

PROBLEME ȘI RECOMANDĂRI DE REFORMARE A TAXELOR PENTRU UTILIZAREA RESURSELOR NATURALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Conf. univ. dr. Petru BACAL,
ASEM, IEG*

În prezenta lucrare, este efectuată o analiză complexă a mecanismului de implementare a taxelor pentru utilizarea resurselor din Republica Moldova. Sunt identificate lacunele metodologice principale, în special neglijarea componentei geografice și ecologice, problemele administrării taxelor respective. Obiectivele principale ale prezentului studiu sunt: 1) cunoașterea și aplicarea experienței internaționale în implementarea și perfecționarea taxelor pentru utilizarea resurselor naturale; 2) analiza-diagnostic a metodologiei de calcul și aplicare a taxelor pentru utilizarea resurselor naturale; 3) identificarea lacunelor și situațiilor problematice ale implementării taxelor pentru utilizarea resurselor naturale; 4) evaluarea efectelor fiscale, economice și ecologice ale aplicării taxelor respective; 5) elaborarea recomandărilor de reformare a taxelor pentru utilizarea resurselor naturale.

Cuvinte-cheie: *taxe, probleme, resurse naturale, metodologie, protecția mediului, reformare, ajustarea cuantumului taxelor, componenta ecologică.*

JEL: Q15, Q57.

1. Introducere. Republica Moldova a moștenit, din perioada sovietică, un sistem ineficient de valorificare și gestionare a resurselor naturale, bazat pe un consum excesiv de materii prime naturale și un impact distructiv major asupra mediului. Datorită costurilor foarte reduse ale resurselor naturale, acestea erau valorificate irațional și supuse unui proces masiv și rapid de epuizare și degradare. Ulterior, din cauza declinului economic și pauperizării masive a populației, impactul distructiv asupra solurilor, pădurilor și apelor a căpătat proporții deosebit de alarmante, iar capacitatea de asigurare cu resurse naturale și de restabilire a stării ecologice a acestora s-au diminuat considerabil. Într-o stare foarte alarmantă, se află suprafețele funciare

PROBLEMS AND RECOMMENDATIONS OF REFORMING TAXES FOR USE OF NATURAL RESOURCES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Assoc. Prof., PhD Petru BACAL,
ASEM, IEG*

In this paper is carried out a comprehensive analysis of the implementation of taxes for use of natural resources in the Republic of Moldova. There have been identified the main methodological gaps, especially the neglect of geographical and ecological component, problems of administrations of those taxes. The main objectives of this study are: 1) knowledge and application of international experience in the implementation and improvement of fees for use of natural resources; 2) diagnostic analysis of the calculation and application methodology of taxes for use of natural resources; 3) identifying the gaps and problematic situations of implementing taxes for use of natural resources; 4) assessment of fiscal, economic and environmental impacts of the application of these taxes; 5) elaboration of recommendations for reforming the taxes for use of natural resources.

Key words: *taxes, problems, natural resources, methodology, environmental protection, tax adjustment, ecologic component, reform.*

JEL: Q15, Q57.

1. Introduction. The Republic of Moldova has inherited from the Soviet period an inefficient system of exploitation and managing of natural resources, based on excessive consumption of natural raw materials and major destructive impact on the environment. Due to the very low cost of natural resources, they were exploited irrationally and subject to a massive and rapid process of depletion and degradation. Subsequently, due to economic decline and the massive impoverishment of the population, destructive impact on soils, forests and waters has taken alarming proportions and the capacity of ensuring with natural resources and its restoration have diminished considerably. In a very alarming status are the land areas managed by local authorities (LPAs), especially agricultural land affected by erosion and massive landslides, communal forests

gestionate de autoritățile publice locale (APL), în special terenurile agricole afectate de eroziuni și alunecări masive, pădurile și iazurile comunale, spațiile verzi și rezervațiile peisagistice, carierele mici, neautorizate și semilegale etc. Redresarea acestor categorii de folosință funciară se află în competența APL-urilor, însă insuficiența acută de resurse financiare și umane amână realizarea adecvată a acestor măsuri.

La baza implementării taxelor pentru utilizarea resurselor naturale, se află principiile economiei resurselor naturale, în special „beneficiarul plătește”, „primatul și socializarea Naturii”, principiile ecodenzității și dezvoltării durabile, ecologizării producțiilor materiale [1, p. 30]. Obiectivele primordiale ale implementării taxelor pentru utilizarea resurselor naturale sunt: 1) maximizarea și mobilizarea optimă a beneficiului social rezultat din valorificarea patrimoniului natural; 2) reducerea stocurilor de materii prime naturale la unitatea de producție obținută și accelerarea procesului de substituție a acestora; 3) evitarea epuizării rapide a resurselor naturale; 4) menținerea și ameliorarea capacității de asimilare a mediului [1, p. 243]. În plus, *directivile europene și legislația națională în domeniu stipulează, în mod expres, aplicarea principiului „utilizării contra plată” și recuperarea costurilor de folosință a resurselor naturale.*

