentru anul 2016<sup>166</sup> prevede venituri operaționale totale de 1.068.444.412,13 franci elvețieni, compuse din venituri fiscale, taxe, redevențe și concesiuni, venituri din transferuri etc., după cum se poate observa din tabelul de mai jos<sup>167</sup>:

Categoria de venituri	Suma (CHF)	Procent din total (%)
Venituri fiscale	456.120.700,00	42,69
Redevențe și concesiuni	15.776,500,00	1,48
Taxe	151.848.867,04	14,21
Diferite venituri	3.312.104,50	0,31
Fonduri de retragere/fonduri special	0.00	0,00
Venituri din transferuri	291.987.090,80	27,33
Contribuții permanente	2.014.000,00	0,19
Compensații interne	147.385.149,79	13,79
<b>Total venituri operaționale</b>	<b>1.068.444.412,13</b>	<b>100</b>

**Tabelul 31 – Categoriile de venituri operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016**

Observăm că cea mai mare pondere din totalul veniturilor preconizate a se încasa la bugetul orașului Berna în 2016 o reprezintă veniturile fiscale (42,69%), urmate de veniturile din transferuri de la alte bugete (27,33%) și taxele încasate local (14,21%), așa cum detaliază graficul următor:



**Figura 19 – Ponderea categoriile de venituri operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016**

Veniturilor operaționale menționate mai sus li se adaugă alte venituri extraordinare și provenite din finanțări, astfel încât veniturile totale ale localității în 2016 se ridică la 1'168'516'256.86 franci elvețieni.

Față de cheltuielile totale 1.169.277.805,86 franci elvețieni, localitatea Berna are un deficit bugetar de 761.549,00 franci elvețieni, ceea ce înseamnă 0,07%.

<sup>166</sup> Disponibil aici: [www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/budget/downloads/budget-2016-beschluss-sr-web.pdf/view](http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/budget/downloads/budget-2016-beschluss-sr-web.pdf/view)

<sup>167</sup> Prelucrarea datelor aparține autoarelor.

### 3.4. CHELTUIELILE CANTOANELOR ȘI COMUNELOR ELVEȚIENE

#### 3.4.1. Categoriile de cheltuieli bugetare

După cum am văzut, veniturile fiscale sunt resursele financiare ce permit Confederației, cantoanelor și comunelor să ducă la îndeplinire sarcinile publice care le sunt încredințate de cetățeni, ceea ce, desigur, presupune cheltuieli.

Pentru cantonul Berna, de exemplu, sunt deosebit de importante atribuțiile din domeniul **educației** (grădinițe, școli, universități etc.), **securității sociale** (asistență socială pentru persoanele instituționalizate, persoanele cu dizabilități și persoanele în vârstă, cei aflați sub tutelă, protecția tinerilor etc.), **sănătății** (spitale și clinici, protecție sanitară, servicii de sănătate etc.) și **transportului** (construcție și întreținere de drumuri, transportul public etc.). Îndeplinirea acestor atribuții necesită mai mult de două treimi din cheltuielile cantonului Berna.

În ce privește comunele din Berna, acestea alocă peste trei sferturi din resursele lor pentru educație, securitate socială, administrație și transport.

#### Repartizarea cheltuielilor în 2009 (conform atribuțiilor cantonului Berna)

Domeniul	Procent (%)	Sumă (milioane franci elvețieni)
Educație	28,2	2720
Protecție socială	19,3	1862
Sănătate	14,3	1379
Transporturi	9,3	897
Siguranță publică	9,1	878
Economie publică <sup>168</sup>	7,6	733
Administrație	6,0	579
Finanțe / impozite	3,4	328
Cultură / divertisment	1,6	154
Mediu / amenajarea teritoriului	1,2	116
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>9646</b>

**Tabelul 32 - Repartizarea cheltuielilor în 2009 (conform atribuțiilor cantonului Berna)**

<sup>168</sup> Economia publică se referă în principal la activitatea economică a statului, de furnizare gratuită de bunuri și servicii, finanțate prin prelevări fiscale. În general, nu are caracter marfar, ci privește prestațiile sectorului public (serviciile puse la dispoziția colectivității), intervențiile financiare și sociale ale statului, făcute cu scopul de a ameliora bunăstarea colectivă (politici de redistribuire a venitului, stabilizarea fluctuațiilor economice, sprijinirea creșterii economice, protecția mediului etc.), precum și repartizarea sarcinilor și a surselor de finanțare între diferite eșaloane ale statului și alte organisme publice. Pentru detalii, a se vedea Dragoș Cristian, *Economie publică aprofundată*, disponibil on-line pe [www.academia.edu](http://www.academia.edu).

Conform unui raport publicat în martie 2015 de Oficiul pentru afaceri comunale și organizarea teritoriului din cantonul Berna, referitor la finanțele comunale în 2013<sup>169</sup>, majoritatea comunelor din Berna aveau în 2013 finanțe „solide și sănătoase”. Totuși, pentru al doilea an consecutiv, conturile de închidere la majoritatea comunelor (53% dintre acestea) au rămas deficitare. La sfârșitul anului, 376 de comune (99%) dispuneau de avere netă, iar 3 au avut sold negativ. În 2013, activele nete a 279 de comune (față de 294 în 2012) au reprezentat mai mult de 8/10 din cotitatea de impozit. În medie, averea netă a comunelor s-a ridicat la 1.113 franci pe cap de locuitor, ceea ce „rămâne o valoare foarte ridicată”.

**Cheltuielile de asistență socială**, cele mai mari din bugetul comunelor, au rămas aproape neschimbate în 2013 față de anul precedent: acestea s-au ridicat la 1678 de franci pe cap de locuitor (față de 1671 franci în 2012). Ele chiar au scăzut în valoare netă, așa cum s-a întâmplat și cu cheltuielile brute ale capitolelor „trafic” și „economia publică”.

Cu toate acestea, cantitatea de resurse alocate **formării și educației**, precum și **siguranței publice**, a continuat să crească. Veniturile, care în proporție de 57% sunt de origine financiară sau fiscală (inclusiv cele provenite din egalizarea financiară) s-au ridicat la 3431 de franci pe cap de locuitor. Comparativ cu 2012, veniturile totale au crescut mai mult decât cheltuielile totale. Veniturile fiscale, care reprezintă 43% din veniturile comunale și, prin urmare, constituie cea mai importantă sursă de finanțare, s-au ridicat la 2.519 franci per capita (față de 2.460 franci în 2012). Cotitatea de impozitare medie a rămas neschimbată față de 2012 (1,7).

Cea de a doua sursă majoră de venituri sunt compensațiile comune, care includ cheltuielile pentru apă, canalizare, deșeuri, energie electrică și de gaze naturale. Valoarea lor a continuat să scadă în 2013, situându-se la 1.130 franci pe cap de locuitor. În ce privește contul bugetar „restituiri organisme publice”, care înregistrează inclusiv subvențiile plătite de canton cu titlu de compensare a sarcinilor în domeniul asistenței sociale, acesta reprezintă numai 13% din veniturile comunale.

Volumul total al investițiilor nete ale comunelor a rămas semnificativ în 2013. Acesta a atins 517,4 milioane de franci în 2013, ceea ce reprezintă o creștere de aproape 14% față de anul precedent. 138 de comune (față de 126 în 2012), au realizat investiții nete care depășesc 5/10 din cotitatea de impozit. Investiția netă medie a fost de aproximativ 380.420 de franci, ceea ce reprezintă o creștere de 3,5%, comparativ cu 2012.

În 2013, orașul Bienne a transformat serviciul său comunal de alimentare cu energie electrică, într-o companie independentă. Reevaluarea rezultată a necesitat alocarea de fonduri speciale.

Gradul mediu de autofinanțare a comunelor din cantonul Berna a fost în 2013 de 118,7%, ceea ce le plasează pe locul 5 în „clasamentul” federal. Media tuturor cantoanelor se situează la 89,3%. Comunele din numai patru alte cantoane prezintă valori mai mari ale gradului de autofinanțare decât cele ale comunelor din Berna.

---

<sup>169</sup> Disponibil on-line pe [http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht\\_gemeindefinanzen.assetref/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Finanzen/Statistik/Bericht\\_Gemeindefinanzen/agr\\_gemeinden\\_finanzen\\_bericht\\_gef\\_2013\\_fr.pdf](http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.assetref/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Finanzen/Statistik/Bericht_Gemeindefinanzen/agr_gemeinden_finanzen_bericht_gef_2013_fr.pdf)

Raportul se referă, de asemenea, la efectele egalizării financiare, printr-o comparație cu veniturile fiscale comunale ordinare.

Astfel, în 2013, 46 de comune au fost contribuabili neți și au contribuit cu 96,6 milioane de franci pentru reducerea decalajelor. Ca și în anul 2012, o comună a contribuit la o compensarea sarcinilor cu mai mult de 50% din veniturile sale fiscale obișnuite; contribuția altor două orașe au fost între 25% și 50% din veniturile lor fiscale obișnuite. În 2013, 261 de comune (față de 265 în 2012) au primit contribuții pentru egalizare financiară. Pentru 47 dintre acestea, sumele primite au fost între 50% și 100% din veniturile fiscale ordinare, iar pentru 25 de comune sumele primite au depășit chiar și 100% din veniturile lor fiscale ordinare.

Într-o comparație inter-cantonală a indicatorilor financiari, comunele din cantonul Berna ocupă o poziție de mijloc.

### 3.4.2. Cheltuielile cantonului Berna

Conform bugetului cantonului Berna pe 2016<sup>170</sup>, principalele cheltuieli ce urmează a fi făcute în acest an sunt sintetizate în tabelul de mai jos<sup>171</sup>, pe departamente și grupe de cheltuieli:

Departamentul	Grupa de cheltuieli	Suma (CHF)
<b>Cancelaria de stat</b>	Suport pentru Consiliul executiv și marele Consiliu	-26'954'456
<b>Direcția de economie publică</b>	Suport pentru posturi de conducere	-7'091'257
	Asigurarea șomaj	-1'461'416
	Supravegherea și dezvoltarea economică	-20'552'160
	Pădure și catastrofe naturale	-17'053'277
	Agricultură	-21'907'280
	Natură	-17'139'920
<b>Direcția de sănătate publică și asigurări sociale</b>	Suport pentru funcții de conducere, prestații juridice și servicii generale	-12'904'354
	Asistența medicală somatică	-12'439'422
	Asigurare psihiatrică	-128'708'995
	Protecția sănătății și a serviciilor sanitare	-2'983'646
	Securitatea medicamentelor/Asiguarea calității medicamentelor	-1'329'457
	Protecția consumatorului și a mediului	-9'171'592
	Garanție minimă de subzistență și de integrare	-7'844'184
	Asistență pentru persoanele cu nevoi speciale de îngrijire, de asistență sau de formare	-33'269'772
	Asistență pentru persoanele cu nevoi speciale de îngrijire, de asistență sau de formare; Costurile subvenției cantonale	835'998'962

<sup>170</sup> Disponibil aici:

<http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/voranschlag.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/va-afp-2016.pdf>

<sup>171</sup> Idem, pp. 8-9.

<b>Direcția de justiție, afaceri comunale și afaceri ecleziastice</b>	Executarea cerințelor de asigurare Socială; Costurile subvenției cantonale	1'272'414'139
	Serviciul de protecție a copilului și adultului	-121'552'306
	Controlul de gestiune al Administrației și a resurselor	-19'942'459
<b>Direcția de poliție și afaceri militare</b>	Suport pentru administrarea funcțiilor, fondurilor și a instanței administrative	-5'451'509
	Poliție	-333'274'338
	Circulație rutieră și navigație	14'386'395
	Populație și imigrație	-79'893'553
	Securitate civilă, sport și armată	-11'418'380
<b>Direcția de finanțe</b>	Managementul intern al executivului, politică financiară și drept	-5'146'731
	Prestări servicii financiare de grup	51'308'236
	Impozite și prestări de servicii	-93'995'806
	Personal	-13'624'415
	Informatică și organizare	-79'907'990
<b>Direcția de educație publică</b>	Suport pentru funcțiile de conducere și prestații juridice	-11'903'643
	Învățământ obligatoriu și oferte pentru învățământ preșcolar	-829'138'207
	Gimnazii și formare profesională	-474'173'959
	Servicii centralizate	-13'573'508
<b>Direcția de lucrări publice, transporturi și energie</b>	Suport pentru conducere	-19'844'792
	Instanța administrativă și prestațiile juridice	-2'118'757
	Dezvoltare durabilă	-2'592'586
	Dezvoltare durabilă – costurile subvențiilor cantonale	13'764'000
	Informații geografice	-5'239'651
	Infrastructură	-198'869'082
	Infrastructură – costurile subvențiilor cantonale	24'120'000
	Transport public și coordonarea transporturilor	-7'687'322
	Transport public și coordonarea transporturilor – costurile subvențiilor cantonale	382'951'000
	Gestiunea bunurilor imobiliare	-349'848'949
Apă și salubritate	48'007'690	
<b>Control financiar</b>	Supraveghere financiară	-4'584'453
<b>Biroul cantonal pentru supravegherea protecției datelor</b>	Protecția datelor	-1'151'105
<b>Autorități judiciare și Ministerul public</b>	Conducerea magistraturii	-9'632'861
	Jurisdicție civilă și penală	-58'011'305
	Jurisdicție administrativă	-14'610'538
	Ministerul public	-44'979'410

**Tabelul 33 – Cheltuielile cantonului Berna în 2016, pe departamente și grupe de cheltuieli**



O privire de ansamblu asupra bugetului cantonului Berna pe 2016 relevă un grad de autofinanțare de 114%. Valorile de referință ce conduc la acest rezultat sunt sintetizate în tabelul<sup>172</sup> de mai jos:

În milioane de franci elvețieni (CHF)	Buget	Plan financiar		
	2016	2017	2018	2019
Cheltuieli	10'590	10'732	10'875	10'985
Venituri	10'815	10'971	11'062	11'170
<b>Soldul contului curent</b>	<b>226</b>	<b>239</b>	<b>187</b>	<b>185</b>
<b>Investiții nete</b>	<b>559</b>	<b>536</b>	<b>515</b>	<b>522</b>
<b>Soldul de finanțare</b>	<b>110</b>	<b>89</b>	<b>42</b>	<b>53</b>
- = Împrumuturi noi				
+ = Reducerea datoriilor				
<b>Reducerea totală a datoriilor</b>		<b>294</b>		
<b>Reducerea datoriilor pe an</b>		<b>74</b>		
<b>Gradul de autofinanțare</b>		<b>114%</b>		

**Tabelul 34 – Privire de ansamblu asupra bugetului cantonului Berna pe 2016**

Conform documentului citat<sup>173</sup>, rezultatele lucrărilor de planificare vizând elaborarea bugetului pe anul 2016 pot fi rezumate după cum urmează:

Estimarea în 2016 încheie contul de exploatare cu cheltuieli de 10'590 milioane CHF și Venituri de 10'815 milioane de franci elvețieni, existând un excedent de venituri de 226 milioane CHF.

Investițiile nete (incluzând fondurile speciale) se ridică la **559 milioane franci**, ceea ce reprezintă o diminuare de 47 milioane de franci prin comparație cu prognozele anterioare pentru exercițiul financiar pe anul 2016. Investițiile nete ordinare (fără fondurile speciale) sunt de **470 milioane de franci**.

Acest lucru are ca rezultat un sold pozitiv de finanțare de 110 milioane de franci elvețieni. Datoria se va diminua astfel cu 110 milioane de franci elvețieni în 2016.

Bugetul pe anul 2016 prevede o creștere a masei salariale de 0,7%. Se mai pune la dispoziție pentru măsurile salariale un procent de 0,8% din masa salarială rezultată din „câștigurile de rotație”, generate de înlocuirea angajaților cu alții (mai tineri), cărora li se acordă un salariu mai mic. Un procent de 1,5% din masa salarială este disponibil pentru măsurile salariale individuale din bugetul 2016. La aceasta se adaugă 0,3% pentru creșterea generală a salariilor (de exemplu, pentru a compensa o eventuală inflație). În total **1,8%** din masa salarială este disponibilă pentru bugetul din 2016 pentru **măsurile salariale**.

Această estimare a bugetului pe anul 2016 prevede pentru acoperirea investițiilor o retragere de 10 milioane CHF din fondul pentru investiții de vârf.

<sup>172</sup> Idem, p. 25 (17).

<sup>173</sup> Idem, pp. 25-26 (17-18)

Din cauza diferențelor constatate între buget și conturi, acest venit include, la fel ca și în anii precedenți, **o corecție bugetară la nivelul cantonului**. Suma se ridică în acest an la 136 milioane CHF.

Bugetul pe anul 2016 prevede, de asemenea distribuirea profitului Băncii Naționale a Elveției (SNB), de aproximativ 80 de milioane de franci elvețieni.

Acesta conține, de asemenea, rezultatele primei lecturi făcute de către Marele Consiliu asupra revizuirii legii privind impozitele din 2016 (creșterea limitei plafonului deductibilității cheltuielilor de deplasare, precum și o deducere mai mare cu o treime a costurile de îngrijire deductibile) și scăderea corespunzătoare a veniturilor cu cele 40 milioane de franci elvețieni care rezultă din aceste modificări legislative.

Bugetul pe anul 2016 ia în considerare, de asemenea, impactul compromisului dintre Consiliul Național și Consiliul de Stat privind contribuțiile cantoanelor la **egalizarea financiară națională**, între anii 2016 și 2019.

Tabelul de mai jos<sup>174</sup> prezintă o sinteză a cheltuielilor din contul de funcționare al cantonului Berna pe anul 2016, împreună cu procentul de modificare față de anul precedent:

Buget de stat, inclusiv fonduri speciale	Buget 2016 (milioane CHF)
<b>Cheltuieli</b>	10'589.6
<i>Transformare în%</i>	1.2
Cheltuieli cu personalul	3'074.2
<i>Transformare în%</i>	0.8
Cheltuieli administrative	853.6
<i>Transformare în%</i>	1.3
Dobânzi pasive	115.9
<i>Transformare în%</i>	-15.8
Amortizări	551.3
<i>Transformare în%</i>	-6.3
Cote și contribuții	303.8
<i>Transformare în%</i>	-0.4
Compensații către comunități	410.3
<i>Transformare în%</i>	5.5
Subvenții acordate	4'639.2
<i>Transformare în%</i>	3.8
Subvenții redistribuite	572.4
<i>Transformare în%</i>	0.1
Alocări fonduri speciale	5.7
<i>Transformare în%</i>	15.9
Alocări interne	63.2
<i>Transformare în%</i>	-41.7

**Tabelul 35 – Sinteza cheltuielilor din contul de funcționare al cantonului Berna pe anul 2016**

<sup>174</sup> Idem, p. 92 (84).

### 3.4.3. Cheltuielile orașului Berna

Bugetul orașului Berna pentru anul 2016<sup>175</sup> prevede cheltuieli totale de 1'169'277'805.86 franci elvețieni. După cum am arătat mai sus, față de încasările totale de 1.068.444.412,13 franci elvețieni, există un ușor deficit bugetar, de circa 0,07%.

Cheltuielile operaționale sunt în quantum total de 1.112.476.210,86 franci elvețieni, compuse din cheltuieli cu personalul, cheltuieli de transfer, alte cheltuieli necompensate etc., după cum se poate observa în tabelul de mai jos<sup>176</sup>:

Categoria de cheltuieli	Suma (CHF)	Pondere în total cheltuieli (%)
Cheltuieli cu personalul	299.684.631,40	26,94
Cheltuieli cheltuieli necompensate	122.222.203,49	10,99
Deduceri active administrative	57.424.062,83	5,16
Fonduri de depozit/fonduri speciale	0,00	0,00
Cheltuieli de transfer	483.746.163,35	43,48
Contribuții continue	2.014.000,00	0,42
Compensări interne	147.385.149,79	13,25
<b>Total cheltuieli de exploatare</b>	<b>1.112.476.210,86</b>	<b>100</b>

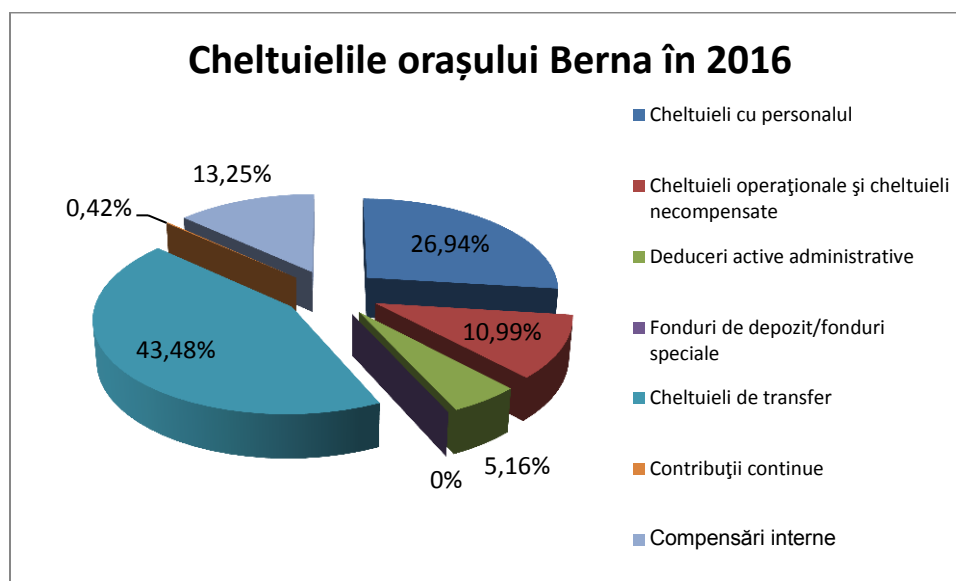
*Tabelul 36 – Cheltuielile operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016*

Observăm că procentul cel mai mare îl reprezintă cheltuielile de transfer (43,48%), urmate de cele cu personalul (26,94%). Cheltuielile de transfer, în creștere cu 2,5% față de 2015, includ contribuțiile către federație, canton, localități și persoane private, în conformitate cu legea de egalizare financiară.

<sup>175</sup> Disponibil aici: [www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/budget/downloads/budget-2016-beschluss-sr-web.pdf/view](http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/budget/downloads/budget-2016-beschluss-sr-web.pdf/view)

<sup>176</sup> Prelucrarea tuturor datelor din această secțiune este realizată de autoare.

Graficul de mai jos prezintă ponderea cheltuielilor operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe anul în curs (2016):



**Figura 20 – Ponderea cheltuielilor operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016**

În funcție de serviciile publice pe care le prestează, diferitele organisme și instituții au alocate în buget sume distincte, după cum se poate observa în tabelul de mai jos:

<b>Buget 2016 – cost net (CHF)</b>	
<b>BUGET GLOBAL</b>	<b>3'828'798.68</b>
<b>BUGETUL GENERAL</b>	<b>761'549.00</b>
<b>COMUNITATE ȘI AUTORITĂȚI</b>	<b>11'988'837.57</b>
Consiliul Municipal	1'843'065.09
Ombudsman – avocatul poporului	391'947.07
Consiliul comunal	3'101'240.60
Cancelaria municipală	5'602'291.27
Departament informatic	1'050'293.54
<b>DEPARTAMENTE EXECUTIVE</b>	<b>51'594'973.02</b>
Departamentul de conducere și egalitate	4'244'897.79
Departamente culturale	34'417'131.13
Patrimoniu	797'615.52
Relații externe și statistică	1'879'164.49
Construcții orașul Berna	3'243'598.28
Inspectoratul pentru construcții	1'443'042.90
Biroul de arhitectură a orașului	5'569'522.91
<b>DEPARTAMENTUL PENTRU SIGURANȚĂ, MEDIU ȘI ENERGIE</b>	<b>64'999'939.06</b>
Departamente de conducere	9'672'579.44
Poliția cantonală	31'993'129.00

Biroul pentru protecția mediului	5'116'836.64
Inspectoratul de poliție	4'847'647.04
Poliția sanitară	0.00
Pompieri, apărare civilă și birouri pentru cartiere	20'411'071.39
Birou pentru economie	1'929'980.60
Grădină zoologică	0.00
Serviciu pentru protecția adulților și copiilor	13'528'694.95
Energie, apă Berna	-22'500'000.00
<b>DEPARTAMENTUL SOCIAL, PENTRU FORMARE ȘI SPORT</b>	<b>239'136'358.06</b>
Departamente de conducere, birou de coordonare, investigație, centru de competențe și integrare	-73'530'759.40
Birou de securitate socială	109'247'255.32
Autoritatea pentru învățământ	98'618'070.40
Autoritatea pentru tineret	45'114'294.50
Autoritatea pentru asigurări și vârstnici	31'308'507.00
Departamentul pentru medicină dentară școlară	1'069'734.24
Departamentul pentru sănătate	4'533'145.92
Departamentul pentru sport	22'176'110.08
<b>DIRECȚIA PENTRU INGINERIE CIVILĂ, CIRCULAȚIE RUTIERĂ, ȘI SPAȚII VERZI</b>	<b>111'035'234.06</b>
Departamente de conducere	37'044'963.27
Inginerie civilă	47'926'291.08
Spații verzi Berna	19'435'736.06
Birou topografie	1'760'699.73
Planificarea traficului	4'867'543.92
<b>DIRECȚIA PENTRU FINANȚE, PERSONAL ȘI INFORMATICĂ</b>	<b>-477'993'792.75</b>
Departamente de conducere/birou achiziții	1'876'234.62
Administrația financiară	-37'449'325.69
Imobile orașul Berna	-616'156.33
Administrația impozitelor	-441'384'593.24
Birou personal	-635'778.48
Departamente pentru informatică	-229'678.62
Logistică orașul Berna	-698'035.05
Inspectoratul de finanțe	1'143'540.04
Clădirile orașului	0.00
<b>CHELTUIELI SPECIALE</b>	<b>3.067.249,68</b>
Grădina zoologică	0
Canalizare urbană	3.079.004,68
Fonduri pentru soluri și politica construcțiilor rezidențiale	0
Gestionarea deșeurilor și reciclare	-11.755,00

*Tabloul 37 - Privire de ansamblu asupra bugetelor globale ale departamentelor*

Obligațiile de echilibrare a sarcinilor cantonale care revin orașului Berna sunt sintetizate în tabelul de mai jos:

Echilibrarea sarcinilor cantonale	Buget 2016
Echilibrarea bugetului față de cantoanele mai sărace	47'632'807
Prevedere HMR2 (2015-2017)	-5'572'105
Salariile cadrelor didactice	34'842'892
Ajutor social	61'275'000
Servicii suplimentare	27'540'900
Alocații familiale	383'130
Transportul în comun	32'375'328
Egalizare financiară verticală	23'736'000
<b>Total plăți compensatorii</b>	<b>222'213'952</b>
Compensarea subvențiilor	-63'254'000
Subvenții socio-demografice	-2'553'063
<b>Cheltuieli nete - Sarcina de echilibrare</b>	<b>156'406'889</b>
Numărul populației potrivit FiLaG <sup>177</sup>	129'400
Impozit pe venit de bază	440'900'000
<b>Cheltuieli nete - Sarcina de echilibrare în %</b>	<b>35.47%</b>

**Tabelul 38 - Obligațiile de echilibrare a sarcinilor cantonale care revin orașului Berna în 2016**

În ce privește coticitatea de impozit<sup>178</sup> a orașului Berna, aceasta rămâne neschimbată față de 2015, respectiv 1,54. Impozitul pe câștiguri din tranzacții imobiliare se menține la 1,5 la mie din valoarea oficială a imobilului.

Sumele ce se preconizează a fi încasate în 2016 cu titlu de impozite în localitatea Berna cuprind:

- 333.120.000,00 CHF – din impozitul pe venit aplicat persoanelor fizice;
- 68.380.000,00 CHF – din impozitul pe profit aplicat persoanelor juridice;
- 39.400.000,00 CHF – din impozitul pe câștiguri din tranzacții imobiliare.

<sup>177</sup> Legea federală de echilibrare financiară și distribuie a sarcinilor.

<sup>178</sup> Reamintim semnificația coticității de impozit: ea reprezintă un factor de multiplicare a impozitului simplu stabilit la nivel cantonal.

### **3.5. RELAȚIILE DINTRE FEDERAȚIE, CANTOANE ȘI COMUNE**

Țara Cantoanelor este un exemplu de succes în aplicarea principiului subsidiarității, principiu de drept administrativ care stipulează că o sarcină ar trebui să fie delegată la nivelul superior numai în cazul în care nu se poate realiza în mod eficient la nivelul inferior.

**Repartizarea eficientă a sarcinilor între Confederație, cantoane și comune este fundamentul federalismului elvețian.**

#### **3.5.1. Repartizarea sarcinilor și egalizarea financiară. Problema solidarității**

Responsabilitatea îndeplinirii unei sarcini, finanțarea necesară pentru aceasta și beneficiile rezultate ar trebui, pe cât posibil, să fie situate pe același nivel. Astfel, sarcinile cantonului sunt, în principiu, finanțate de canton, iar cele ale comunelor - de către comune. La fel, sarcinile pe care statele (cantoanele) le delegă Federației sunt finanțate din bugetul federal, adică – în principal – din acele taxe și impozite pe care cetățenii le plătesc la nivel federal.

Pentru ca autoritățile locale să-și poată îndeplini sarcinile, Elveția a adoptat **un sistem de egalizare echitabil**, care reglementează repartizarea costurilor între comunele cu capacitate financiară slabă și cele cu capacitate financiară puternică. Mai mult decât atât, în special sarcinile excesive și în mare parte inevitabile sunt atenuate în aceeași proporție. Aceste principii sunt garanții ale solidarității, ale sistemului egalizare financiară, care permit localităților o concurență loială.

Eforturile Federației elvețiene pentru echilibrarea economică a cantoanelor sunt asumate și la nivelul Constituției federale. Art. 135 din aceasta, referitor la „Egalizarea resurselor și sarcinilor financiare”, obligă cantoanele cu un nivel ridicat de resurse să contribuie, alături de Federație, la fondurile de egalizare a resurselor financiare, menite:

- a. să reducă diferențele dintre capacitățile financiare ale cantoanelor;
- b. să garanteze cantoanelor un nivel minim de resurse financiare;
- c. să ofere o compensare pentru sarcinile financiare excesive a fiecărui canton, datorate factorilor geotopografici și socio-demografici;
- d. să încurajeze cooperarea dintre cantoane în egalizarea sarcinilor;
- e. să mențină competitivitatea fiscală a cantoanelor prin comparație națională și internațională.

Vom analiza în continuare principalele reglementări care vizează repartizarea sarcinilor între federație, cantoane și comune, având în vedere și componenta de egalizare financiară.

#### **3.5.2. Reforma din 2002 a sistemului de repartizare a sarcinilor și de egalizare fiscală**

La mijlocul anilor nouăzeci, cantonul Berna a inițiat o reformă a sistemului repartizare a sarcinilor și de egalizare fiscală, care a dus la adoptarea Legii privind egalizarea financiară și de compensare a sarcinilor, care a intrat în vigoare 1 ianuarie 2002. Egalizare financiară a fost îmbunătățită, în scopul de a atenua

disparitățile în creștere. Instrumente speciale au fost introduse în favoarea comunelor defavorizate structural.

Această lege a transferat de la localități către cantoane responsabilitatea pentru finanțarea unui număr mare de sarcini, printre care spitalele, inclusiv cele psihiatrice, universitățile, gimnaziile, învățământul de 10 ani și formarea profesională. Reformele au avut ca rezultat transferuri de cheltuieli de circa 850 de milioane de franci elvețieni de la comune la cantoane. Aceste sarcini sporite au fost compensate printr-un transfer al sarcinii fiscale: cantonul și-a sporit cota de impozit cu 7,6 puncte, începând cu anul 2002, iar comunele și-au redus-o corespunzător.

### **3.5.3. Optimizarea din 2012 a egalizării financiare și a diviziunii sarcinilor între canton și comune**

Conform unei analize independente desfășurate în 2007, Legea privind egalizarea financiară și-a atins în mare măsură obiectivele: disparitățile dintre comunele cu o capacitate financiară scăzută și cele puternice financiar au fost reduse și sarcinile comunelor defavorizate structural - comune urbane și rurale - au fost reduse.

Cotitatea de impozit a diferitelor comune tinde să se echilibreze din 2002: numărul de comune a căror cotitate fiscală este ridicată a scăzut, în timp ce numărul de comune a căror cotitate de impozitare este redusă sau medie a crescut.

A apărut totuși și necesitatea unor îmbunătățiri legislative. În plus, diversele proiecte de reformă care afectează distribuția sarcinilor și a fluxurilor financiare dintre canton și comune, de exemplu, în domeniul școlilor de muzică, al drumurilor, al culturii și al protecției copilului și adulților, trebuie să fie coordonate.

Revizuirea parțială a Legii privind egalizarea financiară, care a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2012, stabilește de o manieră mai echitabilă egalizarea între comunele slabe financiar și cele financiar puternice. Alocațiile pentru sarcini structurale mari ale comune rurale și ale comunelor ce funcționează ca centre urbane au fost ușor crescute. În ceea ce privește ajutorul social individual, control este întărit, și devine posibil să se apeleze la inspectori sociali. S-a introdus un sistem bonus-malus pentru a recompensa comunele care realizează economii și sunt eficiente. Finanțarea asistenței pentru persoanele în vârstă și a persoanelor cu handicap, complicat prin suprapunerea diferitelor sisteme, se face mai transparent, printr-o nouă repartitie a sarcinilor, ce facilitează managementul acestora. O franciză asupra anumitor structuri de îngrijire extra-familială privind asistența socială sporește responsabilitatea financiară a comunelor și permite un avantaj concurențial. Comunele își asumă o parte mai mare din costurile organizării structurilor școlare obligatorii.

Aceste modificări sunt menite să recompenseze mai bine eforturile de gestionare și economia comunelor.



### **3.6. CONCLUZII PRIVIND DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ELVEȚIA**

Tendința în Elveția este de „centralizare”, respectiv de transferare a tot mai multor competențe de la nivelul comunelor către cantoane, și de la nivelul cantoanelor către federație. Această tendință este logică într-un stat federal, întrucât în asemenea state există de obicei o mare fragmentare administrativă, uneori un adevărat mozaic legislativ, astfel încât echilibrul cere o concentrare a puterii, care altfel ar fi prea dispersată și, deci, ineficientă.

Comunele au un grad de autonomie fiscală redus în raport cu cantonul. Majoritatea taxelor comunale sunt impuse ca obligatorii de către canton, comunelor revenindu-le doar libertatea de a stabili propria cota de impozit. Chiar și în cazul impozitelor facultative, reglementarea cantonală este destul de strictă, fiind stabilită inclusiv destinația sumelor pe care comuna le-ar percepe cu acest titlu. Administrația fiscală cantonală este principalul colector de taxe și impozite directe; în privința acestora, ea colectează atât veniturile fiscale proprii, cât și pe cele ale nivelului superior (federația) și ale nivelului inferior (comunele).

Problema solidarității este rezolvată de statul elvețian prin adoptarea și perfecționarea continuă a unui sistem complex de repartizare a sarcinilor și de egalizare financiară, așa cum am arătat în secțiunea dedicată relațiilor dintre federație, cantoane și comune.

Serviciile publice, deși fragmentate legislativ și teritorial, sunt eficiente și răspund nevoilor cetățeanului. În această privință, descentralizarea este maximă, ca și posibilitatea cetățeanului de a face alegeri. De exemplu, deși fiecare cetățean elvețian (de fapt, fiecare rezident în Elveția) este obligat prin legea federală să se asigure în sistemul de asigurări de sănătate, există mai multe fonduri de asigurări de sănătate, iar alegerea este lăsată la latitudinea asiguratului.

Din punct de vedere legislativ, fiind un stat federal, Elveția are atât o legislație statală, aplicabilă în fiecare canton, cât și o legislație supra-statală, aplicabilă la nivel federal, de la care cantoanele nu pot deroga prin legislația proprie. Tendința este de armonizare legislativă între state și chiar de creștere a atribuțiilor legislative ale federației. Indiferent la ce nivel de guvernare ne referim, studierea legislației elvețiene ne-a condus la concluzia că aceasta excelează prin limpezime și coerență, atât în ceea ce privește constituțiile (federală și cantonale), cât și în ceea ce privește legile de rang inferior. Legislația este ușor accesibilă cetățeanului, în limbile vorbite în cantonul în cauză, respectiv în toate cele patru limbi oficiale, în cazul legislației federale.

O observație frapantă este cea legată de modificările legislative destul de frecvente care au loc chiar și în ce privește constituția federală sau constituțiile cantonale. Deseori, actele normative par „petice” cu abrogări, modificări și dispoziții tranzitorii, ceea ce ar putea induce ideea unui haos legislativ. În realitate însă, frecvența acestor modificări normative dovedește flexibilitatea, suplețea legislației elvețiene, care este capabilă să se adapteze rapid noilor realități sociale și nevoilor concrete ale cetățenilor. De asemenea, schimbările legislative se datorează numeroaselor referendumuri, a căror organizare este o trăsătură definitorie a statului elvețian. Referendumul este o procedură cu tradiție la nivelul cantoanelor, prin care poporul intervine în mod direct în procesul legislativ, fie prin opunerea la o lege adoptată, fie prin inițiativa legislativă.

Aceste referendumuri țin de esența democrației elvețiene, exersate de-a lungul a numeroase decenii, și sunt în strânsă legătură cu gradul înalt de civism al locuitorilor din Țara Cantoanelor, pentru care este firesc să se implice în decizia publică, adică în gestionarea propriilor interese.

Povara fiscală aflată pe umerii contribuabilului elvețian este teoretic foarte ridicată, acesta având de achitat impozite directe la toate cele trei nivele de guvernare (federație, canton și localitate), la care se adaugă taxele federale (TVA, taxe de timbu, accize, taxe de folosire a drumurilor etc.), dar și taxele cantonale și locale. În realitate însă, sistemul fiscal este gândit astfel încât să se adapteze capacității concrete de plată, în unele cazuri impozitul fiind chiar zero. De asemenea, este prevăzut un sistem echitabil de deduceri fiscale, care ține cont atât de situația personală a contribuabilului (persoană singură sau căsătorită, cu sau fără copii în întreținere etc.), cât și de cheltuielile obligatorii (profesionale, de administrare a averii, cu prime de asigurare etc.).

Raporturile cetățeanului cu administrația, inclusiv cu organele fiscale, sunt facilitate de atitudinea proactivă a autorităților și de gradul redus de birocrație. De exemplu, administrațiile fiscale cantonale colectează impozitele și taxele pentru toate cele trei nivele de guvernare și vin în întâmpinarea cetățeanului, oferindu-i acestuia toate informațiile necesare pentru înțelegerea procedurii fiscale și trimițându-i anual declarația de impozit, împreună cu instrucțiuni detaliate de completare.

Gradul de transparentă în ce privește informațiile și afacerile publice este foarte ridicat, iar funcționarii publici sunt gata să răspundă oricăror întrebări venite din partea contribuabililor. Pentru elaborarea studiului de față, am solicitat unele informații de la administrația financiară a cantonului Berna și mi s-a răspuns prompt și amabil, chiar dacă nu avem calitatea de contribuabil elvețian. În context, menționez și sprijinul pe care mi l-a acordat profesorul Dafflon de la Universitatea din Fribourg, care ne-a oferit explicații detaliate despre sistemul fiscal elvețian și informații utile pentru documentare.

Mai adăugăm o mențiune referitoare la coeficientul anual („cotitatea de impozit”), care este în principiu stabilit în fiecare an de către legislativ (Parlamentul cantonal sau comunal, Adunările comunale etc.) și ratificat prin referendum obligatoriu sau facultativ, și care are mai multe avantaje:

- Ca parte variabilă pe termen scurt, acest sistem de multiplicare anuală permite, în primul rând, **ajustarea periodică** - în anumite limite – a **veniturilor fiscale la nevoile financiare** ale comunităților locale (cantoane, comune și chiar parohii), și aceasta prin simpla majorare sau reducere a coeficientului de impozit. Astfel, dacă veniturile decurgând din impozitul simplu, avute în vedere la elaborarea baremului, sunt suficiente pentru autoritățile publice, coeficientul va fi de 100%. În cazul în care, ulterior, autoritățile au nevoie de mai puțini bani, ele vor putea oricând diminua coeficientul de impozit (de exemplu, la 95%). Din contră, dacă autoritățile au nevoie de venituri fiscale mai mari, ele vor crește coeficientul de impozit (de exemplu, la 110%), asigurându-și astfel venituri suplimentare de aproximativ 10%.
- Pentru comune, ale căror venituri fiscale se bazează în principal pe impozitarea realizată de canton, coeficientul de impozit reprezintă un element important al **politicii bugetare**. Într-adevăr, comunele își pot adapta în mod individual veniturile la nevoi, prin intermediul unei planificări corespunzătoare a factorului de multiplicare comunal.
- Mai mult decât atât, în cele mai multe cantoane și comune, decizia privind nivelul coeficienților trebuie să fie, în principiu, supusă unui referendum facultativ sau obligatoriu, uneori, numai din momentul în care coeficientul anual depășește o anumită limită. ***Cetățeanul poate exercita astfel un control democratic asupra propriei sale poveri fiscale.***

## 4. COMPARAȚIE ÎNTRE SISTEMUL FISCAL ROMÂN ȘI CEL ELVEȚIAN

În cele ce urmează, vom privi comparativ sistemul fiscal român și pe cel elvețian, fără a reveni asupra chestiunilor de detaliu pe care le-am tratat deja în capitolele anterioare, dar încercând să evidențiem principalele aspecte în care cele două sisteme se aseamănă sau se diferențiază.

Pentru început, vom face o scurtă analiză a formei de stat și de guvernământ a celor două state, iar în continuare vom pune în oglindă cadrul legislativ al României și Elveției, relevant pentru obiectul studiului nostru, principalele tipuri de taxe și impozite colectate în cele două țări, veniturile și cheltuielile autorităților lor locale, relațiile care se creează între palierele lor administrative, dar și relațiile dintre autoritățile publice și contribuabili.

### 4.1. FORMA DE STAT ȘI FORMA DE GUVERNĂMÂNT

Orice comparație între cele două țări în discuție, inclusiv în ce privește sistemele lor fiscale, trebuie făcută prin prisma unor elemente indispensabile unei înțelegeri mai profunde a problematicii analizate: forma de stat și forma de guvernământ.

Ignorând mecanismele intime ale organizării statale a României și Elveției, comparația între cele două state ar fi o simplă juxtapunere, iar eventualele avantaje ale modelului fiscal elvețian nu ar putea fi preluate în legislația română decât, în cel mai bun caz, ca un corp străin. Înțelegând și respectând însă caracterul de stat unitar, dar descentralizat, al țării noastre, nu avem motive de respingere a priori a unui model fiscal care – deși s-a cristalizat într-un stat federal ca Elveția – și-a dovedit în timp acuratețea, transparența, funcționalitatea și avantajele pentru cetățeni.

Din motivele enunțate mai sus, vom începe capitolul dedicat comparației între sistemul fiscal român și cel elvețian printr-o scurtă prezentare a formei de stat și de guvernământ a celor două state.

În funcție de organizarea și exercitarea puterii pe teritoriu, statele pot îmbrăca două forme principale: stat unitar sau stat federal. Potrivit art. 1 din Constituție, **România este stat unitar**. Forma de stat unitar implică organizarea unui sistem unic de organisme constituționale, prin care se exercită puterea politică la nivel central și local. Corespunzător, în România, puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt exercitate la nivel central de către Parlament, Președinte, Guvern și Înalta Curte de Casație și Justiție. Mai mult, activitatea de guvernare se difuzează de la centru pe cale ierarhică, iar populația are o singură cetățenie, indiferent de naționalitatea declarată<sup>179</sup>.

Specifică statului unitar este existența unei ordini juridice unice, bazate pe o singură constituție, astfel că legea este aceeași pentru toți, are aceeași valoare și forță obligatorie pentru toată populația. În aceeași ordine de idei, cel puțin teoretic, exercitarea puterii se realizează printr-un centru unic de decizie, iar activitatea de guvernare se difuzează de la centru pe întreg teritoriu. Totuși, în condițiile statului modern, **o structură statală unitară bazată pe centralizarea excesivă nu este posibilă**, și aceasta în principal datorită faptului că membrii guvernului nu au de unde să cunoască îndeaproape problemele ivite pe întreg

---

<sup>179</sup> A se vedea C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p.121.

teritoriul. Astfel, în practică, **centralizării i se aduc două corective** și anume, **descentralizarea și deconcentrarea**. Amploarea sau întinderea acestor corective, diferă de la un stat la altul.

În consecință, teritoriul României este împărțit în unități administrativ-teritoriale (ceea ce nu afectează caracterul unitar al statului), ce sunt organizate în concordanță cu principiul descentralizării și deconcentrării. **Descentralizarea** se prezintă ca o descongestionare a centrului, iar autoritățile locale reprezentative (primarul și consiliul local) au puterea de a lua decizii și de a emite anumite acte pe principiul autonomiei. Menționăm că autonomia are un caracter pur administrativ, astfel că prerogativele autorităților locale sunt destul de limitate, deși autoritățile locale pot să reglementeze unele probleme ale comunității locale. Astfel, deși au libertatea de autoadministrare a unităților administrativ teritoriale, și nu sunt subordonate guvernului, aceste autorități publice locale sunt supuse unui control de tutelă din partea puterii centrale.

**Deconcentrarea** constă, la rândul ei, în diminuarea puterii centrale prin numirea de către guvern a unor autorități locale (prefectul) care să pună în aplicare programul de guvernare și care să ia decizii proprii în calitate de împuterniciți ai guvernului. Practic, prin intermediul deconcentrării, datorită faptului că prefectul este reprezentantul guvernului în teritoriu, se realizează apropierea puterii centrale față de nevoile reale din teritoriu, prefectul conducând toate serviciile publice deconcentrate ale ministerelor din județ.

În ceea ce privește forma de guvernământ a României, legiuitorul constituant a optat pentru **republica semiprezidențială**. Fiind republică, șeful statului este ales prin vot universal, direct, secret și liber exprimat de către populație pentru o perioadă de cinci ani. Corespunzător caracterului semiprezidențial, guvernul răspunde politic în fața parlamentului.

Pe de altă parte, Confederația Elvețiană este organizată sub forma **statului federal**. Astfel, Elveția este formată din mai multe formațiuni statale, denumite cantoane, care beneficiază de largă autonomie legislativă, executivă și judecătorească. Statul este organizat în federație, cantoane și comune, ceea ce ar corespunde la noi cu statul, județele și orașele. Privită din exterior, Confederația Elvețiană este văzută ca un singur stat, fiind singura care poate fi subiect de drept internațional, dar din interior se prezintă sub forma mai multor state ce au fiecare constituție, parlament și legislație proprie, guvern și instanțe judecătorești.

Raporturile dintre Confederație și cantoane sunt stabilite potrivit **principiilor autonomiei și participării**. Potrivit principiului autonomiei, statele membre ale federației beneficiază de largă autonomie în aproape toate domeniile, fără însă a rupe legăturile cu statul federal. Acest principiu este prevăzut în constituție, care stabilește suveranitatea cantoanelor, acestea exercitându-și drepturile în măsura în care nu sunt delegate Confederației. Legislația federală primează în fața legislației cantonale, dar autonomia le oferă o zonă largă și flexibilă în care să acționeze atât conform Constituției, cât și să-și poată realiza obiectivele locale. Desigur, cu cât autonomia este mai largă, cu atât nevoile financiare sunt mai mari, astfel, Confederația lasă cantonelor resurse suficiente pentru punerea în aplicare a fiecărei decizii guvernamentale<sup>180</sup>.

Comunele sunt unități administrative teritoriale organizate în cadrul cantoanelor. La rândul lor, acestea se bucură de o oarecare autonomie față de cantoane, dar sarcinile asumate sunt doar de interes local.

---

<sup>180</sup> A se vedea C. Ionescu, *Drept constituțional comparat*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 200.

Observăm astfel că, spre deosebire de statul unitar, în care principiul autonomiei este prezent la nivelul unităților administrative teritoriale, dar foarte limitat, la nivelul federației principiul autonomiei este fundamental și cu o maximă aplicare.

Potrivit principiului participării, cantoanele sunt implicate în procesul general de guvernare, participând la luarea deciziilor la nivel federal. Cantoanele sunt egale între ele, chiar dacă diferă ca suprafață și număr de populație. Astfel, autoritatea legiuitoare, Adunarea federală, este compusă din două camere: Consiliul Național și Consiliul Statelor. Camera formată din reprezentanții cantoanelor este Consiliul Statelor, constituită din 46 de deputați ai cantoanelor. Pe de altă parte, Consiliul Național este format din reprezentanții poporului, prin sufragiu direct, după sistemul proporțional.

Puterea executivă în Elveția este exercitată de către Consiliul federal, un organism colegial, compus din șapte membrii aleși de către Adunarea federală. De altfel, în literatura de specialitate acest tip de executiv este clasificat drept **executiv colegial sau directorial**. Subliniem că președinția Confederației este exercitată de către unul dintre membrii Consiliului federal, ales pe o perioadă de un an, fără posibilitate de prelungire a mandatului. Acest organism colegial conduce administrația federală, elaborează planul financiar, precum și proiectul de buget, respectiv stabilește contul de Stat.

Nu în ultimul rând, Tribunalul federal este autoritatea judiciară supremă a Confederației. Menționăm că în competența Tribunalului federal intră și soluționarea conflictelor între cantoane, precum și între acestea și Confederație.

De subliniat o trăsătură definitorie a statului elvețian, și anume **implicarea directă a populației în procesul de guvernare, prin intermediul referendumului și a inițiativei legislative populare**. În doctrină<sup>181</sup> s-a concluzionat că nu există nicio altă țară în care formele de exprimare a voinței populației să fie atât de mult uzitate. Referendumul este o procedură cu tradiție la nivelul cantoanelor, prin care poporul intervine în mod direct în procesul legislative, fie prin opunerea la o lege adoptată, fie prin inițiativa legislativă. Desigur, această procedură este prevăzută și în Constituția României, dar procedeul este atât de greoi și limitat la anumite probleme de interes național, încât este aplicat în practică foarte puțin.

Așadar, regimul politic al Elveției este greu de încadrat într-un anumit sistem politic, tocmai datorită particularității relațiilor dintre cele trei puteri. Chiar și așa, trăsăturile regimurilor politice de tip occidental se găsesc în modalitatea de organizare a statului elvețian<sup>182</sup>.

În concluzie, deși între cele două state există diferențe mari de organizare și structură, ambele sunt fundamentate pe principiul separației și echilibrului puterilor în stat și, mai mult, în ambele suveranitatea națională aparține poporului său. Poporul își formează structurile de guvernare corespunzător opțiunii sale politice. Principiul autonomiei, principiu comun în funcționarea celor două state, are o sferă de aplicare diferită și poate, poporul român trebuie să reconsidere aplicarea acestuia în vederea realizării solidarității dintre membrii comunității.

---

<sup>181</sup> Ibidem, p. 190.

<sup>182</sup> Idem.

## 4.2. CADRUL LEGISLATIV

Comparând cadrul legislativ al celor două țări, observăm de la prima vedere diferențele care decurg din caracterul unitar / federal al statului român / elvețian. Dacă România are o singură Constituție, Elveția are una federală și 26 cantonale; la fel, în țara noastră există un singur „set” de legi, aplicabile pe tot teritoriul țării, în timp ce în Elveția există legi federale și legi cantonale, inclusiv în domeniul fiscal. În realitate însă, situația celor două state nu este atât de diferită încât să excludă comparația, pentru că și în Elveția există o ierarhie a actelor normative, care impune legislației cantonale să se subordoneze celei federale, inclusiv la nivel constituțional, întocmai cum hotărârile unui consiliu județean din România nu poate contraveni legislației naționale. Tribunalul Federal Elvețian exercită și funcția unei curți constituționale și poate anula actele normative cantonale.

Desigur, cantoanele elvețiene au autonomie politică, spre deosebire de județele din România, a căror autonomie este doar administrativă. Totuși, în condițiile în care tot mai multe atribuții ale cantoanelor suverane sunt delegate către federație, care tinde să preia un control sporit asupra problemelor de interes public, distincția între politic și administrativ este din ce în ce mai puțin relevantă.

Ambele state analizate au o legislație specifică pentru organizarea administrativă pe trei paliere: național (central / federal), regional (cantonal / județean) și local (comunal, orășenesc sau municipal / comunal). De asemenea, ambele state reglementează în detaliu domeniul finanțelor publice și al fiscalității. Deosebirea este că aceste aspecte sunt reglementate în Elveția chiar în constituția federală și în constituțiile cantonale, care dedică capitole speciale sistemului financiar, prin care reglementează nu doar principiile generale ale impozitării, ci și tipurile de taxe și impozite care pot fi percepute și cotele maxime ale acestora. În România, aceste aspecte **sunt reglementate prin legi organice sau ordinare, adesea interpretabile, ceea ce face dificil controlul de constituționalitate exercitat asupra lor.**

Atât România, cât și Elveția, ca de altfel toate statele europene, încearcă să păstreze un echilibru optim între autonomia locală și imperativul solidarității între zonele mai bogate și mai sărace. Dacă, în urma reformelor legislative implementate în ultima decadă și jumătate, Elveția se poate lăuda cu o reducere semnificativă a disparităților financiare între comune și cantoane, nu același lucru se poate spune și despre România. Echilibrarea financiară a județelor și localităților se face în țara noastră pe baza unui mecanism învechit, care abundă de complicații inutile și care lasă loc arbitrariului în alocarea banilor publici. În aceste condiții, **descentralizarea fiscală asumată legislativ este încă departe de a fi realizată în România.**

O altă deosebire importantă între legislația română și cea elvețiană decurge din semnificația modificărilor legislative frecvente, care se regăsesc în ambele state: dacă în România aceste schimbări sunt, în general, rezultatul diferențelor de optică ale partidelor politice mari, aflate la un moment sau altul la guvernare, în Elveția, modificările legislative reflectă în mod direct voința populară. Deși Constituția României prevede posibilitatea organizării unor referendumuri la nivel național sau local<sup>183</sup>, acestea nu sunt o practică obișnuită a democrației din țara noastră. Inițiativa legislativă cetățenească,

---

<sup>183</sup> Referendumul național și local este reglementat și de Legea nr. 3 din 2000, privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare.

deși permisă în principiu, este aproape imposibil de realizat în practică, în condițiile în care condițiile impuse de Constituție sunt extrem de restrictive.<sup>184</sup>

În Țara Cantoanelor însă, referendumul este o procedură cu tradiție, prin care cetățenii intervin în mod direct în procesul legislativ, fie prin opunerea la o lege adoptată, fie prin inițiativa legislativă. În numeroase situații, cantoanele prevăd chiar organizarea de referendumuri obligatorii pentru revizuirile legislative. Inițiativa legislativă cetățenească este un fenomen obișnuit în Elveția. Implicarea activă a cetățenilor elvețieni în decizia publică are ca rezultat **un cadru legislativ suplu și flexibil, care se modifică nu arbitrar, ci pentru a reflecta imediat realitățile sociale în schimbare și nevoile concrete ale cetățenilor.**

În România, potrivit art. 74 din Constituție, **problemele fiscale nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor.** În afară de faptul că nu este precizat sensul noțiunii de „problemă fiscală”, considerăm că această excludere, bazată probabil pe o presupusă rea-credință a cetățenilor României, este contrară principiilor democrației participative și chiar o dovadă de aroganță. Reamintim că veniturile fiscale reprezintă cea mai mare parte a bugetelor publice, astfel încât dreptul cetățeanului de a urmări și controla fiscalitatea ar trebui recunoscut și garantat.<sup>185</sup>

Spre deosebire de situația din România, în cele mai multe cantoane și comune elvețiene, decizia privind nivelul coeficienților fiscali trebuie să fie supusă unui referendum ( uneori, numai din momentul în care coeficientul anual depășește o anumită limită). **Cetățeanul poate exercita astfel un control democratic asupra propriei sale poveri fiscale.**

Fără a fi experte în legislația elvețiană, autoarele acestui studiu nu au întâlnit, pe parcursul documentării nicio situație în care principiile legislative enunțate de actele normative să fie contrazise prin alte texte de lege. De altfel, cel puțin în măsura în care am studiat-o, legislația elvețiană se caracterizează prin claritate, concizie, coerență și rigoare, ceea ce exclude sau diminuează foarte mult posibilitatea de interpretare arbitrară. În cazul legislației române însă, după cum am arătat, se întâmplă destul de frecvent ca **principiile proclamate să fie eludate în practică**, mai ales din cauza **normelor confuze, interpretabile sau chiar contradictorii.** Un exemplu în acest sens este legea organică a finanțelor publice locale, care prevede anumite cote procentuale ce se cuvin comunităților locale din impozitul pe venit, dar îngăduie ea însăși modificarea acestor cote prin legile anuale ale bugetului de stat. Faptul că se precizează expres că aceste cote pot fi doar mărite, și aceasta doar în situații excepționale, nu a împiedicat până în prezent legiuitorul român să diminueze aceste cote – în mod direct, prin acte normative de rang inferior, sau în mod indirect, prin scăderea bazei de calcul a acestor cote (în speță, excluderea veniturilor din pensii).

---

<sup>184</sup> Conform art. 74 din Constituția României, inițiativa legislativă aparține (în afară de Guvern, deputați și senatori) unui număr de cel puțin **100.000 de cetățeni cu drept de vot.** Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie **să provină din cel puțin un sfert din județele țării**, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate **cel puțin 5.000 de semnături** în sprijinul acestei inițiative. Mai mult decât atât, **nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale**, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

<sup>185</sup> Un articol detaliat în acest sens poate fi lecturat aici: [www.romaniacurata.ro/eficienta-initiativei-legislative-a-cetatenilor-trebuie-sa-creascaanaliza-arc-functioneaza-in-romania-democratie-participativa/](http://www.romaniacurata.ro/eficienta-initiativei-legislative-a-cetatenilor-trebuie-sa-creascaanaliza-arc-functioneaza-in-romania-democratie-participativa/)

### 4.3. TIPURI DE IMPOZITE ȘI TAXE

Ca și în România, toți cetățenii și rezidenții elvețieni, persoane fizice sau juridice, au obligația legală să contribuie la cheltuielile publice prin taxe și impozite. În Elveția, ca și în România, se percep atât impozite considerate directe (adică aplicate nemijlocit asupra veniturilor sau bogăției contribuabilului), cât și impozite indirecte (pe care contribuabilul le plătește indirect, întrucât reprezintă o parte din produsele și serviciile pe care le cumpără).

Dacă în România se impozitează direct în principal veniturile persoanelor fizice și profitul obținut de persoanele juridice, în Elveția persoana fizică este impozitată nu numai pe venitul pe care îl realizează, ci și pe averea pe care o deține, iar persoana juridică – nu numai pe profitul realizat, ci și pe capitalul deținut (cu excepția nivelului federal, care taxează numai venitul și profitul, nu și averea și capitalul, acestea din urmă fiind considerate resurse exclusiv locale). Totuși, un echivalent al impozitului pe averea persoanelor fizice îl constituie, *mutatis mutandis*, impozitul pe clădiri, pe terenuri și pe mijloacele de transport, care – potrivit legislației române – sunt venituri fiscale exclusive ale localității.

O deosebire frapantă între cele două sisteme o constituie faptul că **impozitele directe se plătesc distinct fiecărui paliere de guvernare** – federație, canton și localitate („comună”), ba chiar și parohiilor, în unele cantoane. Cu alte cuvinte, un contribuabil elvețian plătește nu unul, ci trei (sau chiar patru) impozite pe venit/avere, respectiv pe profit/capital. Aceasta nu înseamnă însă că are de a face cu mai multe administrații fiscale, toate impozitele fiind colectate de canton, care însă virează mai departe sumele colectate în numele federației, comunei sau parohiei. Chiar și din impozitul convenit federației, cantoanele mai rețin un procent (17%, care poate fi redus până la 15%, dacă consecințele egalizării financiare o impun), care rămâne la dispoziția lor; cu alte cuvinte, cantonul beneficiază nu numai de propriul său impozit direct, ci și de o cotă din cel al federației<sup>186</sup>.

Dacă România a adoptat sistemul cotei unice de impozitare (16%), în Elveția se aplică **cotele progresive**, adică procentul impozitului crește o dată cu baza de impozitare. În afară de aceasta, în Elveția **deducerile fiscale sunt numeroase**, iar contribuabilul beneficiază de acestea fie în temeiul situației sale personale (căsătorit sau necăsătorit, cu sau fără copii etc.), cât și în baza cheltuielilor pe care este obligat să le efectueze (pentru obținerea venitului, pentru administrarea averii, pentru asigurările sociale etc.). Din acest motiv, este dificil de realizat o comparație reală între contribuabilul român și cel elvețian, în termeni de povară fiscală pe care trebuie să o suporte fiecare, mai ales în condițiile în care în Elveția un principiu de bază al impozitării este **capacitatea de a plăti**.

În Elveția există și un așa-numit „impozit pe cheltuieli”, care este o alternativă la impozitul pe venit, pentru care pot opta persoanele fizice care nu sunt cetățeni elvețieni, care sunt cetățeni elvețieni reveniți în țară după mai mult de 10 ani de absență sau care nu desfășoară activități lucrative în Elveția. De asemenea, există un „impozit la sursă”, care este reținut de angajator doar pentru anumite categorii de persoane, în general caracterizate prin mobilitate (cetățeni străini care nu dețin permis de ședere). Aceste două tipuri de impozit nu au echivalent în legislația română. De asemenea, în Elveția există o taxă federală pentru scutirea de efectuarea serviciului militar și, în mai multe cantoane, taxe pentru neefectuarea serviciului civil de pompier; acestea nu sunt propriu-zis taxe fiscale, ci mai degrabă

---

<sup>186</sup> Ceea ce se numește, în sistemul fiscal elvețian, „principiul originii”.



compensații financiare datorate statului de acei cetățeni care nu doresc să efectueze ceea ce e considerat o îndatorire civică. În condițiile în care în România nu (mai) este obligatorie efectuarea serviciului militar, și cu atât mai puțin a unui serviciu civic de stingere a incendiilor, desigur că nu există în legislația noastră nici asemenea îndatori de plată la buget.

Și în Elveția, și în România există așa-numite **impozite indirecte, pe consum**, cum este taxa pe valoarea adăugată, accizele sau taxele de folosire a drumurilor. Aceste taxe sunt considerate venit numai al federației, cantoanele și comunele fiind excluse de la încasarea lor, chiar și sub o formă deghizată. În România, o parte din sumele încasate cu titlu de TVA se redistribuie comunităților locale, cu titlu de „sume defalcate”, dar fără a se preciza în legislație modul de calcul a acestor sume. În Elveția, veniturile din TVA sunt folosite pentru finanțarea unor cheltuieli considerate de interes federal: protecția socială a persoanelor defavorizate (vârstnici, invalizi, persoane cu venituri mici etc.), construcția de căi ferate etc. Cota standard a TVA în Elveția este de numai 8% (față de 20% în România), în timp ce cota redusă este de 2,5% (față de 9% sau 5% în țara noastră), iar cota pentru serviciile de cazare și hoteliere este de 3,8% (în România: 9%).

Conform Constituției federale, cantoanele primesc însă 10 procente din accizele pe băuturi spirtoase, bani care au o destinație specială: cantoanele trebuie să îi folosească pentru a lupta împotriva cauzelor și efectelor dependenței de diferite substanțe.

La nivel local, localitățile din România au o autonomie mai mare decât cele din Elveția în stabilirea impozitelor și taxelor locale, mai ales după reforma administrativă elvețiană din 2002, care a sporit atribuțiile cantoanelor, în detrimentul comunelor. În cazul cantonului Berna, pe care l-am ales ca termen de comparație în studiul nostru, comunele percep obligatoriu: un impozit pe venit și un impozit pe avere – pentru persoanele fizice; un impozit pe profit și un impozit pe capital – pentru persoanele juridice; un impozit pe câștigurile imobiliare; un impozit la sursă pe veniturile anumitor persoane fizice și juridice. Materiile supuse impozitării cantonale nu pot face obiectul vreunei altui impozit comunal, cu excepția taxelor imobiliare. În cantonul Berna, comunele pot percepe doar trei taxe facultative, suplimentare față de cele obligatorii: taxe imobiliare, taxe de sejur și taxe de promovare a turismului.

Practic, în Elveția, raportul dintre cantoane și comune este invers decât raportul dintre județele și localitățile României: în primul caz, majoritatea atribuțiilor administrative revin cantoanelor, comunele având mai puțină putere decizională, pe când, în țara noastră, localitățile dețin în mai mare măsură controlul administrativ local, județelor revenindu-le mai mult un rol de coordonare a activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. În consecință, taxele și impozitele care se încasează la nivel cantonal sunt numeroase și substanțiale, pe când, în România, practic nu există impozite datorate de contribuabili județelor, veniturile acestora provenind aproape exclusiv de la centru (cote defalcate din impozitul pe venit, sume defalcate din TVA și subvenții).

#### 4.4. VENITURILE ȘI CHELTUIELILE AUTORITĂȚILOR LOCALE

Veniturile și cheltuielile autorităților locale fiind (cel puțin teoretic) în corelație directă cu atribuțiile ce le revin, raportul dintre cantoanele / comunele elvețiene, respectiv județele / localitățile din România determină și bugete diferite ale acestora. În cazul Elveției, cea mai mare parte a taxelor și impozitelor locale intră în bugetul cantonului, în timp ce comunei îi revin venituri fiscale mai mici, în acord cu atribuțiile sale administrative mai reduse. În cazul României, localitatea (comună, oraș sau municipiu) încasează aproape în exclusivitate ceea ce numim „impozite locale”, iar în veniturile județului se compun în cea mai mare parte din cote defalcate din impozitul pe venit, sume defalcate din TVA și subvenții primite de la nivelul central.

Analizând situația cheltuielilor în cantonul Berna, am observat că 28% din veniturile fiscale sunt folosite pentru educație, 19,3% din aceste venituri sunt folosite pentru protecție socială, iar 14,3% din veniturile fiscale sunt folosite pentru sănătate. Așadar, peste 60% din veniturile fiscale ale cantonului în discuție se traduc în cheltuieli efectuate în interesul direct al cetățeanului. Gradul mediu de autofinanțare a comunelor din cantonul Berna a fost în 2013 de 118,7% (ceea ce le plasează pe locul 5 în „topul” federal), media tuturor cantoanelor situându-se la 89,3%. Cu alte cuvinte, nu toate localitățile elvețiene reușesc să se autofinanțeze integral, dar media federală de aproape 90% este, în opinia noastră, una foarte ridicată. Rezultă că Federația și cantoanele alocă în medie 10 procente pentru echilibrarea bugetelor comunelor. În România, o astfel de analiză este dificil de realizat, în condițiile în care unele județe primesc (din cotele defalcate pe impozitul pe venit și din TVA) chiar și peste 150% din sumele colectate, în timp ce altele primesc în jur de 15%.

#### 4.5. RELAȚIILE DINTRE PALIERELE ADMINISTRATIVE. PROBLEMA SOLIDARITĂȚII

Unul dintre principiile de bază ale descentralizării administrative și financiare este principiul subsidiarității, în conformitate cu care o sarcină ar trebui să fie delegată la nivelul superior numai dacă nu se poate realiza în mod eficient la nivelul inferior.

În România, acest principiu este încă departe de a fi pus în practică; am putea spune chiar că țara noastră se mai confruntă încă cu moștenirea statului hiper-centralizat comunist, unde delegarea de sarcini se făcea de sus în jos. Or, potrivit principiului enunțat, sarcinile administrative se îndeplinesc la nivelul cel mai apropiat de cetățean, iar delegarea acestora se face de jos în sus, numai în cazul în care respectiva sarcină nu se poate realiza în mod eficient la nivelul inferior.

În Elveția, principiul subsidiarității își găsește o aplicare exemplară, repartizarea eficientă a sarcinilor între Confederație, cantoane și comune fiind însuși fundamentul federalismului elvețian. Aceste trei paliere de guvernare au responsabilități clare în îndeplinirea sarcinilor publice și dispun de finanțarea necesară pentru aceasta, asigurată în principal din veniturile fiscale.

Pentru ca toate autoritățile locale, inclusiv cele mai sărace, să-și poată îndeplini sarcinile, Elveția a adoptat **un sistem de egalizare echitabil**, care reglementează repartizarea costurilor între zonele cu capacitate financiară slabă și cele cu capacitate financiară puternică.

În țara noastră există încă prea multe sarcini publice care sunt îndeplinite de către nivelul central de guvernare, adică de organele administrației publice centrale. Caracterul de stat unitar al României poate justifica numai parțial acest centralism care, în opinia noastră, se datorează în cea mai mare parte faptului că încă nu ne-am desprins cu totul de mentalitatea comunistă a statului paternalist. Credem că este necesară în primul rând o astfel de modificare în conștiința colectivă a națiunii noastre, pentru ca descentralizarea administrativă și financiară să poată să își îndeplinească funcția sa fundamentală într-un stat unitar: aceea de corector al excesului de centralizare.

Problema solidarității este și ea departe de a fi rezolvată în România. Dovadă în acest sens stau regiunile încă foarte sărace, total dependente de finanțarea acordată de stat, și chiar nemulțumirile zonelor bogate din țara noastră, care se plâng de faptul că trebuie să finanțeze permanent alte unități administrativ-teritoriale, în detrimentul serviciilor oferite propriei comunități locale. În opinia noastră, acest tip de inegalități nu pot fi rezolvate prin sistemul actual de repartizare a veniturilor fiscale; el nu face decât să perpetueze disparitățile economice și sociale, să creeze frustrări și suspiciuni și să descurajeze inițiativa constructivă, deciziile asumate local și implicarea activă a cetățenilor în gestionarea propriilor nevoi.

Fără îndoială, adoptarea unui nou sistem de egalizare financiară și repartizare echitabilă a sarcinilor publice nu este un lucru simplu. Elveția a depus în acest sens eforturi pe parcursul a aproape două decenii, și încă apreciază ca perfectibil sistemul în discuție. Totuși, dificultatea demersului nu poate justifica pasivitatea sau pesimismul; România poate și trebuie să își creeze propriul său sistem echitabil de relaționare între palierele administrative și de egalizare financiară, iar primul pas în acest sens este adoptarea unui cadru legislativ care să elimine arbitrariul, echivocul și lipsa de transparență în alocarea banului public.

#### **4.6. RELAȚIA CONTRIBUABILULUI CU ADMINISTRAȚIA**

Felul în care contribuabilii interacționează cu autoritățile administrative este tributar concepției pe care acestea din urmă o au despre funcția, menirea și justificarea activității lor. Într-un sistem totalitar, cetățeanul este pus întotdeauna pe o poziție subordonată, autoritățile administrative fiind reprezentantele unei puteri unice și discreționare a statului. Într-un stat democratic, dimpotrivă, cetățeanul este cel care deține puterea, decizia, iar administrația are rolul firesc, de a **servi interesele cetățeanului**. Însăși etimologia termenului „administrație” întărește această concepție, căci *minister* înseamnă în limba latină „slujitor, servitor”<sup>187</sup>, iar *ad minister* are ca semnificație „care ajută, care sprijină sau slujește”.

Îndelungata tradiție democratică se reflectă în mentalitatea autorităților publice elvețiene, care sunt întotdeauna conștiente de faptul că puterea pe care o exercită le este **delegată** de către cetățeni. Chiar și legiuitorul constituțional federal este supus „cenzurii” cetățenești, referendumurile cu privire la Constituția federală fiind un fenomen obișnuit. Administrația este acolo pentru a servi cetățeanul, pentru a-l ajuta, inclusiv în ceea ce privește procedura fiscală.

---

<sup>187</sup> De aici și semnificația inițială a cuvântului „ministru”.

Cu toate că există o multitudine de impozite directe datorate pe mai multe paliere de guvernare (federație, canton, comună, la care se adaugă, în multe cantoane, și parohia), contribuabilul nu trebuie să se deplaseze în mai multe locuri pentru a le plăti, căci administrația fiscală cantonală le calculează și le percepe pe toate, decontându-se apoi cu ceilalți creditori ai obligațiilor fiscale. De fapt, contribuabilul nu trebuie să se deplaseze deloc, pentru că i se emite o unică factură pentru toate aceste sume, pe care o poate plăti on-line. Factura, ca și declarația fiscală care o precede, însoțită de instrucțiuni detaliate de completare, i se trimite contribuabilului prin poștă, alături de o parolă pentru plata electronică.

În cazurile în care contribuabilul se află într-o situație financiară care nu îi permite plata, el poate anunța administrația fiscală despre această situație temporară sau permanentă, urmând a se lua, după caz, decizii de scutire sau amânare la plată.

România se află într-un proces de schimbare a mentalităților, inclusiv în ceea ce privește relația contribuabilului cu administrația. Credem că cetățeanul român nu este încă privit cu respectul cuvenit de autorități, încă nu i se recunoaște rolul de „finanțator” al organelor administrative, iar funcționarii publici nu conștientizează întotdeauna că se află acolo în slujba cetățenilor. S-au făcut totuși progrese în ultimul sfert de secol, și în această privință, și avem convingerea că ele vor continua, în paralel cu schimbarea percepției pe care chiar cetățeanul o are asupra lui însuși.

În țara noastră, mentalitatea cetățeanului de rând este încă departe de nivelul de responsabilitate civică din Elveția sau din alte state cu un îndelungat exercițiu al democrației. Schimbarea mentalităților presupune educație, inovare și răbdare. Este un proces mult mai îndelungat și mai delicat decât simpla reformă legislativă, dar legile echitabile, stabile și înțelepte, inclusiv în domeniul fiscal, sunt un factor care contribuie la încrederea cetățeanului în stat și, implicit, la implicarea sa civică.

Un cetățean mai conștient de faptul că, în ultimă instanță, el decide destinele publice, prin intermediul proceselor democratice, un cetățean cu un spirit civic dezvoltat, conștient de puterea pe care o are și de responsabilitatea care decurge de aici, va determina inevitabil și o evoluție în mentalitatea administrației, chiar dacă aceste lucruri cer timp.

Deocamdată, România dispune de o platformă on-line pentru plata anumitor taxe și impozite<sup>188</sup>, numită „Ghișeul.ro”. Paradoxal însă, pentru a obține numele de utilizator și parola necesare pentru identificarea cuantumului sumelor datorate cu titlu de impozit local, cetățeanul trebuie să se deplaseze la organul administrativ local, adică exact acolo unde poate plăti aceste impozite direct, la ghișeu. De asemenea, o dată accesat contul personal pe Ghișeul.ro, contribuabilul nu are acces la un istoric al obligațiilor sale de plată, deja achitate.

Pentru contribuabilii persoane juridice, există în țara noastră un sistem de depunere on-line a declarațiilor fiscale și de plată a acestor obligații, dar întreaga interacțiune dintre companii și organele fiscale ar trebui, în opinia noastră, regândită, mai ales în ce privește administrarea diferențiată (și discriminatorie) a contribuabililor mici, mijlocii și mari.

---

<sup>188</sup> Despre posibilitatea înrolării ANAF în platforma Ghișeul.ro, a se vedea: <http://www.capital.ro/dragu-romanii-vor-putea-plati-taxele-si-impozitele-cu-cardul-bancar-din-iunie.html>

#### 4.7. TRANSPARENȚA BUGETARĂ

Respectul cu care este tratat contribuabilul elvețian începe de la accesul facil la informațiile de interes public. Nu doar procedura fiscală este ușor accesibilă on-line, explicată în toate limbile de interes pentru cetățenii din comunitate, ci și informațiile despre cum sunt cheltuiți banii cu care aceștia contribuie la bunul mers al afacerilor publice, prin plata de taxe și impozite.

De altfel, destinația veniturilor fiscale este de multe ori prevăzută chiar în actele normative de rangul cel mai înalt: constituția federală și constituțiile cantonale. De exemplu, conform Constituției federale, încasările din TVA sunt folosite pentru protecția socială a persoanelor defavorizate sau construcția de căi ferate, principala destinație a veniturilor obținute la nivel federal din acciza pe tutun și pe băuturi spirtoase, ca și din taxa pe cazinouri, este finanțarea pensiilor de bătrânețe, de urmaș și de invaliditate, cota de 10% pe care cantoanele o primesc din acciza pe băuturi spirtoase se folosește pentru reducerea dependenței de diferite substanțe etc.

La întrebările pe care le-am adresat pe e-mail administrației fiscale a cantonului Berna, privind unele chestiuni de amănunt legate de bugetul cantonului și al comunelor sale, răspunsul a venit prompt și amabil, ceea ce confirmă atitudinea deschisă și respectuoasă a administrației elvețiene, chiar și atunci când nu interacționează cu proprii contribuabili.

Din păcate, în România nu putem încă vorbi de o reală transparență bugetară. Autoritățile și organele publice au obligația legală de a face publice bugetele lor, dar autoarele studiului de față s-au confruntat cu numeroase dificultăți în a obține ceea ce, în opinia noastră, reprezintă informații simple, care ar trebui să fie accesibile oricărui contribuabil: ce se întâmplă cu banii plățiți cu titlu de obligații fiscale? care este nivelul de colectare al diferitelor taxe și impozite la nivelul unui județ sau al unei localități? care este proporția acestor sume colectate local în totalul veniturilor fiscale încasate de stat? care sunt criteriile de repartizare către bugetele locale a taxei pe valoarea adăugată colectate la bugetul de stat? care este modul de utilizare a banilor încasați de stat cu titlu de impozit (sume care nu se repartizează și către bugetele locale?) etc.

Pentru a obține un răspuns la câteva dintre întrebările legitime enunțate mai sus, ne-am adresat instituției care gestionează la cel mai înalt nivel finanțele publice din România, adică ministerului de resort. Solicitarea noastră, formulată în baza Legii nr. 544 / 2001, privind liberul acces la informațiile de interes public, a fost redirecționată de Ministerul Finanțelor Publice către un organ din subordinea sa – Agenția Națională de Administrare Fiscală. ANAF ne-a oferit parțial informațiile solicitate, în sensul că ne-a transmis datele privind sumele colectate la nivelul județului Mureș în 2015 cu titlu de diferite taxe și impozite<sup>189</sup>, dar ne-a sugerat să ne adresăm Direcției Generale Regionale a Finanțelor Publice Brașov pentru informațiile privind sumele încasate în municipiul Tîrgu-Mureș, întrucât „la nivel central nu dispunem” de acest tip de date. Cât privește solicitarea adresată DGRFP Brașov, până în prezent<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Cu excepția impozitului pe profit, pentru care nu ne-a oferit informația solicitată.

<sup>190</sup> 30 martie 2016.

această instituție ne-a dat un răspuns preliminar, în sensul că a solicitat informații „de la structura competentă în speță”, urmând a ne comunica datele solicitate în termenul legal.

Cea mai gravă problemă de transparență bugetară în România decurge de fapt din legislație. Nu numai că veniturile fiscale și destinația cheltuiirii lor nu este precizată în Constituție, după cum procedea în Elveția, dar actele normative care reglementează finanțele publice conțin numeroase prevederi care permit arbitrariul și lipsa de transparență. De exemplu, Legea finanțelor publice conține principiul publicității, în sensul că „sistemul bugetar este deschis și transparent”, sau regula conform căreia „cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată”, dar asemenea afirmații principiale nu sunt suficiente. Realitatea a dovedit că fondurile de rezervă și de intervenție aflate la dispoziția Guvernului nu au fost nici ele cheltuite întodeauna corespunzător, probabil și din cauza posibilității largi de interpretare a destinației prevăzute pentru aceste fonduri în Legea finanțelor publice: „finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar”.

Riscuri și mai mari de netransparență și arbitrar decurg însă din Legea finanțelor publice locale, adoptată în 2006, la o lună după adoptarea Legii-cadru a descentralizării. Legea finanțelor publice locale vine să detalieze prevederile generale privind finanțarea autorităților administrației publice locale, cuprinse în Legea-cadru a descentralizării<sup>191</sup>. Acest act normativ conține două articole extrem de discutabile, unul referitor la „cotele defalcate din impozitul pe venit”<sup>192</sup> și celălalt referitor la „alocarea cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat”<sup>193</sup>. Nu revenim aici asupra acestora, întrucât le-am discutat în detaliu pe parcursul studiului, dar subliniem încă o dată că este un adevărat izvor de suspiciuni alocarea „cotei de echilibrare” din impozitul pe venit, de către șeful administrației finanțelor publice județene sau de către consiliul județean, conform unor criterii interpretabile, sau a „sumelor defalcate” din TVA, de la bugetul de stat către bugetele locale, conform unor criterii neprecizate de lege. Aceasta fără să mai vorbim de cele 60 de modificări aduse în ultimii 10 ani Legii finanțelor publice locale, prin legile anuale ale bugetului de stat sau chiar prin ordonanțe de urgență, care au schimbat, în sensul diminuării, până și procentele convenite bugetelor locale.

Credem că precizarea cadrului legislativ în privința bugetelor locale se impune cu necesitate, atât din punctul de vedere al transparenței, cât și din cel al predictibilității veniturilor autorităților publice locale, care ar permite o previzionare pe termen lung a cheltuielilor și investițiilor locale. În absența acestor condiții de fond, orice demers de descentralizare fiscală și de transparentizare ar rămâne, în opinia noastră, sortit eșecului.

---

<sup>191</sup> Reamintim prevederile art. 30 din Legea-cadru a descentralizării, nr. 195 din 2006 (sublinierile ne aparțin): „(1) În vederea asigurării echilibrării verticale și orizontale a bugetelor locale, unităților administrativ-teritoriale, din unele venituri ale bugetului de stat, le sunt alocate **sume defalcate cu destinație specială**, respectiv **cote și sume defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale**. (2) Structura și criteriile de alocare a cotelor și sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale **se stabilesc prin legea finanțelor publice locale**. (3) Quantumul sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale **este stabilit prin legea bugetului de stat**. (4) Quantumul, structura și criteriile de alocare a sumelor defalcate cu destinație specială **sunt stabilite în condițiile legii bugetului de stat.**”

<sup>192</sup> Art. 32 din Legea finanțelor publice locale, nr. 273 din 2006.

<sup>193</sup> Art. 33 din Legea finanțelor publice locale, nr. 273 din 2006.

Lansarea, în 11 martie 2016, a platformei [transparenta-bugetara.gov.ro](http://transparenta-bugetara.gov.ro) a fost anunțată de Guvernul României și Ministerul Finanțelor Publice ca fiind „cel mai mare exercițiu de transparență bugetară din România”. Pe această platformă sunt publicate on-line veniturile și cheltuielile a peste 13.700 de instituții publice, începând cu luna ianuarie a anului 2016. Fără îndoială că acesta este într-adevăr un important pas înainte pe care țara noastră îl face în direcția transparentizării modului de folosire a banului public, dar considerăm că platforma este perfectibilă, mai ales sub aspectul corelării acestor informații. Utilizatorul platformei poate vedea, într-adevăr, rubricile de venituri și cheltuieli înscrise în bugetul acestor instituții publice, dar nu poate afla, de exemplu, sursa veniturilor bugetare, nu poate afla câți bani se cheltuie cu un anumit titlu (de exemplu, cu salariile din administrație) la nivel național etc.

Concluzia comparației în ce privește transparența bugetară este că și în România se fac demersuri în acest sens, dar este nevoie de eforturi sporite. Există încă prea multe zone obscure în ce privește informațiile de acest tip și este greu de spus în ce măsură situația se datorează inerției, absenței unei baze de date la nivel național sau lipsei de voință politică.

## 5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Doar cei care își folosesc libertatea rămân liberi, iar puterea unui popor este măsurată prin bunăstarea celui mai slab dintre membrii săi, se arată în Preambulul Constituției federale a Elveției. Aceste cuvinte sunt definitorii pentru întreaga concepție de viață socială a unui popor care impresionează prin spirit civic, responsabilitate și solidaritate. Deși constituit din cetățeni atât de diverși ca etnie, religie, limbă și cultură, statul federal elvețian este solid și perfect funcțional, pentru că fiecare persoană este tratată cu respect și considerație, astfel încât toți cetățenii se simt mândri de apartenența lor comună la statul elvețian. Într-adevăr, ei își exersează libertatea, înțelegând în special ca libertate de a alege, de a decide: prin participarea la referendumuri, prin inițiative legislative, prin opțiunea electorală sau prin simpla alegere a unei case de sănătate care oferă servicii mai bune decât alta.

Faptul că Elveția este un stat federal nu impiedică comparația cu România, care este și trebuie să rămână un stat unitar. Dimpotrivă, studiul comparativ pe care l-am realizat ne-a condus la concluzia că în Elveția se manifestă un tot mai accentuat fenomen de unificare, de armonizare și chiar de centralizare. Sistemele statale își caută în mod natural punctul de echilibru; de aceea, în Elveția se simte nevoia de centralizare, pentru a contracara fragmentarea de la care pornește orice stat federal, iar în România este nevoie de descentralizare, pentru a contrabalansa excesul de centralism, mai ales în condițiile unei jumătăți de secol de istorie comunistă, cu economia și administrația sa hiper-centralizate.

Așa cum am subliniat pe parcursul acestui studiu, descentralizarea nu înseamnă federalizare, pentru că unitățile administrative din România nu au nevoie de autonomie politică, ci de autonomie administrativă și financiară față de organismele centrale prea îndepărtate de cetățean ca să-i cunoască, să-i înțeleagă și să-i rezolve problemele locale.

Deciziile importante ale comunității locale trebuie să fie luate de comunitate, nu dictate de la centru. De altfel, exact acesta este înțelesul principal al suveranității fiecărui palier de guvernare din Elveția (federație, canton și comună). Suveranitatea în Țara Cantoanelor nu este un drept discreționar, ci o obligație pe care autoritățile și-o asumă, de a servi optim interesele cetățeanului, atât pe cele locale, cât și pe cele de interes regional sau federal.

România își asumă, prin legislația în vigoare și prin declarațiile actorilor politici, atât necesitatea descentralizării administrative și financiare, cât și principiile pe care se întemeiază: principiul subsidiarității (care nu îngăduie luarea deciziei la un nivel superior, atunci când aceasta poate fi luată la nivelul cel mai apropiat de cetățean), principiul predictibilității și transparenței procesului de descentralizare sau principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate dinspre centru spre periferie. Din păcate însă, dincolo de principii și declarații, țara noastră nu a reușit încă să realizeze o reală reformă administrativă, iar concluzia noastră că acest lucru se datorează în principal lipsei de descentralizare fiscală.

A recunoaște autonomia locală a unei comunități fără a-i îngădui să-și folosească resursele este o atitudine care frizează cinismul. Proporția covârșitoare a resurselor publice ale unei localități provine din veniturile fiscale, adică din taxele și impozitele pe care cetățenii și companiile din comunitate le plătesc. În România, cea mai mare parte a acestor bani intră în buzunarul fără fund al bugetului de stat, de unde



se întorc doar în mică parte în bugetul local, printr-o procedură complicată, obscură și de multe ori arbitrară. Desigur că există comunități mai sărace, mai lipsite de resurse naturale și / sau umane decât altele, care nu și-ar putea asigura singure veniturile necesare pentru a oferi servicii publice echivalente celor dintr-o localitate bogată, nici dacă li s-ar lăsa în întregime veniturile fiscale obținute pe plan local. Asemenea comunități trebuie sprijinite, subvenționate dacă e necesar, pentru că solidaritatea socială nu poate fi niciodată respinsă, sub niciun pretext. O comunitate aflată temporar sau pe termen lung într-o situație financiară precară cel mai adesea nu își poate rezolva această problemă prin propriile puteri, ceea ce înseamnă, conform principiului subsidiarității chiar, că este nevoie de o intervenție din partea unui nivel superior: județul, statul sau ambele.

Această intervenție se traduce de obicei prin acordarea de fonduri bănești, care, firește, provin de fapt de la alte comunități, mai bogate, capabile să cedeze o parte din bogăția lor pentru a sprijini comunitățile aflate în nevoie. Suntem convinși că orice cetățean al României este, în forul său intim, solidar cu concetățenii săi. Dar atunci când procesele de realocare a banului public sunt netransparente, atunci când munca și eforturile depuse local nu se traduc în servicii publice locale de calitate, este firesc să apară frustrarea contribuabilului și întrebarea legitimă „ce se întâmplă cu taxele și impozitele pe care le plătesc?”.

Din fericire, problema solidarității poate fi rezolvată, astfel încât niciun cetățean să nu se simtă exploatat, furat sau, dimpotrivă, lăsat de izbeliște la nevoie. Ne-o dovedește modelul elvețian, care a reușit să creeze și să rafineze un sistem de egalizare financiară între diferitele zone ale federației, care funcționează și reușește să atenueze mult disparitățile. Elveția nu este binecuvântată cu bogățiile naturale ale României, ea are multe zone dificil de gestionat administrativ, zone muntoase lipsite de resurse, care ar fi cu adevărat sărace dacă nu s-ar interveni la nivel federal prin programe de egalizare. În ciuda acestor neajunsuri naturale, Elveția este printre cele mai bogate țări din lume, reușește să construiască autostrăzi și căi ferate transalpine, are un sistem de securitate socială impecabil, o administrație prietenoasă cu cetățeanul ș.a.m.d. În tot decursul cercetării noastre, am încercat să înțelegem cum sunt posibile toate aceste lucruri. Principala concluzie la care am ajuns este că **banul public, obținut prin fiscalitate, este cheltuit în Elveția în modul cel mai înțelept, echitabil și eficient cu putință.**

Această concluzie generală se bazează pe multe alte concluzii rezultate din diferitele aspecte pe care le-am studiat cu privire la Țara Cantoanelor, dintre care amintim aici doar câteva:

- **Cadrul legislativ** este, în același timp, clar, concis, coerent și riguros, dar și suplu și flexibil, aceasta în primul rând datorită intervenției civice în decizia legislativă, care permite o adaptare imediată a cadrului normativ la realitățile sociale în schimbare și la nevoile concrete ale cetățenilor.
- **Impozitele și taxele au o destinație clară**, adesea înscrisă chiar în constituție, astfel încât orice contribuabil știe pentru ce sunt folosiți banii săi. Impozitarea pe cele trei nivele de guvernare are o logică simplă: fiecare dintre aceste nivele trebuie finanțat distinct, pentru că fiecare aduce un serviciu cetățeanului de rând: impozitele federale finanțează sistemul de securitate socială, autostrăzile, căile ferate, armata, diplomația etc., impozitele cantonale asigură dezvoltarea regională și serviciile publice necesare la acest nivel, iar impozitele comunale sunt folosite pentru

finanțarea cheltuielilor de interes strict local. Veniturile și cheltuielile autorităților publice de la toate nivelele sunt transparente, dar nici măcar nu există suspiciuni din partea cetățenilor cu privire la bugetele publice, pentru că timpul a dovedit că nu este cazul. În Elveția, ocuparea unei funcții publice este o dovadă de civism, niciodată o modalitate de a obține avantaje obscure.

- **Relația dintre palierele administrative** decurge logic din menirea fiecăruia în parte și a tuturor celor trei în ansamblul lor, de a asigura tuturor cetățenilor cel mai bun nivel de trai posibil și de a-i trata pe fiecare cu maximul de deferență. Palierul de mijloc, cantonul, are o sarcină foarte importantă, de a armoniza principiul luării deciziei la nivelul cel mai apropiat de cetățean cu acela al dezvoltării coerente și armonioase a întregii regiuni. Problema solidarității este rezolvată prin alocarea de fonduri suplimentare comunităților ce nu reușesc să se auto-finanțeze integral, dar, datorită caracterului transparent și echitabil al sistemului de egalizare financiară, cât și datorită procesului democratic prin care a fost creat, acest lucru nu generează nemulțumiri, injustețe sau abuzuri.
- Tot ce înseamnă **relație dintre cetățean și administrație, inclusiv procedurile fiscale**, se bazează pe un respect profund, ce decurge natural din înțelegerea faptului că Elveția a fost creată de cetățenii săi, care au înțeles să se unească pentru un scop comun, și există prin și pentru aceștia. La rândul lor, cetățenii Elveției se implică activ în viața comunității, dar participă și la procesul decizional cantonal sau federal, prin referendumuri și inițiative legislative. Ei dau dovadă de un spirit civic pe care numai un îndelungat exercițiu al democrației îl poate cizela.

Convingerea noastră este că România post-totalitară ar putea avea multe de învățat din sistemul fiscal elvețian, iar descentralizarea fiscală a Elveției este numai unul dintre ele, dar unul care este intrinsec legat de sistemul legislativ, de distribuirea sarcinilor administrative și, nu în ultimul rând, de mentalitățile colective. Nu sugerăm preluarea neselectivă a modelului elvețian, care nici nu ar fi aplicabil ca atare în România, dar cu siguranță **există numeroase aspecte ale sistemului fiscal elvețian din care România se poate inspira în reforma administrativă și fiscală de care are nevoie.**

Vom sintetiza în cele ce urmează cele mai importante concluzii la care am ajuns în urma analizei stadiului descentralizării fiscale în România, menționând, acolo unde este cazul, asemănările sau deosebirile față de sistemul elvețian și făcând recomandările care se impun:

1. **Descentralizarea administrativă și fiscală nu înseamnă fragmentarea teritorială și nu presupune riscul de federalizare a României;** autonomia locală nu are caracter politic, ci administrativ-financiar, iar scopul ei este gestionarea optimă a problemelor locale, pe plan local (nu prin decizii luate la centru), în folosul cetățeanului. Principiile enunțate în legislația română sunt foarte clare în acest sens și nu necesită modificări. **Recomandarea** noastră este de aplicare efectivă a acestor principii ale descentralizării, atât în normele juridice subsecvente, cât și în practica administrativ-financiară; acest lucru poate fi realizat prin eliminarea zonelor de arbitrar și interpretabil din legislația în materie. De asemenea, recomandăm înlocuirea termenului „administrație publică locală” – prea larg și imprecis – cu acela de „administrație publică locală și județeană”, astfel încât conceptul de „administrație publică locală” să se refere strict la localități (comune, orașe și municipii), iar cel de „administrație publică județeană” – la județe, pentru a se face o distincție clară între palierele administrative de bază și median. Imprecizia termenului „administrație publică locală” și confuzia pe care o generează este implicit recunoscută chiar de

Legea-cadru a descentralizării, care, la art. 2, litera „f”, definește competențele partajate ca fiind „competențele exercitate de către autoritățile administrației publice **locale**, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (**județean** sau central), cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte” (s.n.).

2. **Sistemul finanțelor publice și al fiscalității este reglementat prin legi organice sau ordinare, adesea interpretabile, ceea ce face dificil controlul de constituționalitate exercitat asupra lor.** Legile însele permit eludarea lor, fie prin posibilitatea acordată explicit de a fi modificate discreționar (de exemplu, legea finanțelor publice locale permite modificarea anuală prin legea bugetului de stat – lege de rang inferior), fie prin ambiguitățile pe care le conțin. **Recomandare:** după modelul constituțiilor elvețiene, normele constituționale române ar putea stopa interpretările date acestor principii prin legi de rang inferior, precizând cotele de impozitare, destinația veniturilor fiscale și modul de repartizare a acestora.
3. **Descentralizarea fiscală este încă departe de a fi realizată în România.** Deși asumat legislativ, principiul finanțării corespunzătoare atribuțiilor pe care le au autoritățile locale este golit de substanță prin mecanismul învechit de echilibrare financiară a județelor și localităților, care abundă de complicații inutile și lasă loc arbitrariului în alocarea banilor publici. Practic, aceștia sunt distribuiți de sus în jos, de la centru spre periferie, cu toate că sunt încasați local și sunt produși de comunitățile locale. **Recomandarea** pe care o facem este inversarea sistemului de distribuire a banului public, astfel ca acesta să circule de jos în sus, de la localitatea unde este produs către nivelele superioare – județean și național. Acest lucru se poate realiza prin modificarea câtorva articole din Legea-cadru a descentralizării și din Legea finanțelor publice locale.
4. **Frecvențele modificări legislative din România, inclusiv în domeniul financiar și fiscal, se datorează lipsei unei viziuni moderne, coerente și asumate de toți factorii decizionali.** Dacă în Elveția modificările legislative reflectă în mod direct voința populară și au ca rezultat un cadru legislativ suplu și flexibil, care se modifică nu arbitrar, ci pentru a reflecta imediat realitățile sociale în schimbare și nevoile concrete ale cetățenilor, în România aceste schimbări legislative sunt, în general, rezultatul diferențelor de optică ale partidelor politice mari, aflate la un moment sau altul la guvernare. Singura **recomandare** pe care o putem face în această privință este modificarea Constituției, în sensul explicitării principiilor descentralizării: subsidiaritatea, asigurarea resurselor, transparența fiscală etc.
5. **Posibilitatea eludării în practică a principiilor proclamate legislativ** se datorează nu numai cadrului constituțional insuficient precizat, ci și normelor confuze, interpretabile sau chiar contradictorii pe care le conțin legile ce reglementează sistemul administrativ și fiscal al României. De exemplu, actualul cadru legislativ a permis reducerea cotelor și sumelor defalcate cuvenite localităților de la 47% în 2006, la 41,75% în 2016, fără a mai vorbi de reducerea bazei de calcul a acestui procent, prin eliminarea impozitului pe pensii. Reduceri similare au avut loc în cazul sumelor și cotelor cuvenite județului, respectiv a celor destinate echilibrării financiare locale, astfel încât bugetul de stat rămâne în prezent cu 10,5% mai mult din acești bani, față de momentul adoptării Legii finanțelor publice locale (18% în 2006 / 28,5% în 2016). Din nou, **recomandarea** pe care o facem este eliminarea „zonelor gri” din legislația dedicată descentralizării și finanțelor publice locale.

6. **Impozitul pe profit este exclus dintre veniturile fiscale de care beneficiază localitatea și județul.** În prezent, contrar tuturor principiilor statului de drept, ale echității și chiar ale logicii, acest impozit intră exclusiv în bugetul de stat. Este inexplicabil de ce impozitul pe venit este partajat între bugetul statului, al județului și al localității, chiar dacă potrivit unor principii și proceduri criticabile, dar nu și impozitul pe profit, care este principalul impozit direct datorat de companii. Acestea își desfășoară activitatea în cadrul unor comunități, dar nimic din valoarea economică pe care o crează nu se regăsește pe plan local, ceea ce este injust atât pentru contribuabilul persoană juridică ce realizează profitul, cât și pentru comunitatea care îl „găzduiește”. În Elveția, acest impozit este perceput, ca și impozitul pe venit, pe toate cele trei paliere de guvernare: federație, canton și comună, și este o importantă resursă de autofinanțare a comunităților locale. **Recomandarea** noastră: modificarea legislației astfel încât, similar impozitului pe venit, un procent din veniturile fiscale rezultate din impozitul pe profit să revină localității, iar alte procente să fie cedate județului și, respectiv, bugetului central.
7. **Impozitul pe venit intră mai întâi integral în bugetul de stat, de unde este redistribuit în parte și către localități și județe,** conform unor algoritmi de calcul care – așa cum am arătat – sunt, pe de o parte, imprevizibili datorită modificărilor legislative frecvente și, pe de altă parte, învechiți ca și concepție, căci presupun alocarea banilor de sus în jos, pe modelul finanțelor publice centralizate. **Recomandarea** este similară: legislația trebuie modernizată, clarificată și respectată.
8. **Taxa pe valoarea adăugată se întoarce parțial în comunitatea locală sub forma unor sume alocate consiliilor locale și județene, dar quantumul acestor sume este incert și imprevizibil,** el fiind stabilit anual, prin legea bugetului de stat. În Elveția, TVA este considerat un venit exclusiv al Federației, din care cantoanele și comunele nu primesc nicio sumă, dar destinația sumelor obținute de federație din acest impozit pe consum este stabilită chiar prin Constituția federală, astfel încât este limpede pentru toți cetățenii sub ce formă beneficiază de ele (infrastructură rutieră și de căi ferate, protecția socială a persoanelor cu venituri mici, a vârstnicilor, invalizilor etc.). În opinia noastră, și în România TVA ar putea alimenta exclusiv cheltuielile de interes național, dacă statul nu ar mai fi nevoit să aloce o parte din această taxă bugetelor locale, care nu se pot altfel autofinanța. Dar adoptarea modificărilor legislative recomandate mai sus ar permite completarea bugetelor locale prin veniturile fiscale obținute din impozitele directe (pe venit și pe profit), ceea ce ar putea reduce până la eliminare dependența bugetelor locale față de TVA. Până la acel moment însă, **recomandarea** noastră este ca și TVA să fie alocat sub forma unor cote procentuale, prevăzute în Legea organică a finanțelor publice locale, în locul sumelor fixe alocate anual, prin Legea ordinară a bugetului de stat.
9. **În România, localitățile au mai multe atribuții privind asigurarea serviciilor publice locale decât județele și, în consecință, se bucură de unele venituri bugetare locale la care județele nu au acces:** impozitul pe clădiri, pe terenuri, pe majoritatea mijloacelor de transport, impozitul pe transferul dreptului de proprietate imobiliară (din care 50% se distribuie însă bugetului de stat), impozitul pe spectacole etc. În Elveția, situația este inversă, în sensul că majoritatea atribuțiilor (și finanțării aferente) revin cantoanelor, în timp ce așa-numitele „comune”, adică localitățile, au atribuții mai reduse și le revin venituri fiscale proporțional mai mici. Acest raport de competențe a fost stabilit prin reforma administrativă din 2002 și se înscrie în tendința generală de unificare ce se manifestă în Elveția. În opinia noastră, actuala repartitie a sarcinilor administrative din România

este justă și corespunzătoare nevoilor țării noastre, așa încât **recomandarea** este de a păstra actualul sistem, continuând totodată procesul de transferare a atribuțiilor de la nivelul central către cel local, în toate cazurile când această descentralizare corespunde nevoilor cetățeanului.

10. **Egalizarea financiară și echilibrarea bugetelor locale este în România încă o problemă nesoluționată pe fond.** Subvenționarea localităților și județelor sărace de către cele bogate, prin intermediul statului paternalist, care „știe mai bine” unde și de câți bani este nevoie, nu face decât să „peticească” pe moment bugetele locale și să perpetueze dezechilibrele economice și sociale. Unele județe primesc (din cotele defalcate pe impozitul pe venit și din TVA) chiar și peste 150% din sumele colectate, în timp ce altele primesc în jur de 15%. Fără îndoială că sistemul elvețian de egalizare financiară și repartizare a sarcinilor administrative, care și-a dovedit eficiența în cei aproximativ 15 ani de aplicare, ar putea să constituie pentru România o sursă de inspirație. **Recomandarea** minimă pe care o facem pentru îmbunătățirea actualului sistem de solidaritate socială din România este legată tot de sistemul de alocare a banului public, de jos în sus. În condițiile în care localitatea ar păstra din start o cotă importantă din impozitele directe (pe venit și pe profit), dar ar ceda cote echitabile din acestea către județ și către bugetul de stat, aceste nivele administrative superioare ar putea gândi programe sustenabile, echitabile și transparente pentru corectarea disparităților dintre localitățile unui județ, respectiv dintre județe.
11. **Relația cetățeanului cu administrația este încă percepută în România ca una de subordonare a primului față de cea din urmă,** contrar accepțiunii pe care o are administrația într-un stat de drept, de a servi cetățeanul datorită căruia și pentru care există. Una dintre cele mai grăitoare dovezi în acest sens este tratamentul discriminatoriu aplicat contribuabililor mari și mijlocii, care sunt administrați la nivel național, respectiv regional, cu toate cheltuielile de timp, energie și resurse care decurg de aici pentru contribuabil, dar și pentru sistem. În general, procedura fiscală este încă greoaie și neadaptată nevoilor cetățeanului, ca să nu mai menționăm problema transparenței și a respectului cu care acesta este tratat. **Recomandările** noastre sunt: (a) abandonarea tendințelor de regionalizare administrativă, care nu fac decât să contrazică principiul subsidiarității, conform căruia cetățeanul trebuie să își găsească rezolvarea problemelor la nivelul administrativ cel mai apropiat cu putință; (b) îmbunătățirea procedurilor administrative în general, și a celor fiscale în particular, astfel încât acestea să fie mai prietenoase față de cetățean<sup>194</sup>; (c) profesionalizarea corpului funcționarilor publici, prin adoptarea unui sistem de salarizare bazat pe merite și performanțe; (d) realizarea unor programe de educare a funcționarilor publici în spiritul respectului pentru cetățean.
12. **Informațiile de interes public sunt încă greu accesibile cetățeanului de rând.** Există încă prea multe zone obscure în ce privește informațiile de acest tip și este greu de spus în ce măsură situația se datorează inerției, absenței unei baze de date la nivel național sau lipsei de voință politică. Or transparența bugetară este o condiție obligatorie pentru relația corectă dintre stat și cetățeni. **Recomandăm:** (a) înscrierea clară în legislație a destinației alocării fondurilor publice; (b) transparentizarea și precizarea procedurilor de alocare a acestora; (c) intensificarea

---

<sup>194</sup> Constituția cantonului Berna, de exemplu, prevede că activitățile administrative se execută în concordanță cu legea, în mod eficient și într-o manieră prietenoasă față de cetățean (s.n.).

eforturilor de publicare, mai ales în mediul on-line, dar și pe alte căi, a bugetelor publice, dar mai cu seamă a corelațiilor financiare care decurg din acestea.

13. În România, **contribuabilul nu beneficiază într-o măsură justă de „contraprestația” pentru povara fiscală pe care o suportă**. Serviciile publice unice, pentru care **cetățenii nu au alternativă** (sănătate, educație, utilități etc.) ucid competitivitatea acestora, iar această lipsă de concurență este numai în detrimentul cetățeanului. **Recomandări:** (1) Continuarea și accelerarea procesului de descentralizare, mai ales în ce privește componenta sa fiscală; (2) Transferarea de competențe nu numai către organele administrației publice locale, ci și către sectorul privat, așa cum prevede Legea-cadru a descentralizării, în vederea creării unor servicii publice alternative și competitive.
14. **Banii publici sunt cheltuiți ineficient în România**, traseul veniturilor obținute din taxe și impozite este aproape imposibil de urmărit, iar numeroasele „găuri negre” din economie sunt permanent alimentate prin fiscalitate. Fondurile de rezervă aflate la dispoziția Guvernului nu sunt cheltuite întotdeauna corespunzător, probabil și din cauza posibilității largi de interpretare a destinației prevăzute pentru aceste fonduri în Legea finanțelor publice. Nici la nivelul autorităților locale nu există suficientă responsabilitate în cheltuirea veniturilor bugetare; de exemplu, salariile aleșilor locali nu reflectă întotdeauna volumul efectiv de muncă, existența funcției de vice-primar nu este întotdeauna justificată, mai ales în comunele mici ș.a.m.d. Printre **recomandările** noastre în această privință se înscriu: (1) Îmbunătățirea și precizarea legislației privind finanțele publice, în general, și finanțele publice locale în particular; (2) Stabilirea unor grile de salarizare a aleșilor locali, în funcție de numărul populației<sup>195</sup> și, eventual, limitat procentual la o cotă din bugetul localității; (3) Încheierea unor contracte de muncă cu timp parțial pentru funcționarii publici, în situațiile în care volumul de muncă nu justifică un contract cu normă întreagă, sau retribuirea prin indemnizații acordate în funcție de activitatea prestată (participarea la ședințe, elaborarea de proiecte de hotărâri etc.).
15. **Implicarea cetățenilor în procesul de guvernare este minimă**; în general, se reduce la exercitarea periodică a dreptului de vot. **Recomandările** noastre sunt: (a) simplificarea legislației privind organizarea de referendumuri și privind inițiativa legislativă cetățenească; (b) dezvoltarea unei atitudini proactive a administrației, pentru implicarea cetățenilor în consultări publice pe problemele de interes local/județean/național; (c) elaborarea și asumarea unei strategii naționale și a unor programe de educație civică.

---

<sup>195</sup> O astfel de prevedere legislativă a fost adoptată în Spania, unde remunerarea primarilor și a birourilor locale depinde de numărul populației administrate, după următoarea schemă (sursa: <http://descentralizare.gov.md>):

<b>Locuitori</b>	<b>Remunerarea anuală (max.)</b>
Peste 500.000	100.000 euro
De la 300.001 până la 500.000	90.000 euro
De la 150.001 până la 300.000	80.000 euro
De la 75.001 până la 150.000	75.000 euro
De la 50.001 până la 75.000	65.000 euro
De la 20.001 până la 50.000	55.000 euro
De la 10.001 până la 20.000	50.000 euro
De la 5.001 până la 10.000	45.000 euro
De la 1.000 până la 5.000	40.000 euro

Reforma administrativă din România nu poate fi făcută în disprețul cetățeanului. Ce ar însemna pentru acesta, de exemplu, regionalizarea – soluție avută în vedere de actualul Guvern pentru a contracara fragmentarea administrativ-teritorială? Contrar tuturor principiilor descentralizării administrative, în cazul regionalizării, cetățeanul ar trebui să își caute rezolvarea problemelor nu la el acasă, în proximitate, ci într-o capitală de regiune. Ar trebui, poate, să-și schimbe buletinul, permisul de conducere etc., să aloce mai mult timp, bani și energie unui sistem administrativ care și așa este prea birocratic, prea scump, prea ineficient, prea surd la nevoile cetățeanului de rând.

Credem că actuala împărțire teritorială a României în județe este mai mult decât suficientă pentru realizarea proiectelor de interes regional. Nu de regiuni avem nevoie în țara noastră, ci de o legislație adaptată zilelor noastre, care să permită, de exemplu, asocieri flexibile între județe, după modelul Grupurilor de acțiune locală, dar să nu le oblige să se unească artificial, în contra voinței cetățenilor și în detrimentul intereselor acestora.<sup>196</sup>

Veniturile fiscale ar trebui să fie repartizate în mod echitabil și transparent între localități, județe și stat, astfel încât comunitățile locale să se poată auto-finanța, sau să poată măcar depune eforturi în acest sens, dar să fie pus în practică și principiul solidarității sociale. Acest deziderat este perfect realizabil, în opinia noastră, dar el presupune în primul rând voința politică de a adopta o legislație modernă, care să rupă în sfârșit nefericita tradiție a finanțării bugetelor locale prin intermediul bugetului de stat.

Concluziile comparației între România și Elveția, precum și recomandările pentru țara noastră, sunt sintetizate în [Anexa 1](#).

Studiul de față propune și câteva sugestii de modificări legislative (a se vedea [Anexa 2](#)), a căror adoptare ar normaliza circuitul banului public în România și ar da substanță demersurilor de descentralizare administrativă și fiscală. Suntem conștienți de faptul că asemenea propuneri *de lege ferenda* ar trebui însoțite de o analiză de impact asupra bugetelor publice și ne exprimăm speranța că cercetarea de față va oferi un impuls pentru realizarea acesteia, ca și pentru noi cercetări inovative, care ar putea conduce la o îmbunătățire reală a condiției cetățeanului din România, de la respectul cu care ar trebui să fie tratat de administrație, până la bunăstarea materială și morală pe care o merită.

De asemenea, sperăm că cititorii acestui studiu vor avea ceva de învățat din spiritul civic al cetățenilor elvețieni și se vor implica mai mult în gestionarea propriilor interese, așa cum este normal într-un stat democratic. O comparație între România și Elveția în privința referendumului și inițiativei legislative ar putea constitui obiectul unui studiu distinct.

Nu în ultimul rând, precizăm că nu considerăm încheiată această cercetare, ne declarăm deschiși la orice critici față de opiniile expuse în studiul de față și suntem dornici să primim sugestii de îmbunătățire sau revizuire a ideilor exprimate aici.

---

<sup>196</sup> În Regatul Unit, de exemplu, Legea cu privire la localism din 2011 introduce concepte precum „datoria de a coopera”, conform căruia autoritățile locale vecine sunt obligate să lucreze împreună la planificarea aspectelor care reflectă interese comune. Sunt luate în calcul bonusuri care încurajează o mai mare cooperare intermunicipală (sursa: <http://descentralizare.gov.md> )

## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

### Resurse off-line

C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura C.H. Beck, București, 2008

C. Ionescu, *Drept constituțional comparat*, Editura C.H. Beck, București, 2008.

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008

Brîndușa Gorea, Elena Puha, *Filosofie, Justiție și Drept*, Editura „Zethus”, Tîrgu-Mureș, 2009

Natalia Saharov, Brîndușa Gorea, *Contencios administrativ*, Editura „Zethus”, Tîrgu-Mureș, 2011

Wolf Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Palgrave Macmillan, 2010

Bernard Dafflon, 2015, *Swiss Fiscal Federalism: New Roads after the Reform of the Constitution*. In G. Pola (ed.), „Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects, Federalism Studies”, Ashgate, Farnham UK and Burlington USA, and Éupolis Lombardia

### Resurse on-line

Forman Balazs Gy., E.M. Minea, C. Ghiolțan, V. Stănică, *Descentralizare. Dezvoltare urbană*, suport de curs, disponibil online pe [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/Descentralizare\\_Dezvoltare\\_urbana.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/Descentralizare_Dezvoltare_urbana.pdf)

Gabriela Dobrotă, *Fiscalitatea directă în România și Uniunea Europeană*, in *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Economie*, nr. 2 / 2010, pp. 201-2010, disponibil on-line pe [http://www.utgiu.ro/revista/ec/pdf/2010-02/18\\_GABRIELA\\_DOBROTA.pdf](http://www.utgiu.ro/revista/ec/pdf/2010-02/18_GABRIELA_DOBROTA.pdf)

Dragoș Cristian, *Economie publică aprofundată*, disponibil on-line pe [www.academia.edu](http://www.academia.edu).

Madeleine Simonek, *Introducere în legislația fiscală elvețiană*, Universitatea din Zürich, 2015, disponibil on-line pe [www.rwi.uzh.ch/lehre/forschung/alphabetisch/thommen/lv/hs15/bt3/Introduction\\_to\\_Swiss\\_Tax\\_Law\\_HS2015.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/lehre/forschung/alphabetisch/thommen/lv/hs15/bt3/Introduction_to_Swiss_Tax_Law_HS2015.pdf)

*Raport asupra sistemului elvețian de asigurări de sănătate*, disponibil on-line pe [http://blog.inmures.ro/wp-content/uploads/2012/12/Raport\\_Asupra\\_Sistemului\\_Elvetian\\_de\\_Asigurari\\_de\\_sanatate3.pdf](http://blog.inmures.ro/wp-content/uploads/2012/12/Raport_Asupra_Sistemului_Elvetian_de_Asigurari_de_sanatate3.pdf)

*Bugetele locale – între teorie și practică*, studiu realizat de Institutul pentru Politici Publice din România (IPP) pentru Asociația Pro Democrația (APD), București, 2001, disponibil online pe [http://www.ase.md/files/catedre/mgs/Bugetele\\_locale.pdf](http://www.ase.md/files/catedre/mgs/Bugetele_locale.pdf)

*Justiția constituțională: funcții și raporturile cu celelalte autorități publice*, Raport național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene (București, 2011), prezentat de Tribunalul Federal Elvețian, disponibil on-line pe [www.confueconstco.org/reports/rep-xv/ELVETIA%20ro.pdf](http://www.confueconstco.org/reports/rep-xv/ELVETIA%20ro.pdf)

*Dreptul fiscal al cantonului Berna*, culegere de legi fiscale actualizate la 1 ianuarie 2016, disponibilă on-line pe <https://www.kpmg.com/CH/en/Library/Articles-Publications/Documents/Tax/ch-pub-20160107-droit-fiscal-bernois-2016-fr.pdf>

M. Desax, M.C.L, *Legislația Federală elvețiană privind taxele de timbre*, traducerea în limba engleză a Legii federale privind taxele de timbru (FSTA), nr. 641.10 din 27 iunie 1973 și a Ordonanței privind penalitățile percepute pentru plata întârziată a taxelor de timbru din 29 Noiembrie 1996, 2007, disponibil on-line pe <https://www.walderwyss.com/publications/482.pdf>



## **Resurse legislative pentru România**

Constituția României

Legea nr. 227/2015 privind Cod fiscal

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

Legea nr. 69/2010 privind responsabilitatea fiscal bugetară

Legea nr. 215/2001, republicată, privind autonomia locală

Legea-cadru a descentralizării, nr. 195 din 2006

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale

Legea bugetului de stat pe 2015

Legea bugetului de stat pe 2016

Legea nr. 24 din 2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10.01.2014, referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică

Decizia Curții Constituționale nr. 785 din 29.12.2014, referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii bugetului de stat pe anul 2015.

## **Resurse legislative pentru Elveția**

Constituția federală a Elveției

Legea Federală privind taxa pe valoare adăugată din 12 iunie 2009

Legea federală privind impozitele directe, nr. 642.11 din 14 decembrie 1990

Legea federală privind taxele de timbru, nr. 641.10 din 27 iunie 1973

Legea accizei pe bere, nr. 641.411 din 6 octombrie 2006, în vigoare din 1 iulie 2007.

Legea federală privind protecția mediului, nr. 814.01

Legea Federală din 21 Martie 1969 privind acciza pe tutun

Legea Federală din 21 Iunie 1932 privind băuturile distilate

Legea Federală din 21 Iunie 1996 privind taxa pe uleiul mineral

Constituția cantonului Berna (Legea nr. 101.1 din 6 Iunie 1993 privind Constituția cantonului Berna)

Legea 661.11 din 21 mai 2000 privind impozitele cantonale din Berna

Legea din 16 martie 1994 privind impozitele parohiale din Berna

## INDEXUL TABELELOR ȘI REPREZENTĂRILOR GRAFICE

- Tabelul 1 - Date comparative România – Elvetia – p. 10
- Tabelul 2 – Competențele exclusive ale autorităților locale din România, la nivel de localități și județe, conform Legii-cadru a descentralizării – p. 26
- Tabelul 3 – Competențele partajate ale autorităților locale din România, conform Legii-cadru a descentralizării – p. 27
- Tabelul 4 – Sinteză privind principalele taxe și impozite percepute în România, pe categorii de bugete (bugete locale, buget de stat sau partajate) – p. 63
- Tabelul 4<sup>1</sup> – Sinteză privind principalele taxe și impozite percepute în România, pe categorii de contribuabili (persoane fizice / juridice) – p. 65
- Tabelul nr. 5 - Categoriile de venituri ale unităților administrativ-teritoriale, în funcție de secțiunea din buget pe care o alimentează – p. 70
- Tabelul 6 – Sursele de venituri ale bugetelor localităților din România, conform Legii finanțelor publice locale (Anexa 1) și a Legii bugetului de stat pe 2016 (Anexa 11) – p. 71-74
- Tabelul 7 – Categoriile de venituri ale municipiului Tîrgu Mureș, potrivit bugetului pe 2016 – p. 75
- Tabelul 8 – Surse de venituri proprii ale municipiului Tîrgu Mureș, potrivit bugetului pe 2016 – p. 76
- Tabelul 9 – Comparație între principalele surse de venituri bugetare ale localităților și județelor din România, conform Legii finanțelor publice locale (Anexa 1) și a Legii bugetului de stat pe 2016 (Anexa 11) – p. 77-80
- Tabelul 10 – Categoriile de venituri ale județului Mureș, conform bugetului pe 2016 – p. 80
- Tabelul 11 – Categoriile de venituri proprii ale județului Mureș, conform bugetului pe 2016 – p. 82
- Tabelul 12 - Lista cheltuielilor ce se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor și municipiilor, conform clasificății bugetare a Ministerului Finanțelor Publice – p. 85
- Tabelul 13 – Cheltuielile municipiului Tîrgu Mureș, conform bugetului local aprobat pentru anul 2016 – p. 86
- Tabelul 14 - Lista cheltuielilor ce se prevăd în bugetele proprii ale județelor, conform clasificății bugetare a Ministerului Finanțelor Publice– p. 88
- Tabelul 15 – Suma și ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016, pe tipuri de servicii – p. 88
- Tabelul 16 – Componentele impozitului pe venit, conform Legii bugetului de stat pe 2016 – p. 92-93
- Tabelul 17 – Evoluția istorică a repartiției impozitului pe venit, din 2001 până în prezent – p. 99
- Tabelul 18 - Distribuția TVA între centru și periferie, conform legii bugetului de stat pe 2016 – p. 101
- Tabelul 19 – Destinația sumelor defalcate din TVA, conform legii bugetului de stat pe 2016 – p. 102
- Tabelul 20 - Reguli ale armonizării impozitării directe în Elveția, stabilite în 2001 – p. 124
- Tabelul 21 – Principalele impozite și taxe din Elveția – p. 132
- Tabelul 22 – Impozitele și taxele din Elveția, în funcție de cantoanele care le percep – p. 134
- Tabelul 23 – Baremul de impozitare aplicabil în cantonul Berna persoanelor care gosodăresc în comun – p. 138
- Tabelul 23<sup>1</sup> – Baremul de impozitare aplicabil în cantonul Berna altor categorii de persoane – p. 139
- Tabelul 24 - Exemplu de calcul al impozitului pe venit și pe avere în cantonul și orașul Berna – p. 140
- Tabelul 25 – Baremul aplicabil în cantonul Berna pentru impozitul pe câștigurile din tranzacții imobiliare – p. 142
- Tabelul 26 – Procentul de creștere a impozitului pentru câștigurile din tranzacții imobiliare în cantonul Berna – p. 143
- Tabelul 27 - Principalele impozite și taxe percepute în Elveția, pe cele trei paliere de guvernare – p. 155
- Tabelul 28 – Exemplu de calcul al impozitului pentru ipoteza unei persoane singure, în cantonul Berna – p. 158
- Tabelul 29 - Sursele de venituri ale cantonului Berna în 2011 – p. 162
- Tabelul 30 - Evoluția istorică a veniturilor fiscale ale cantonului Berna în perioada 2007-2009 – p. 163
- Tabelul 31 – Categoriile de venituri operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016 – p. 164
- Tabelul 32 - Repartizarea cheltuielilor în 2009 (conform atribuțiilor cantonului Berna) – p. 165
- Tabelul 33 – Cheltuielile cantonului Berna în 2016, pe departamente și grupe de cheltuieli – p. 167-168
- Tabelul 34 – Privire de ansamblu asupra bugetului cantonului Berna pe 2016 – p. 169
- Tabelul 35 – Sinteză cheltuielilor din contul de funcționare al cantonului Berna pe anul 2016 – p. 170
- Tabelul 36 – Cheltuielile operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016 – p. 171
- Tabelul 37 - Privire de ansamblu asupra bugetelor globale ale departamentelor – p. 171-173
- Tabelul 38 - Obligațiile de echilibrare a sarcinilor cantonale care revin orașului Berna în 2016 – p. 174

\*\*\*

- Figura 1 - Categoriile de venituri care provin de la nivel central (conform Legii bugetului de stat pe 2016) – p. 70
- Figura 2 - Principalele categorii de venituri ale bugetelor localităților (comune, orașe, municipii) – p. 71
- Figura 3 – Proporția veniturilor municipiului Tîrgu Mureș, potrivit bugetului pe 2016 – p. 75
- Figura 4 - Principalele categorii de venituri ale bugetelor județelor – p. 76
- Figura 5 – Structura veniturilor Consiliului Județean Mureș pe 2016 – p. 81
- Figura 6 – Structura veniturilor Consiliului Județean Mureș pe 2016, incluzând excedentul bugetar al anilor precedenți – p. 81
- Figura 7 – Ponderea categoriilor de cheltuieli ale municipiului Tîrgu Mureș, conform bugetului local aprobat pentru anul 2016 – p. 86
- Figura 8 – Ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016 (cheltuieli de funcționare și cheltuieli de dezvoltare) – p. 89
- Figura 9 – Ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016 (distinct pe cheltuieli de funcționare și cheltuieli de dezvoltare) – p. 90
- Figura 10 – Ponderea cheltuielilor județului Mureș în 2016 (clasificația funcțională) – p. 91
- Figura 11 – Cotele în care se distribuie impozitul pe venit, conform Legii bugetului de stat pe 2016 – p. 94
- Figura 12 - Modul de alocare a cotei de echilibrare din impozitul pe venit, conform Legii bugetului de stat pe 2016 – p. 96
- Figura 13 - Modul de alocare a cotei de echilibrare din impozitul pe venit, conform Legii finanțelor publice locale – p. 96
- Figura 14 – Evoluția istorică a repartiției impozitului pe venit, în perioada 2006-2016 – p. 100
- Figura 15 - Distribuirea procentuală a TVA între centru și periferie, conform legii bugetului de stat pe 2016 – p. 102
- Figura 16 - Modul de alocare a procentului de 35,71% din total TVA, care se distribuie la bugetele locale cu titlu de sume defalcate din TVA, în 2016 – p. 103
- Figura 17 - Harta raportului dintre sume virate către și primite de la bugetul central – p. 104
- Figura 18 – Veniturile Confederației Elvețiene, potrivit bugetului pe 2015 – p. 133
- Figura 19 – Ponderea categoriile de venituri operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016 – p. 164
- Figura 20 – Ponderea cheltuielilor operaționale ale orașului Berna, conform bugetului pe 2016 – p. 172.

## SINTEZĂ PRIVIND DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ROMÂNIA ȘI ELVEȚIA

### CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

#### *Premisele comparației – similitudini între Elveția și România*

Există numeroase **similitudini** între cele două țări, în ciuda diferențelor ce decurg din faptul că Elveția este stat federal (confederație doar ca denumire), iar România – stat unitar:

(7) **Structură administrativ-teritorială** similară, organizată pe **3 paliere**:

- palier central: statul federal și organele administrației publice federale – în Elveția / statul unitar și organele administrației publice centrale – în România
- palier median: cantoane și organele administrației publice cantonale – în Elveția / județe și organele administrației publice județene – în România;
- palier de bază: localități (denumite generic „comune”) și organele administrației publice locale („comunale”) - în Elveția / localități (comune și orașe, din care unele municipii) și organele administrației publice locale (ale comunei, orașului sau municipiului – în România;

(8) **Organe deliberative locale** similare, alese o dată la 4 ani:

- Parlamentul cantonal (de obicei, unicameral) – în Elveția / Consiliul județean (unicameral și similar unui mini-parlament la nivel de județ) – în România;
- Parlamentul local (unicameral) – în Elveția / Consiliul local (unicameral și similar unui mini-parlament la nivel de comună, oraș sau municipiu) – în România;

(9) Cele 26 de cantoane din Elveția, respectiv cele 41 de județe din România au un **areal geografic și populație relativ similare**;

(10) Contribuabilii români și cei elvețieni datorează **aproximativ aceleași tipuri de taxe și impozite**; există o oarecare similitudine chiar și între cotele (procentele) de impozitare / taxare, modul de întrebuițare a sumelor colectate fiscal etc.;

(11) Ambele state analizate pun accent pe **solidaritatea** între regiunile bogate și cele sărace, prin **politici de egalizare financiară**;

(12) Există **diversitate** culturală, etnică și religioasă în cazul ambelor state (mai mult în cazul Elveției).

ELVEȚIA	ROMÂNIA	
Concluzii	Concluzii	Recomandări
<b>Autonomia locală și descentralizarea administrativ-financiară</b>		
<p>Elveția este un stat federal, format din mai multe cantoane, care beneficiază de largă autonomie legislativă, executivă și judecătorească. Raporturile dintre Confederația Elvețiană și cantoane sunt stabilite potrivit <b>principiilor autonomiei și participării. Suveranitatea fiscală</b> este recunoscută tuturor celor trei nivele de guvernare: federație, canton și localitate („comună”), chiar prin Constituția federală. Tendința ultimelor decenii este de unificare, armonizare și sporire a atribuțiilor federației și cantoanelor.</p>	<p>În România, autonomia locală nu are caracter politic, ci administrativ-financiar, iar scopul ei este gestionarea optimă a problemelor locale, pe plan local (nu prin decizii luate la centru), în folosul cetățeanului. <b>Descentralizarea administrativă și financiară nu înseamnă fragmentarea teritorială și nu presupune riscul de federalizare a României, ci este un corectiv al centralizării excesive.</b> Principiile enunțate în legislația română sunt foarte clare în acest sens și nu necesită modificări.</p>	<p>(1) Aplicarea efectivă a principiilor descentralizării, atât în normele juridice subsecvente, cât și în practica administrativ-financiară; acest lucru poate fi realizat și prin: (2) Eliminarea din legislația în materie a normelor care permit arbitrariul și interpretarea discreționară. (3) Înlocuirea termenului administrație publică locală” cu „administrație publică locală și județeană”, astfel încât conceptul de „administrație publică locală” să se refere strict la localități (comune, orașe și municipii), iar cel de „administrație publică județeană” – la județe.</p>
<b>Controlul de constituționalitate asupra descentralizării fiscale</b>		
<p>Elveția are o constituție federală și 26 de constituții cantonale. În Elveția există două „seturi” de legi - federale și cantonale, inclusiv în domeniul fiscal. Legislația cantonală trebuie însă să se subordoneze celei federale, inclusiv la nivel constituțional. Tribunalul Federal Elvețian exercită și funcția unei curți constituționale și poate anula actele normative cantonale. <b>Principalele aspecte ale fiscalității – cote de impozitare, destinația veniturilor fiscale și modul de reparare a acestora - sunt reglementate în amănunt chiar de constituții (federală și cantonale) și nu lasă loc interpretărilor contrarii prin acte normative de rang inferior.</b></p>	<p><b>Sistemul finanțelor publice și al fiscalității este reglementat prin legi organice sau ordinare, adesea interpretabile, ceea ce face dificil controlul de constituționalitate exercitat asupra lor.</b> Legile însele permit eludarea lor, fie prin posibilitatea acordată explicit de a fi modificate discreționar (de exemplu, legea finanțelor publice locale permite modificarea anuală prin legea bugetului de stat – lege de rang inferior), fie prin ambiguitățile pe care le conțin.</p>	<p>Precizarea cadrului constituțional: după modelul constituțiilor elvețiene, normele constituționale române ar putea stopa interpretările date acestor principii prin legi de rang inferior, precizând cotele de impozitare, destinația veniturilor fiscale și modul de repartizare a acestora.</p>

### ***Stadiul descentralizării fiscale***

**Impozitarea pe cele trei paliere de guvernare** are o logică simplă: fiecare dintre aceste nivele trebuie finanțat distinct, pentru că fiecare aduce un serviciu cetățeanului de rând: impozitele federale finanțează sistemul de securitate socială, autostrăzile, căile ferate, armata, diplomația etc., impozitele cantonale asigură dezvoltarea regională și serviciile publice necesare la acest nivel, iar impozitele comunale sunt folosite pentru finanțarea cheltuielilor de interes strict local.

**Descentralizarea fiscală este încă departe de a fi realizată în România.** Deși asumat legislativ, principiul finanțării corespunzătoare atribuțiilor pe care le au autoritățile locale este golit de substanță prin mecanismul învechit de echilibrare financiară a județelor și localităților, care abundă de complicații inutile și lasă loc arbitrariului în alocarea banilor publici. Practic, aceștia sunt distribuiți de sus în jos, de la centru spre periferie, cu toate că sunt încasați local și sunt produși de comunitățile locale.

Inversarea sistemului actual de distribuire a banului public, astfel ca acesta să circule de jos în sus, de la localitatea unde este produs către nivelele superioare – județean și național. Acest lucru se poate realiza prin modificarea câtorva articole din Legea-cadru a descentralizării și din Legea finanțelor publice locale, dar necesită efectuarea unei analize de impact.

### ***Repartiția sarcinilor între organele administrației publice locale***

În Elveția, **principiul subsidiarității își găsește o aplicare exemplară, repartizarea eficientă a sarcinilor între Confederație, cantoane și comune fiind însuși fundamentul federalismului elvețian.** Aceste trei paliere de guvernare au responsabilități clare în îndeplinirea sarcinilor publice și dispun de finanțarea necesară pentru aceasta, asigurată în principal din veniturile fiscale. Totuși, există tendința de creștere a atribuțiilor nivelelor superioare (federație și cantoane). Comunele au un grad de autonomie fiscală ceva mai redus decât în trecut, datorită sporirii atribuțiilor cantonului.

În țara noastră există încă prea multe sarcini publice care sunt îndeplinite de nivelul central de guvernare (organele administrației publice centrale) și de structurile lor deconcentrate. Un aspect pozitiv este faptul că **localitățile au mai multe atribuții privind asigurarea serviciilor publice locale decât județele și, în consecință, se bucură de unele venituri bugetare locale la care județele nu au acces:** impozitul pe clădiri, pe terenuri, pe majoritatea mijloacelor de transport, impozitul pe transferul dreptului de proprietate imobiliară (din care 50% se distribuie însă bugetului de stat), impozitul pe spectacole etc.

Actuala repartiție a sarcinilor administrative între localitate și județ este, în principiu, justă și corespunzătoare nevoilor țării noastre. Atribuțiile localităților nu trebuie diminuate în favoarea județelor sau unor eventuale regiuni. Recomandarea este de a păstra actualul sistem, continuând totodată procesul de transferare a atribuțiilor de la nivelul central către cel local, în toate cazurile când această descentralizare corespunde nevoilor cetățeanului.

### ***Stabilitatea și predictibilitatea sistemului legislativ***

Cadrul legislativ este, în același timp, **clar, concis, coerent și riguros, dar și suplu și flexibil,** care se modifică nu arbitrar, ci pentru a reflecta imediat realitățile sociale în schimbare și nevoile concrete ale cetățenilor. Modificările normative frecvente din Elveția, chiar și la nivel constituțional, se datorează **intervenției civice în decizia legislativă** și reflectă în mod direct voința populară, inclusiv în chestiuni fiscale.

În România, frecvențele schimbări legislative sunt, în general, rezultatul diferențelor de optică ale partidelor politice aflate la un moment sau altul la guvernare. Acest fenomen se manifestă și în cazul legislației fiscale, precum și în prevederile normative privind alocarea cotelor defalcate din impozitul pe venit și a sumelor defalcate din TVA.

- (1) Modificarea Constituției, minim în sensul includerii domeniului finanțelor publice locale în categoria celor reglementate prin legi organice.
- (2) Adoptarea unei legislații moderne privind repartizarea veniturilor fiscale între localități, județe și bugetul de stat.

## Posibilități de eludare a legii

Posibilitățile de eludare a legii sunt foarte reduse în Elveția, atât la nivel federal, cât și la nivel cantonal, pentru că: (1) **Există o ierarhie clară a legilor**, în sensul că fiecare dintre cele 26 de constituții cantonale trebuie să respecte Constituția federală, întocmai ca și legile federale și cantonale. Cele din urmă trebuie să respecte și Constituția cantonului; (2) Normele juridice ce reglementează fiscalitatea și atribuțiile autorităților publice sunt **clare, precise, coerente, neinterpretabile și detaliate** (chiar și cele constituționale).

**Posibilitatea eludării în practică a principiilor proclamate legislativ** se datorează nu numai cadrului constituțional insuficient precizat, ci și normelor confuze, interpretabile sau chiar contradictorii pe care le conțin legile ce reglementează sistemul administrativ și fiscal al României. De exemplu, actualul cadru legislativ a permis reducerea cotelor și sumelor defalcate convenite localităților de la 47% în 2006, la 41,75% în 2016, fără a mai vorbi de reducerea bazei de calcul a acestui procent, prin eliminarea impozitului pe pensii. Reduceri similare au avut loc în cazul sumelor și cotelor convenite județului, respectiv a celor destinate echilibrării financiare locale, astfel încât bugetul de stat rămâne în prezent cu 10,5% în plus din acești bani, față de momentul adoptării Legii finanțelor publice locale (18% în 2006 / 28,5% în 2016).

Eliminarea „zonelor gri” din legislația dedicată descentralizării și finanțelor publice locale, în special prin adoptarea unor norme juridice lipsite de echivoc în ce privește repartizarea veniturilor fiscale între bugetele locale și bugetul de stat.

## Egalizarea financiară și echilibrarea bugetelor locale

Pentru ca toate autoritățile locale, inclusiv cele mai sărace, să-și poată îndeplini sarcinile, Elveția a adoptat **un sistem de egalizare echitabil**, care reglementează repartizarea costurilor între zonele cu capacitate financiară slabă și cele cu capacitate financiară puternică. Sistemul elvețian de egalizare financiară și repartizare a sarcinilor administrative, care și-a dovedit eficiența în cei aproximativ 15 ani de aplicare, ar putea să constituie pentru România o sursă de inspirație.

**Egalizarea financiară și echilibrarea bugetelor locale este în România încă o problemă nesoluționată pe fond.** Subvenționarea localităților și județelor sărace de către cele bogate, prin intermediul statului paternalist, care „știe mai bine” unde și de câți bani este nevoie, nu face decât să „peticească” pe moment bugetele locale și să perpetueze dezechilibrele economice și sociale. Unele județe primesc (din cotele defalcate pe impozitul pe venit și din TVA) peste 150% din sumele colectate, în timp ce altele primesc în jur de 15%.

În condițiile în care localitatea ar păstra din start o cotă importantă din impozitele directe (pe venit și pe profit), dar ar ceda cote echitabile din acestea către județ și către bugetul de stat (conform recomandărilor de mai sus), aceste nivele administrative superioare ar putea gândi programe sustenabile, echitabile și transparente pentru corectarea disparităților dintre localitățile unui județ, respectiv dintre județe.

## Transparența bugetară și accesul la informațiile de interes public

**Accesul la informațiile de interes public este facil.** Procedura fiscală este ușor accesibilă on-line, explicată în toate limbile de interes pentru cetățenii din comunitate. De asemenea - informațiile despre cum sunt cheltuiți banii publici. **Destinația veniturilor fiscale este de multe ori prevăzută chiar în actele normative de rangul cel mai înalt:** constituția federală și constituțiile cantonale.

**Informațiile de interes public sunt încă greu accesibile cetățeanului de rând.** Există încă prea multe zone obscure în ce privește informațiile de acest tip și este greu de spus în ce măsură situația se datorează inerției, absenței unei baze de date la nivel național sau lipsei de voință politică. Or transparența bugetară este o condiție obligatorie pentru relația corectă dintre stat și cetățeni.

(1) Înscrierea clară în legislație a destinației alocării fondurilor publice; (2) Transparentizarea și precizarea procedurilor de alocare a acestora; (3) Intensificarea eforturilor de publicare, mai ales în mediul on-line, dar și pe alte căi, a bugetelor publice, dar mai cu seamă a corelațiilor financiare care decurg din acestea.

### **Modul de distribuire a impozitului pe profit**

<p>În Elveția, <b>impozitul pe profit este perceput pe toate cele trei paliere de guvernare: federație, canton și comună</b>. Impozitul federal pe profitul net este de <b>maxim 8,5 %</b>, iar alte procente, stabilite prin legislația cantonală, merg la canton și localitate. Majoritatea cantoanelor elvețiene percep și un „impozit parohial”, care este un procent din impozitele directe (în cazul persoanelor juridice – din impozitul pe profit). <b>Administrația fiscală cantonală este investită cu perceperea tuturor impozitelor pe profit</b> (federal, cantonal, comunal și parohial). 17% din impozitul pe profit perceput de cantoane în numele federației rămâne la dispoziția cantoanelor. În cantonul Berna, pentru colectarea și virarea impozitelor parohiale, autoritatea cantonală primește un comision de 2% din impozitul facturat.</p>	<p><b>Impozitul pe profit este exclus dintre veniturile fiscale de care beneficiază localitatea și județul</b>. În prezent, contrar tuturor principiilor statului de drept, ale echității și chiar ale logicii, acest impozit intră exclusiv în bugetul de stat. Este inexplicabil de ce impozitul pe venit este partajat între bugetul statului, al județului și al localității, chiar dacă potrivit unor principii și proceduri criticabile, dar nu și impozitul pe profit, care este principalul impozit direct datorat de companii. Acestea își desfășoară activitatea în cadrul unor comunități, dar nimic din valoarea economică pe care o crează nu se regăsește pe plan local, ceea ce este injust atât pentru contribuabilul persoană juridică ce realizează profitul, cât și pentru comunitatea care îl „găzduiește”.</p>	<p>Modificarea legislației astfel încât, similar impozitului pe venit, un procent din veniturile fiscale rezultate din impozitul pe profit să revină localității, iar alte procente să fie cedate județului și, respectiv, bugetului central.</p>
---	---	---

### **Modul de distribuire a impozitului pe venit**

<p>Impozitul pe venit este perceput în Elveția distinct pe cele paliere de guvernare (federație, canton, comună, la care se adaugă în unele cantoane și parohia), conform <b>acelorași reguli și proceduri ca și în cazul impozitului pe profit</b>. Impozitul federal pe venitul persoanelor fizice este de <b>maxim 11,5 %</b>. Cotele impozitului cantonal și comunal sunt stabilite prin legislația fiecărui canton, dar se încearcă armonizarea acestora la nivel național.</p>	<p><b>Impozitul pe venit intră mai întâi integral în bugetul de stat, de unde este redistribuit în parte și către localități și județe</b>, conform unor algoritmi de calcul care – așa cum am arătat – sunt, pe de o parte, imprevizibili datorită modificărilor legislative frecvente și, pe de altă parte, învechiți ca și concepție, căci presupun alocarea banilor de sus în jos, pe modelul finanțelor publice centralizate.</p>	<p>Legislația privind distribuirea impozitului pe venit trebuie modernizată, clarificată și respectată.</p>
--	--	---

### **Modul de distribuire a taxei pe valoarea adăugată**

<p>În Elveția, TVA este considerat un venit exclusiv al Federației, din care cantoanele și comunele nu primesc nicio sumă, dar destinația sumelor obținute de federație din TVA este stabilită chiar prin Constituția federală, astfel încât este limpede pentru toți cetățenii sub ce formă beneficiază de ele (infrastructură rutieră și de căi ferate, protecția socială a persoanelor cu venituri mici, a vârstnicilor, invalizilor etc.).</p>	<p><b>TVA se întoarce parțial în comunitatea locală sub forma unor sume alocate consiliilor locale și județene, dar cuantumul acestor sume este incert și imprevizibil</b>, el fiind stabilit anual, prin legea bugetului de stat. În opinia noastră, și în România TVA ar putea alimenta exclusiv cheltuielile de interes național, dacă statul nu ar mai fi nevoit să aloce o parte din această taxă bugetelor locale, care nu se pot altfel autofinanța.</p>	<p>Adoptarea modificărilor legislative recomandate mai sus ar permite completarea bugetelor locale prin veniturile fiscale obținute din impozitele directe, reducând până la eliminare dependența bugetelor locale față de TVA. Până la acel moment însă, recomandăm ca și TVA să fie alocat sub forma unor cote procentuale, prevăzute în Legea organică a finanțelor publice locale, în locul sumelor fixe alocate anual, prin Legea ordinară a bugetului de stat.</p>
--	---	--



## Modul de cheltuire a banului public

**Banul public, obținut prin fiscalitate, este cheltuit în Elveția în modul cel mai înțelept, echitabil și eficient cu putință.** În ciuda neajunsurilor sale naturale, Elveția este printre cele mai bogate țări din lume, reușește să construiască autostrăzi și căi ferate transalpine, are un sistem de securitate socială impecabil, o administrație prietenoasă cu cetățeanul ș.a.m.d. Aceasta se datorează eficienței în administrarea bugetelor publice. De exemplu, administrația centrală a cantonului Berna are numai 8 membri.

**Banii publici sunt cheltuiți ineficient în România,** traseul veniturilor obținute din taxe și impozite este aproape imposibil de urmărit, iar numeroasele „găuri negre” din economie sunt permanent alimentate prin fiscalitate. Fondurile de rezervă aflate la dispoziția Guvernului nu sunt cheltuite întotdeauna corespunzător, probabil și din cauza posibilității largi de interpretare a destinației prevăzute pentru aceste fonduri în Legea finanțelor publice. Nici la nivelul autorităților locale nu există suficientă responsabilitate în cheltuirea veniturilor bugetare; de exemplu, salariile aleșilor locali nu reflectă întotdeauna volumul efectiv de muncă, existența funcției de vice-primar nu este întotdeauna justificată, mai ales în comunele mici ș.a.m.d.

- (1) Îmbunătățirea și precizarea legislației privind finanțele publice, în general, și finanțele publice locale în particular;
- (2) Stabilirea unor grile de salarizare a aleșilor locali, în funcție de numărul populației și, eventual, limitat procentual la o cotă din bugetul localității;
- (3) Încheierea unor contracte de muncă cu timp parțial pentru funcționarii publici, în situațiile în care volumul de muncă nu justifică un contract cu normă întreagă, sau retribuirea prin indemnizații acordate în funcție de activitatea prestată (participarea la ședințe, elaborarea de proiecte de hotărâri etc.).

## Serviciile publice și „contraprestația” administrației pentru perceperea de impozite și taxe

Serviciile publice, deși fragmentate legislativ și teritorial, **sunt eficiente și răspund nevoilor cetățeanului.** În această privință, descentralizarea este maximă, ca și posibilitatea cetățeanului de a face alegeri. De exemplu, deși fiecare cetățean elvețian (de fapt, fiecare rezident în Elveția) este obligat prin legea federală să se asigure în sistemul de asigurări de sănătate, există mai multe fonduri de asigurări de sănătate, iar alegerea este lăsată la latitudinea asiguratului.

Descentralizarea fiscală este măsura în care cetățeanul beneficiază pe plan local, prin decizia locală, de impozitele, taxele și contribuțiile pe care le plătește, astfel încât bunurile și serviciile publice să fie adaptate nevoilor sale concrete (de preț, calitate, urgență, prioritate, utilitate, preferință etc.). În România, **contribuabilul nu beneficiază într-o măsură justă de „contraprestația” pentru povara fiscală pe care o suportă.** Serviciile publice unice, pentru care **cetățenii nu au alternativă** (sănătate, educație, utilități etc.) ucid competitivitatea acestora, iar această lipsă de concurență este numai în detrimentul cetățeanului.

- (1) Continuarea și accelerarea procesului de descentralizare, mai ales în ce privește componenta sa fiscală;
- (2) Transferarea de competențe nu numai către organele administrației publice locale, ci și către sectorul privat, așa cum prevede Legea-cadru a descentralizării, în vederea creării unor servicii publice alternative și competitive.

## Relația cetățeanului cu administrația

Raporturile cetățeanului cu administrația, inclusiv cu organele fiscale, sunt facilitate de atitudinea pro-activă a autorităților și de gradul redus de birocrație. De exemplu, administrațiile fiscale cantonale colectează impozitele și taxele pentru toate cele trei nivele de guvernare și vin în întâmpinarea cetățeanului, oferindu-i acestuia toate informațiile necesare pentru înțelegerea procedurii fiscale și trimițându-i anual declarația de impozit, împreună cu instrucțiuni detaliate de completare.

**Relația cetățeanului cu administrația este încă percepută în România ca una de subordonare a primului față de cea din urmă**, contrar accepțiunii pe care o are administrația într-un stat de drept, de a servi cetățeanul datorită căruia și pentru care există. Una dintre cele mai grăitoare dovezi în acest sens este tratamentul discriminatoriu aplicat contribuabililor mari și mijlocii, care sunt administrați la nivel național, respectiv regional, cu toate cheltuielile de timp, energie și resurse care decurg de aici pentru contribuabil, dar și pentru sistem. În general, **procedura fiscală este încă greoaie și neadaptată nevoilor cetățeanului.**

(1) Abandonarea tendințelor de regionalizare administrativă, care nu fac decât să contrazică principiul subsidiarității, conform căruia cetățeanul trebuie să își găsească rezolvarea problemelor la nivelul administrativ cel mai apropiat cu putință; (2) Îmbunătățirea procedurilor administrative în general, și a celor fiscale în particular, astfel încât acestea să fie mai prietenoase față de cetățean ; (3) Profesionalizarea corpului funcționarilor publici, prin adoptarea unui sistem de salarizare bazat pe merite și performanțe; (4) Realizarea unor programe de educare a funcționarilor publici în spiritul respectului pentru cetățean.

## Implicarea cetățenilor în procesul de guvernare

Democrația directă este neobișnuit de puternică în Elveția, fiind considerată chiar unică în lume. **Referendumul este o procedură democratică cu tradiție**, prin care cetățenii intervin în mod direct în procesul legislativ, fie prin opunerea la o lege adoptată, fie prin inițiativa legislativă. Deseori, cantoanele prevăd chiar organizarea de referendumuri obligatorii pentru revizuirile legislative. **Inițiativa legislativă cetățenească este un fenomen obișnuit** în Elveția. Implicarea activă a cetățenilor elvețieni în decizia publică are ca rezultat un cadru legislativ suplu și flexibil, adaptat realităților sociale în schimbare și nevoilor concrete ale cetățenilor. În cele mai multe cantoane și comune, decizia privind nivelul coeficienților fiscal trebuie să fie supusă unui referendum, uneori, numai din momentul în care coeficientul anual depășește o anumită limită. **Cetățeanul poate exercita astfel un control democratic asupra propriei sale poveri fiscale.**

**Implicarea cetățenilor în procesul de guvernare este minimă**; în general, se reduce la exercitarea periodică a dreptului de vot. Deși legislația României prevede posibilitatea organizării unor **referendumuri** la nivel național sau local, acestea nu sunt o practică obișnuită a democrației din țara noastră. Inițiativa legislativă cetățenească este sever restricționată prin condițiile procedurale excesive. În România, **problemele fiscale nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor.**

Până de curând, a existat un adevărat „monopol” al partidelor politice mari, creat prin legislația extrem de restrictivă pentru înființarea unor formațiuni politice noi. Acest lucru a împiedicat asupra puterii decizionale a comunității locale, pentru care opțiunea electorală s-a limitat la unul sau altul dintre partidele constituite la nivel național. Acest obstacol normativ a fost înlăturat în 2012, ceea ce ne încurajează să credem că este posibil și în cazul referendumului, respectivi a inițiativei legislative cetățenești.

(1) Simplificarea legislației privind organizarea de referendumuri și privind inițiativa legislativă cetățenească;

(2) Dezvoltarea unei atitudini proactive a administrației, pentru implicarea cetățenilor în consultări publice pe problemele de interes local/județean/național;

(3) Elaborarea și asumarea unei strategii naționale și a unor programe de educație civică și democrație participativă.

## Problema regionalizării

Tendința în Elveția este de „centralizare”, respectiv de transferare a tot mai multor competențe de la nivelul comunelor către cantoane, și de la nivelul cantoanelor către federație, concomitent cu armonizarea legislativă, inclusiv în domeniul fiscalității și finanțelor publice. Subliniem totuși că **o asemenea tendință este firească și naturală într-un stat federal**, întrucât în aceste state există de obicei o mare fragmentare administrativă, uneori un adevărat mozaic legislativ, astfel încât echilibrul cere o concentrare a puterii, care altfel ar fi prea dispersată și, deci, ineficientă.

În opinia noastră, în România, regionalizarea nu constituie o soluție pentru reforma administrativă. Țara noastră are nevoie să se desprindă de moștenirea comunistă a statului centralizat, nu să creeze noi poli de putere îndepărtați de cetățean. Contrar tuturor principiilor descentralizării administrative, în cazul regionalizării cetățeanul ar trebui să își caute rezolvarea problemelor nu la el acasă, în proximitate, ci într-o capitală de regiune. Ar trebui, poate, să-și schimbe buletinul, permisul de conducere etc., să aloce mai mult timp, bani și energie unui sistem administrativ care și așa este prea birocratic, prea scump, prea ineficient, prea surd la nevoile cetățeanului de rând.

(1) Păstrarea actualului sistem de împărțire teritorială în județe, care este mai mult decât suficient pentru dezvoltarea de proiecte și strategii de interes zonal și satisface mult mai bine nevoile cetățenilor decât o eventuală regionalizare;

(2) Contracurarea fenomenului de fragmentare administrativ-teritorială se poate face printr-o legislație care să încurajeze, de exemplu, asocierile între județe, după modelul Grupurilor de acțiune locală, dar să nu le oblige să se unească artificial, în contra voinței cetățenilor și în detrimentul intereselor acestora.

## Problema mentalităților

Deși constituit din cetățeni atât de diverși ca etnie, religie, limbă și cultură, statul federal elvețian este solid și perfect funcțional, pentru că fiecare persoană este tratată cu respect și considerație, astfel încât **toți cetățenii se simt mândri de apartenența lor comună la statul elvețian**. Îndelungata tradiție democratică se reflectă și în mentalitatea autorităților publice elvețiene, care sunt întotdeauna conștiente de faptul că puterea pe care o exercită le este **delegată** de către cetățeni. Chiar și legiuitorul constituțional federal este supus „cenzurii” cetățenești, referendumurile cu privire la Constituția federală fiind un fenomen obișnuit. Administrația este acolo pentru a servi cetățeanul, pentru a-l ajuta, inclusiv în ceea ce privește procedura fiscală.

Reforma administrativ-fiscală presupune, în primul rând, o reformă a mentalităților: de la hățișul legislativ, la norme clare și predictibile, de la sistemul cu iz feudal de alocare a fondurilor din România, la un sistem simplu și eficient. Nici concepția administrației cu privire la cetățean nu reflectă încă pe deplin considerația de care acesta trebuie să se bucure și faptul că rolul administrației este de a se afla în slujba cetățeanului. În fine, mentalitatea cetățeanului de rând este încă departe de nivelul de responsabilitate civică din Elveția sau din alte state cu un îndelungat exercițiu al democrației. Un cetățean cu spirit civic dezvoltat, conștient de puterea pe care o are și de responsabilitatea care decurge de aici, va determina inevitabil și o evoluție în mentalitatea administrației, chiar dacă aceste lucruri cer timp.

(1) Schimbarea mentalităților presupune educație, inovare și răbdare. Este un proces mult mai îndelungat și mai delicat decât simpla reformă legislativă, dar legile echitabile, stabile și înțelepte, inclusiv în domeniul fiscal, sunt un factor care contribuie la încrederea cetățeanului în stat și, implicit, la implicarea sa civică;

(2) Societatea civilă trebuie să continue să depună eforturi pentru schimbarea mentalităților, așa cum a procedat – cu rezultate vizibile – în ultimii ani;

(3) Mediul academic trebuie să se implice mai mult în viața comunității, atât prin programe de educație adaptate nevoilor locale, cât și prin proiecte de cercetare cu caracter inovativ, care pot contribui în mod real la progresul comunității.

## PROPUNERI DE MODIFICĂRI LEGISLATIVE PENTRU O REALĂ DESCENTRALIZARE FISCALĂ ÎN ROMÂNIA

### CONSTITUȚIA ROMÂNIEI

**Observații:**

1. Sintagma constituțională „administrație publică locală” este prea largă, imprecisă și de natură să creeze confuzii între palierul administrativ de bază (comune, orașe și municipii) și cel median (județe). Propunem înlocuirea cu „administrație publică locală și județeană”, astfel încât conceptul de „administrație publică locală” să se refere strict la localități (comune, orașe și municipii), iar cel de „administrație publică județeană” – la județe.

2. Constituția prevede reglementarea prin lege organică doar a organizării administrației publice locale, nu și a finanțelor publice locale, ceea ce a permis interpretări contrare respectării principiului autonomiei locale și a descentralizării administrativ-financiare. Propunem includerea domeniului finanțelor publice locale printre cele reglementate prin legi organice.

3. Potrivit Constituției, nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale. Această interdicție este contrară principiilor democrației. Veniturile fiscale reprezintă cea mai mare parte a bugetelor publice, astfel încât propunem ca dreptul cetățeanului de a urmări și controla fiscalitatea să nu mai fie îngrădit chiar la nivel constituțional.

În consecință, propunem următoarele modificări ale Constituției:

Forma actuală	Forma propusă
ART. 16 Egalitatea in drepturi [...] <p>(4) In conditiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care indeplinesc cerintele legii organice au dreptul de a alege si de a fi alesi in autoritățile administratiei publice locale.</p>	ART. 16 Egalitatea in drepturi [...] <p>(4) In conditiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care indeplinesc cerintele legii organice au dreptul de a alege si de a fi alesi in autoritățile administratiei publice locale <b>și județene</b>.</p>
ART. 37 Dreptul de a fi ales [...] <p>(2) Candidatii trebuie să fi implinit, până in ziua alegerilor inclusiv, varsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi alesi in Camera Deputatilor sau in organele administratiei publice locale, varsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi alesi in Senat si varsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi alesi in functia de Presedinte al Romaniei.</p>	ART. 37 Dreptul de a fi ales [...] <p>(2) Candidatii trebuie să fi implinit, până in ziua alegerilor inclusiv, varsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi alesi in Camera Deputatilor sau in organele administratiei publice locale <b>și județene</b>, varsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi alesi in Senat si varsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi alesi in functia de Presedinte al Romaniei.</p>
ART. 73 Categoriile de legi [...] <p>(3) Prin lege organică se reglementează:            [...]           o) organizarea administratiei publice locale, a teritoriului, precum si regimul general privind autonomia locală;            [...]</p>	ART. 73 Categoriile de legi [...] <p>(3) Prin lege organică se reglementează:            [...]           o) organizarea administratiei publice locale <b>și județene</b>, a teritoriului, <b>finanțele publice locale și județene</b>, precum si regimul general privind autonomia locală <b>și județeană</b>;            [...]</p>
ART. 74 Inițiativa legislativă [...] <p>(2) Nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.            [...]</p>	ART. 74 Inițiativa legislativă [...] <p>(2) Nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele <del>fiscale, cele</del> cu caracter internațional, amnistia și grațierea.            [...]</p>
SECTIUNEA a 2-a Administratia publică locală ART. 120 Principii de bază (1) Administratia publică din unitățile administrativ-	SECTIUNEA a 2-a Administratia publică locală <b>și județeană</b> ART. 120 Principii de bază (1) Administratia publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază

<p>teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. [...]</p>	<p>pe principiile descentralizării, autonomiei locale <b>și județene</b> și deconcentrării serviciilor publice. [...]</p>
<p>ART. 121 Autorități comunale și orășenesti (1) Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. [...]</p>	<p>ART. 121 <b>Autoritățile locale</b> (1) Autoritățile administrației publice <b>locale</b>, prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. [...]</p>
<p>ART. 122 Consiliul județean (1) Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenesti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. [...]</p>	<p>ART. 122 <b>Autoritățile județene</b> (1) Consiliul județean este autoritatea administrației publice <b>județene și are ca scop</b> coordonarea activității consiliilor <b>locale</b>, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. [...]</p>
<p>ART. 123 Prefectul [...] (2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. [...]</p>	<p>ART. 123 Prefectul [...] (2) Prefectul este reprezentantul Guvernului <b>la nivelul unităților administrativ-teritoriale</b> și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. [...]</p>
<p>ART. 138 Bugetul public național (1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale ale comunelor, ale orașelor și ale județelor. [...] (4) Bugetele locale se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii. [...]</p>	<p>ART. 138 Bugetul public național (1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, <b>bugetele județene, precum și bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor.</b> [...] (4) Bugetele <b>județene și locale</b> se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii. [...]</p>
<p>ART. 139 Impozite, taxe și alte contribuții [...] (2) Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii. [...]</p>	<p>ART. 139 Impozite, taxe și alte contribuții [...] (2) Impozitele și taxele locale <b>și județene</b> se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii. [...]</p>

## LEGEA-CADRU A DESCENTRALIZĂRII, NR. 195 DIN 2006

### Observații:

Deși Legea-cadru a descentralizării recunoaște **principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate**, ea nu oferă posibilități reale pentru punerea în practică a acestuia.

Propunem precizarea faptului că sumele încasate cu titlu de impozit pe profit, impozit pe venitul microîntreprinderilor și impozit pe venit **intră în bugetul autorităților administrației publice locale** de la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor, iar acestea contribuie – în baza principiului solidarității – cote distincte din aceste venituri proprii către bugetul județului, respectiv către bugetul de stat.

În consecință, propunem următoarele modificări ale Legii-cadru a descentralizării:

Forma actuală	Forma propusă
<p><i>Fără echivalent (nu există o astfel de prevedere în forma actuală a legii).</i></p>	<p><b>ART. 29<sup>1</sup></b>  <b>(1) Pentru respectarea principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate, prevăzut la art. 3, litera „b” din prezenta lege, <u>sumele încasate cu titlu de impozit pe profit, impozit pe venitul microîntreprinderilor și impozit pe venit intră în bugetul autorităților administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor.</u></b>  <b>(2) În vederea asigurării echilibrării verticale și orizontale a bugetelor locale, fiecare comună sau oraș alocă, din sumele prevăzute la aliniatul (1) al prezentului articol, câte o cotă distinctă către <u>bugetul județului</u> de care aparține comuna sau orașul, respectiv către <u>bugetul de stat.</u></b>  <b>(3) Cotele alocate conform aliniatului (2) al prezentului articol se stabilesc prin Legea finanțelor publice locale și <u>nu pot fi modificate prin legea bugetului de stat.</u></b></p>
<p><b>ART. 31</b>                      Ministerul Finanțelor Publice și serviciile publice deconcentrate ale acestuia asigură accesul necondiționat al autorităților administrației publice locale și centrale, precum și al altor factori interesați la informațiile privind procesele de alocare a resurselor bugetare prevăzute la art. 30 alin. (2).</p>	<p><b>ART. 31</b>                      Ministerul Finanțelor Publice și serviciile publice deconcentrate ale acestuia asigură accesul necondiționat al autorităților administrației publice locale și centrale, precum și al altor factori interesați, la informațiile privind procesele de alocare a resurselor bugetare <b>prevăzute la art. 29<sup>1</sup> și 30.</b></p>

### Observații:

Legea-cadru a descentralizării, urmând Constituția, nu face o distincție clară între palierele administrative de bază și median. Imprecizia termenului „administrație publică locală” și confuzia pe care o generează este implicit recunoscută chiar de legea în discuție, care, la art. 2, litera „f”, definește competențele partajate ca fiind „competențele exercitate de către **autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central)**, cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte” (s.n.).

Propunem adoptarea termenilor „administrație publică locală” – pentru organele administrative de la nivelul localităților (comune, orașe și municipii), respectiv „administrație publică județeană” – pentru organele administrative de la nivelul județului, cu consecința modificărilor care decurg de aici. De exemplu:

Forma actuală	Forma propusă
<p><b>ART. 2</b>                      [...]                      d) competențe delegate - competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea;</p>	<p><b>ART. 2</b>                      [...]                      d) competențe delegate - competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale <b>și județene</b>, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea;</p>

## LEGEA FINANTELOR PUBLICE LOCALE ȘI JUDEȚENE, NR. 273 DIN 2006

### Observații:

Prin Legea finanțelor publice locale nu se alocă localităților nicio cotă din impozitul pe profit și pe venitul microîntreprinderilor. De asemenea, se alocă - de la bugetul de stat - doar o cotă din impozitul pe venit încasat local către bugetele localităților, iar această cotă a scăzut continuu în ultimul deceniu.

Pentru toate argumentele expuse în studiu, propunem corectarea acestei inechități, după cum urmează.

În ce privește cuantumul cotelor convenite localității, județului, contului de echilibrare și, respectiv, bugetului de stat, propunem aici revenirea la cotele stabilite inițial prin Legea nr. 273 din 2006, dar acestea ar putea constitui subiectul unei dezbateri publice la nivel național.

Forma actuală	Forma propusă
<p>ART. 32</p> <p>Cote defalcate din impozitul pe venit</p> <p>(1) Din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale în luna anterioară, cu excepția impozitului pe veniturile din pensii, se alocă lunar, până cel târziu la data de 8 a lunii în curs, o cotă de:</p> <p>a) 41,75% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit;</p> <p>b) 11,25% la bugetul local al județului;</p> <p>c) 18,5% într-un cont distinct, deschis pe seama direcției generale a finanțelor publice județene la trezoreria municipiului reședință de județ, pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, ale orașelor și ale municipiilor, precum și a bugetului local al județului.</p> <p>(2) În execuție, cota de 18,5% se alocă de către direcțiile generale ale finanțelor publice județene, în termenul prevăzut la alin. (1), pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, ale orașelor și ale municipiilor, precum și a bugetului local al județului, proporțional cu sumele repartizate și aprobate în acest scop în bugetele respective, potrivit prevederilor art. 33 alin. (3) - (5).</p> <p>(3) Pentru municipiul București cota de 71,5% din impozitul pe venit, cu excepția impozitului pe veniturile din pensii, se repartizează, în termenul prevăzut la alin. (1), astfel:</p> <p>a) 20% la bugetele locale ale sectoarelor municipiului București;</p> <p>b) 44,5% la bugetul local al municipiului București;</p> <p>c) 7% într-un cont distinct, deschis pe seama Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București la Trezoreria Municipiului București, pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor, precum și a bugetului local al municipiului București.</p> <p>(4) În execuție, cota de 7% se alocă de către Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, în termenul prevăzut la alin. (1), pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor, precum și a bugetului local al municipiului București, proporțional cu sumele repartizate și aprobate în bugetele respective, potrivit prevederilor art. 33 alin. (6).</p> <p>(5) În situații deosebite, prin legea bugetului de stat, cotele defalcate din impozitul pe venit pot fi majorate.</p> <p>(6) Operațiunile de virare la bugetele locale a cotelor convenite din impozitul pe venit se efectuează de Ministerul Finanțelor Publice, prin direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv a Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București.</p> <p>[...]</p>	<p>ART. 32</p> <p>Cote defalcate din <b>impozitul pe profit, impozitul pe venit și impozitul pe venitul microîntreprinderilor</b></p> <p>(1) Din <b>impozitul pe profit, impozitul pe venit și impozitul pe venitul microîntreprinderilor</b> încasat la bugetul local al fiecărei unități administrativ-teritoriale în luna anterioară, <del>cu excepția impozitului pe veniturile din pensii,</del> <b>o cotă de 47% rămâne în bugetul comunei, orașului sau municipiului</b>, iar diferența se alocă lunar, până cel târziu la data de 8 a lunii în curs, astfel:</p> <p>a) o cotă de <b>18% la bugetul de stat;</b></p> <p>b) o cotă de <b>13% la bugetul local al județului;</b></p> <p>c) o cotă de <b>22% într-un cont distinct, deschis pe seama consiliului județean</b>, pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, ale orașelor și ale municipiilor, precum și a bugetului local al județului.</p> <p>(2) În execuție, cota de 22% se alocă <b>de către consiliile județene</b>, în termenul prevăzut la alin. (1), pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, ale orașelor și ale municipiilor, precum și a bugetului local al județului, proporțional cu sumele repartizate și aprobate în acest scop în bugetele respective, potrivit prevederilor art. 33 alin. (3) - (5).</p> <p>(3) Pentru municipiul București cota de 71,5% <del>din impozitele menționate la alin. (1), cu excepția impozitului pe veniturile din pensii,</del> se repartizează, în termenul prevăzut la alin. (1), astfel:</p> <p>a) 20% la bugetele locale ale sectoarelor municipiului București;</p> <p>b) 44,5% la bugetul local al municipiului București;</p> <p>c) 7% într-un cont distinct, deschis pe seama Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București la Trezoreria Municipiului București, pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor, precum și a bugetului local al municipiului București.</p> <p>(4) În execuție, cota de 7% se alocă <b>de către Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București</b>, în termenul prevăzut la alin. (1), pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor, precum și a bugetului local al municipiului București, proporțional cu sumele repartizate și aprobate în bugetele respective, potrivit prevederilor art. 33 alin. (6).</p> <p><b>(5) Cotele defalcate din impozitele prevăzute la alin. (1) nu pot fi modificate prin legea bugetului de stat.</b></p> <p><b>(6) Operațiunile de virare la bugetul de stat, la bugetul local al județului și în contul distinct pentru echilibrarea bugetelor se efectuează de primari și persoane împuternicite din cadrul autorității administrației publice locale a comunei, orașului sau municipiului. Pentru municipiul București, operațiunile de virare la bugetul de stat, la bugetul local al municipiului București și în contul distinct pentru echilibrarea bugetelor se efectuează de primarii de sector și persoanele împuternicite din cadrul autorității administrației publice locale a sectorului.</b></p> <p>[...]</p>



ART. 33

Alocarea cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat

[...]

(3) Din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, aprobate anual prin legea bugetului de stat și din cota de 18,5% prevăzută la art. 32 alin. (1), o cotă de 27% se alocă bugetului propriu al județului, iar diferența se repartizează pentru bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor, astfel:

a) 80% din sumă se repartizează în două etape, prin decizie a directorului direcției generale a finanțelor publice județene, în funcție de următoarele criterii: populație, suprafața din intravilanul unității administrativ-teritoriale și capacitatea financiară a unității administrativ-teritoriale;

b) 20% din sumă se repartizează, prin hotărâre a consiliului județean, pentru achitarea arieratelor provenite din neplata cheltuielilor de funcționare și/sau de capital, în ordinea cronologică a vechimii arieratelor, pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și pentru susținerea proiectelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală. Hotărârea consiliului județean se comunică directorului direcției generale a finanțelor publice județene, instituției prefectului și consiliilor locale din județ.

(4) Pentru repartizarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, conform prevederilor alin. (3) lit. a), direcțiile generale ale finanțelor publice județene procedează astfel:

[...]

ART. 33

Alocarea cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat

[...]

(3) Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, aprobate anual prin legea bugetului de stat și cota de **22%** prevăzută la art. 32 alin. (1) se alocă astfel:

a) 27% pentru bugetul propriu al județului;

b) 73% **pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor.**

**(3<sup>1</sup>) Sumele și cota prevăzute la alin. 3, litera „b” se repartizează prin hotărâre a consiliului județean,** astfel:

a) **60% din sumă se repartizează în etape succesive comunelor, orașelor și municipiilor care au o medie a impozitului pe venit pe locuitor mai mică decât media pe județ, în vederea egalizării mediilor individuale, după formula pusă la dispoziție de către Ministerul Finanțelor Publice;**

b) **20% din sumă se repartizează în funcție de ponderea suprafeței intravilane în totalul suprafeței intravilane din județ;**

c) 20% din sumă se repartizează prin hotărârea consiliului județean pentru achitarea arieratelor provenite din neplata cheltuielilor de funcționare și/sau de capital, în ordinea cronologică a vechimii arieratelor, **pentru rambursarea ratelor la împrumuturile contractate în baza legii,** pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și pentru susținerea proiectelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală.

**(3<sup>2</sup>) Hotărârea consiliului județean se ia cu consultarea obligatorie a consiliilor locale din județ și se comunică directorului general al direcției generale regionale a finanțelor publice/șefului administrației județene a finanțelor publice, instituției prefectului, consiliilor locale din județ și Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;**

(4) Pentru repartizarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, conform prevederilor alin. (3<sup>1</sup>) lit. a), **consiliile județene** procedează astfel:

[...] **Observație:** se mențin, mutatis mutandis, procedurile și formulele de calcul prevăzute de aliniatul (4).



**Observații:**

Legea finanțelor publice locale ar trebui să facă, la rândul său, distincție între bugetele localităților și cele ale județelor, pentru argumentele expuse mai sus. Chiar și titlul legii ar trebui modificat în „Legea finanțelor publice locale și județene”.

În consecință, ar trebui procedat la modificări care să reflecte aceste modificări, ca de exemplu:

Forma actuală	Forma propusă
<p>ART. 1</p> <p>Obiectul legii</p> <p>(1) Prezenta lege stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale.</p> <p>(2) Dispozițiile prezentei legi se aplică în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării:</p> <p>a) bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București;</p> <p>b) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz;</p> <p>c) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;</p> <p>d) bugetului împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din: împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora; împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat; împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale;</p> <p>e) bugetului fondurilor externe nerambursabile.</p>	<p>ART. 1</p> <p>Obiectul legii</p> <p>(1) Prezenta lege stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale <b>și județene</b>, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale.</p> <p>(2) Dispozițiile prezentei legi se aplică în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării:</p> <p>a) bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, <b>precum și bugetelor județene și ale municipiului București</b>;</p> <p>b) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale <b>sau județene</b>, după caz;</p> <p>c) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;</p> <p>d) bugetului împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale <b>sau județene</b> și care provin din: împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale <b>sau județene</b> și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora; împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale <b>sau județene</b> și garantate de stat; împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale <b>sau județene</b>;</p> <p>e) bugetului fondurilor externe nerambursabile.</p>
<p>ART. 2</p> <p>Definiții</p> <p>(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează:</p> <p>[...]</p> <p>16. cotă defalcată din unele venituri ale bugetului de stat - procentul stabilit din unele venituri ale bugetului de stat, care se alocă bugetelor locale;</p> <p>[...]</p> <p>27. echilibrare financiară - transferul de resurse financiare din unele venituri ale bugetului de stat către unitățile administrativ-teritoriale în vederea asigurării fondurilor necesare furnizării de servicii publice, în condițiile legii;</p> <p>[...]</p> <p>39. instituții publice locale - denumirea generică, incluzând comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București, instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora;</p> <p>[...]</p> <p>42. obligațiuni - titluri de credit pe termen mediu și lung, emise de o autoritate a administrației publice locale, a căror rambursare este garantată prin veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale;</p> <p>[...]</p> <p>47. rectificare bugetară locală - operațiunea prin care se</p>	<p>ART. 2</p> <p>Definiții</p> <p>(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează:</p> <p>[...]</p> <p>16. cotă defalcată din unele venituri ale bugetului de stat - procentul stabilit din unele venituri ale bugetului de stat, care se alocă bugetelor locale <b>și județene</b>;</p> <p>[...]</p> <p>27. echilibrare financiară - transferul de resurse financiare <b>din bugetul de stat către bugetele județene sau din bugetele județene către bugetele locale</b>, în vederea asigurării fondurilor necesare furnizării de servicii publice, în condițiile legii;</p> <p>[...]</p> <p>39. instituții publice locale - denumirea generică, incluzând comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, precum și instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora;</p> <p><b>39<sup>1</sup>. instituții publice județene - denumirea generică, incluzând județele, municipiul București, precum și instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora;</b></p> <p>[...]</p> <p>42. obligațiuni - titluri de credit pe termen mediu și lung, emise de o autoritate a administrației publice locale <b>sau județene</b>, a căror rambursare este garantată prin veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale;</p> <p>[...]</p> <p>47. rectificare bugetară locală <b>și județeană</b> - operațiunea prin care</p>

<p>modifică, în cursul exercițiului bugetar, bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), cu obligativitatea menținerii echilibrului bugetar;</p> <p>[...]</p> <p>48. registru al datoriei publice locale - documentul care evidențiază situația datoriei publice locale contractate direct, în ordine cronologică, și care are două componente: subregistru al datoriei publice interne locale și subregistru al datoriei publice externe locale;</p> <p>[...]</p> <p>49. registru al garanțiilor locale - documentul care evidențiază situația garanțiilor locale acordate de autoritățile administrației publice locale, în ordine cronologică, și care are două componente: subregistru al garanțiilor interne locale și subregistru al garanțiilor externe locale;</p>	<p>se modifică, în cursul exercițiului bugetar, bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), cu obligativitatea menținerii echilibrului bugetar;</p> <p>[...]</p> <p>48. registru al datoriei publice locale <b>și județene</b> - documentul care evidențiază situația datoriei publice locale <b>sau județene</b> contractate direct, în ordine cronologică, și care are două componente: subregistru al datoriei publice interne locale <b>sau județene</b> și subregistru al datoriei publice externe locale <b>sau județene</b>;</p> <p>[...]</p> <p>49. registru al garanțiilor locale <b>și județene</b> - documentul care evidențiază situația garanțiilor locale <b>sau județene</b> acordate de autoritățile administrației publice locale <b>sau județene</b>, în ordine cronologică, și care are două componente: subregistru al garanțiilor interne locale <b>sau județene</b> și subregistru al garanțiilor externe locale <b>sau județene</b>;</p>
<p>(2) Veniturile secțiunii de funcționare, prevăzută la alin. (1) pct. 50, sunt următoarele:</p> <p>[...]</p> <p>b) venituri proprii ale instituțiilor publice locale finanțate integral sau parțial din venituri proprii;</p> <p>[...]</p> <p>e) venituri din împrumuturi acordate instituțiilor și serviciilor publice locale sau activităților finanțate integral din venituri proprii;</p> <p>[...]</p> <p>(3) Cheltuielile secțiunii de funcționare, prevăzută la alin. (1) pct. 50, sunt următoarele:</p> <p>[...]</p> <p>j) împrumuturi pentru instituții și servicii publice locale sau activități finanțate integral din venituri proprii.</p>	<p>(2) Veniturile secțiunii de funcționare, prevăzută la alin. (1) pct. 50, sunt următoarele:</p> <p>[...]</p> <p>b) venituri proprii ale instituțiilor publice locale <b>și județene</b> finanțate integral sau parțial din venituri proprii;</p> <p>[...]</p> <p>e) venituri din împrumuturi acordate instituțiilor și serviciilor publice locale <b>și județene</b> sau activităților finanțate integral din venituri proprii;</p> <p>[...]</p> <p>(3) Cheltuielile secțiunii de funcționare, prevăzută la alin. (1) pct. 50, sunt următoarele:</p> <p>[...]</p> <p>j) împrumuturi pentru instituții și servicii publice locale <b>și județene</b> sau activități finanțate integral din venituri proprii.</p>
<p>ART. 3</p> <p>Veniturile și cheltuielile bugetare</p> <p>[...]</p> <p>(2) Creditele bugetare aprobate se utilizează pentru finanțarea administrației publice locale, programelor, proiectelor, activităților, acțiunilor, obiectivelor și altele asemenea, potrivit scopurilor prevăzute în legi și alte reglementări, și vor fi angajate și folosite în strictă corelare cu gradul previzionat de încasare a veniturilor bugetare.</p>	<p>ART. 3</p> <p>Veniturile și cheltuielile bugetare</p> <p>[...]</p> <p>(2) Creditele bugetare aprobate se utilizează pentru finanțarea administrației publice locale <b>și județene</b>, programelor, proiectelor, activităților, acțiunilor, obiectivelor și altele asemenea, potrivit scopurilor prevăzute în legi și alte reglementări, și vor fi angajate și folosite în strictă corelare cu gradul previzionat de încasare a veniturilor bugetare.</p>
<p>ART. 5</p> <p>Veniturile și cheltuielile bugetelor locale</p> <p>(1) Veniturile bugetare locale se constituie din:</p> <p>a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit;</p> <p>b) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;</p> <p>c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;</p> <p>d) donații și sponsorizări;</p> <p>e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.</p>	<p>ART. 5</p> <p>Veniturile și cheltuielile bugetelor locale <b>și județene</b></p> <p>(1) Veniturile bugetare locale ale comunelor, orașelor și municipiilor se constituie din:</p> <p>a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte și alte venituri;</p> <p><b>b) sume și cote defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor;</b></p> <p><b>b<sup>1</sup>) sume și cote defalcate cu destinație specială;</b></p> <p>c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;</p> <p>d) donații și sponsorizări;</p> <p>e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.</p> <p><b>(1<sup>1</sup>) Veniturile bugetare județene se constituie din:</b></p> <p><b>a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte și alte venituri;</b></p> <p><b>b) cota de 13% din impozitele pe venit și pe profit încasate de comunele, orașele și municipiile din județ;</b></p> <p><b>c) sume și cote defalcate pentru echilibrarea bugetelor județene;</b></p> <p><b>d) sume și cote defalcate cu destinație specială;</b></p> <p><b>e) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;</b></p> <p><b>f) donații și sponsorizări;</b></p> <p><b>g) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.</b></p>

<p>(2) Fundamentarea veniturilor proprii ale bugetelor locale se bazează pe constatarea, evaluarea și inventarierea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice, în scopul evaluării corecte a veniturilor. Donațiile și sponsorizările se cuprind, prin rectificare bugetară locală, în bugetul de venituri și cheltuieli numai după încasarea lor.</p> <p>(3) Fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective.</p> <p>(4) Fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale se efectuează în strictă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale, estimate a se realiza.</p>	<p>(2) Fundamentarea veniturilor proprii ale bugetelor locale <b>și județene</b> se bazează pe constatarea, evaluarea și inventarierea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice, în scopul evaluării corecte a veniturilor. Donațiile și sponsorizările se cuprind, prin rectificare bugetară locală <b>sau județeană</b>, în bugetul de venituri și cheltuieli numai după încasarea lor.</p> <p>(3) Fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale <b>și județene</b> pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale <b>și județene</b>, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale <b>și județene</b> respective.</p> <p>(4) Fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale <b>și județene</b> se efectuează în strictă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale <b>și județene</b>, estimate a se realiza.</p>
<p>ART. 6</p> <p>Descentralizarea unor activități</p> <p>Trecerea de către Guvern în administrarea și finanțarea autorităților administrației publice locale a unor cheltuieli publice, ca urmare a descentralizării unor competențe, precum și a altor cheltuieli publice noi se face prin lege, numai cu asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora, fundamentate pe baza standardelor de cost ale serviciilor publice respective, iar până la aprobarea acestora, pe baza sumelor aprobate pentru anul anterior, actualizate cu indicele prețurilor de consum, după cum urmează:</p> <p>a) în primul an, prin cuprinderea distinctă în anexa la legea bugetului de stat a sumelor defalcate cu destinație specială, necesare finanțării cheltuielilor publice transferate sau a noilor cheltuieli publice, precum și a criteriilor de repartizare;</p> <p>b) în anii următori, prin cuprinderea resurselor respective în ansamblul sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale alocate unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor nominalizate distinct prin anexa la legea bugetului de stat.</p>	<p>ART. 6</p> <p>Descentralizarea unor activități</p> <p>Trecerea de către Guvern în administrarea și finanțarea autorităților administrației publice locale <b>sau județene</b> a unor cheltuieli publice, ca urmare a descentralizării unor competențe, precum și a altor cheltuieli publice noi se face prin lege, numai cu asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora, fundamentate pe baza standardelor de cost ale serviciilor publice respective, iar până la aprobarea acestora, pe baza sumelor aprobate pentru anul anterior, actualizate cu indicele prețurilor de consum, după cum urmează:</p> <p>a) în primul an, prin cuprinderea distinctă în anexa la legea bugetului de stat a sumelor defalcate cu destinație specială, necesare finanțării cheltuielilor publice transferate sau a noilor cheltuieli publice, precum și a criteriilor de repartizare;</p> <p>b) în anii următori, prin cuprinderea resurselor respective în ansamblul sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale <b>sau județene</b> alocate unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor nominalizate distinct prin anexa la legea bugetului de stat.</p>
<p>ART. 8</p> <p>Principiul transparenței și publicității</p> <p>Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:</p> <p>a) publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale respective a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia;</p> <p>b) dezbaterea publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia;</p> <p>c) prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședință publică.</p>	<p>ART. 8</p> <p>Principiul transparenței și publicității</p> <p>Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:</p> <p>a) publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale <b>sau județene</b> respective a proiectului de buget local <b>sau județean</b> și a contului anual de execuție a acestuia;</p> <p>b) dezbaterea publică a proiectului de buget local <b>și județean</b>, cu prilejul aprobării acestuia;</p> <p>c) prezentarea contului anual de execuție a bugetului local <b>și județean</b> în ședință publică.</p>
<p>ART. 14</p> <p>Reguli bugetare</p> <p>[...]</p> <p>(4) Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.</p> <p>(5) După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective.</p> <p>[...]</p> <p>(7) În situația în care gradul de realizare a veniturilor proprii programate în bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) în ultimii 2</p>	<p>ART. 14</p> <p>Reguli bugetare</p> <p>[...]</p> <p>(4) Nicio cheltuială din fonduri publice locale <b>sau județene</b> nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.</p> <p>(5) După aprobarea bugetelor locale <b>și județene</b> pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale <b>și județene</b> respective.</p> <p>[...]</p> <p>(7) În situația în care gradul de realizare a veniturilor proprii</p>

<p>ani este mai mic de 97% pe fiecare an, ordonatorii de credite fundamentează veniturile proprii pentru anul curent cel mult la nivelul realizărilor din anul precedent. Gradul de realizare a veniturilor proprii se stabilește potrivit metodologiei aprobate prin ordin comun al ministrului administrației și internelor și al ministrului finanțelor publice, după consultarea prealabilă a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale. [...]</p>	<p>programate în bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) în ultimii 2 ani este mai mic de 97% pe fiecare an, ordonatorii de credite fundamentează veniturile proprii pentru anul curent cel mult la nivelul realizărilor din anul precedent. Gradul de realizare a veniturilor proprii se stabilește potrivit metodologiei aprobate prin ordin comun al ministrului administrației și internelor și al ministrului finanțelor publice, după consultarea prealabilă a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale <b>sau județene.</b> [...]</p>
<p>ART. 16 Principiul autonomiei locale financiare (1) Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege. (2) Autoritățile administrației publice locale au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor locale, în condițiile legii. (3) Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență. (4) Sumele defalcate cu destinație specială se utilizează de către autoritățile administrației publice locale în conformitate cu prevederile legale.</p>	<p>ART. 16 Principiul autonomiei <b>financiare a comunelor, orașelor și județelor</b> (1) Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale <b>și județene</b> le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege. (2) Autoritățile administrației publice locale au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor locale, în condițiile legii. <b>(2<sup>1</sup>) Autoritățile administrației publice județene au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor județene, în condițiile legii.</b> (3) Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale <b>și județene</b> nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale <b>și județene</b> în domeniul lor de competență. (4) Sumele defalcate cu destinație specială se utilizează de către autoritățile administrației publice locale <b>și județene</b> în conformitate cu prevederile legale.</p>

**LEGEA NR. 227/2015 PRIVIND CODUL FISCAL**

**Observații:**

Reflectând actuala filosofie fiscală din România și restul legislației în vigoare, Codul fiscal exclude din categoria impozitelor locale impozitul pe profit (inclusiv cel pe venitul microîntreprinderilor) și impozitul pe venit (inclusiv cel pe veniturile obținute din România de nerezidenți și impozitul pe reprezentanțele firmelor străine înființate în România).

Propunem modificarea articolului care reglementează taxele și impozitele locale, după cum urmează:

Forma actuală	Forma propusă
ART. 454 - Impozite și taxe locale Impozitele și taxele locale sunt după cum urmează: a) impozitul pe clădiri și taxa pe clădiri; b) impozitul pe teren și taxa pe teren; c) impozitul pe mijloacele de transport; d) taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor; e) taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate; f) impozitul pe spectacole; g) taxele speciale; h) alte taxe locale.	ART. 454 - Impozite și taxe locale Impozitele și taxele locale sunt după cum urmează: <b>a) impozitul pe profit;</b> <b>b) impozitul pe venitul microîntreprinderilor;</b> <b>c) impozitul pe venit;</b> <b>d) impozitul pe veniturile obținute din România de nerezidenți și impozitul pe reprezentanțele firmelor străine înființate în România;</b> e) impozitul pe clădiri și taxa pe clădiri; f) impozitul pe teren și taxa pe teren; g) impozitul pe mijloacele de transport; h) taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor; i) taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate; j) impozitul pe spectacole; k) taxele speciale; l) alte taxe locale.

**Observație:**

Se impune restructurarea întregului Cod fiscal, astfel încât să reflecte modificarea de substanță propusă mai sus (recalificarea impozitului pe profit, pe venitul microîntreprinderilor și a impozitului pe venit ca impozite locale).

Noua structură a Codului fiscal, mai logică și în acord cu cerințele normelor de tehnică legislativă, ar putea fi:

Forma actuală	Forma propusă
TITLUL I - Dispoziții generale	TITLUL I - Dispoziții generale
TITLUL II - Impozitul pe profit	TITLUL II – Impozite, taxe și contribuții naționale
TITLUL III - Impozitul pe venitul microîntreprinderilor	Partea I - Dispoziții generale privind impozitele și taxele naționale
TITLUL IV - Impozitul pe venit	Partea a II-a - Taxa pe valoarea adăugată (actualul Titlu VII)
TITLUL V - Contribuții sociale obligatorii	Partea a III-a - Accize și alte taxe speciale (actualul Titlu VIII)
TITLUL VI - Impozitul pe veniturile obținute din România de nerezidenți și impozitul pe reprezentanțele firmelor străine înființate în România	Partea a IV-a - Impozitul pe construcții (actualul Titlu X)
TITLUL VII - Taxa pe valoarea adăugată	Partea a V-a - Contribuții sociale obligatorii (actualul Titlu V)
TITLUL VIII - Accize și alte taxe speciale	TITLUL III - Impozite și taxe locale
TITLUL IX - Impozite și taxe locale	Partea I - Dispoziții generale privind impozitele și taxele locale
TITLUL X - Impozitul pe construcții	Partea a II-a - Impozitul pe profit
TITLUL XI - Dispoziții finale	Partea a III-a - Impozitul pe venitul microîntreprinderilor
	Partea a IV-a - Impozitul pe venit
	Partea a V-a - Impozitul pe veniturile obținute din România de nerezidenți și impozitul pe reprezentanțele firmelor străine înființate în România
	Partea a VI-a - Alte impozite și taxe locale (actualele capitole II-IX din Titlul IX)
	Partea a VII-a – Dispoziții comune, sancțiuni și dispoziții tranzitorii (actualele capitole X-XII din Titlul IX)
	TITLUL IV - Dispoziții finale

**Observație:**

Actualul conținut al articolelor din Codul fiscal ar putea rămâne neschimbat, operându-se doar modificările terminologice care se impun.

De exemplu:

Forma actuală	Forma propusă
ART. 41 - Declaraarea și plata impozitului pe profit [...] (18) Impozitul reglementat de prezentul titlu reprezintă venit al bugetului de stat.	ART. 41 - Declaraarea și plata impozitului pe profit [...] (18) Impozitul reglementat de prezentul titlu reprezintă venit al <b>bugetului local al comunei, orașului sau municipiului.</b>