2. Material și metode.

Principalele surse de informare privitor la experiența internațională în domeniul aplicării taxelor de mediu sunt: 1. Directivele UE privind folosirea și protecția resurselor naturale; 2. Instrumente economice pentru controlul poluării și gestionarea resurselor naturale în țările OECD (1998); 3. Utilizarea instrumentelor economice pentru controlul poluării și al gestionării resurselor naturale (2003); 4. Recomandarea Consiliului OECD privind „Cele mai bune practici pentru gestionarea cheltuielilor publice în domeniul mediului înconjurător C(2006)84”; 5. Impunerea fiscală, inovații și mediu ambiant (2006); 6. Ghidul elaboratorilor de politici privind impunerea fiscală de mediu (2011); 7. Baza de date a taxelor ecologice ale statelor OECD [9].

Principalele surse de informare naționale referitoare la starea resurselor naturale și la aplicarea taxelor pentru utilizarea acestora au fost: 1. Anuarele Inspectoratului Ecologic de Stat „Protecția mediului în Republica Moldova”; 2. Rapoartele Anuale ale Agențiilor și ale Inspecțiilor Ecologice; 3. Titlurile VI și VIII ale Codu-

and ponds, green spaces and landscape reserves, unauthorized small and semi-legal careers etc. The restoring of these categories of land use are in the competence of LPAs, but acute shortage of financial and human resources delays making adequate measures postpones achievement of these measures.

At the basis of implementation of taxes for the use of natural resources are the principles of economy regarding the natural resources, especially „the beneficiaries pay”, „primacy and socialization of Nature”, the principles of sustainable development and eco-development, greening of material productions etc. [1, p. 30]. The key objectives of implementation of fees for use of natural resources are the following: 1) optimal maximization and mobilization of social benefit result from the exploitation of natural heritage; 2) reducing the stocks of natural raw materials per production units and accelerating their substitution; 3) avoidance of rapid depletion of natural resources; 4) maintaining and improving the assimilation capacity of the environment [1, p. 243]. In addition, the EU Directives and national legislation in this field stipulate, expressly, the application of the principle „the beneficiaries pay” and *recover of the costs for use of natural resources.*

2. Material and methods.

The main sources of information on international experience in the application of environmental taxes are: 1. EU Directives on the use and protection of natural resources; 2. Economic instruments for pollution control and natural resources management in OECD Countries (1998); 3. Use of economic instruments for pollution control and natural resource management (2003); 4. OECD Council Recommendation on „Good Practices for public environmental expenditure management” C(2006)84; 5. Taxation, innovation and environment (2006); 6. Guide for policy makers on environmental taxation (2011); 7. OECD eco-tax database [9].

The main sources of national information on the status of natural resources and application of taxes for use of natural resources were: 1. Yearbooks of the State Ecological Inspectorate „Environmental Protection in the Republic of Moldova”; 2. Annual Reports of Ecological Agencies and Inspections; 3. Titles VI and VIII of the Fiscal Code [4;8]; 4. Annual Reports on the taxes revenues for use of natural resources and

lui Fiscal [4;8]; 4. Rapoartele Anuale privind încasările taxelor pentru utilizarea resurselor naturale și a impozitului funciar [5;10]; 5. Rapoartele Biroului Național de Statistică (BNS) cu privire la folosirea și protecția resurselor naturale, cheltuielile pentru ocrotirea naturii, aplicarea sancțiunilor administrative pentru încălcarea legislației de mediu; 6. Studiile existente în acest domeniu [1-3;9]. În baza prevederilor stipulate în Titlul VI și Titlul VIII ale Codului Fiscal, a fost stabilit gradul de reflectare a criteriilor geografice, ecologice și economice în metodologia de calcul și în încasările taxelor respective.

Pentru realizarea prezentului studiu au fost aplicate următoarele metode: analiza și sinteza, metoda sistemică, statistico-matematice, analogică, normativă, sociologică și istorică.

Metoda sistemică a fost folosită pentru: a) definirea rolului taxelor pentru utilizarea resurselor naturale în cadrul mecanismului economic de protecție a mediului și a managementului de mediu; b) corelarea taxelor pentru utilizarea resurselor naturale cu alte pârghii de gestionare; c) evaluarea impactului acestor taxe asupra beneficiarilor de resurse naturale.

Metodele statistico-matematice au fost utilizate la procesarea datelor statistice cu privire la utilizarea și starea actuală a resurselor naturale, precum și la aplicarea taxelor pentru utilizarea resurselor naturale și cheltuielile pentru protecția acestora.

Metoda analizei și sintezei a fost utilizată pentru: analiza-diagnostic a stării resurselor naturale; evaluarea modificărilor legislative ale metodologiei de calcul și aplicare a taxelor pentru utilizarea resurselor naturale; identificarea situațiilor problematice; elaborarea concluziilor și recomandărilor de optimizare a sistemului taxelor pentru utilizarea resurselor naturale și sporirea efectelor ecologice și economice ale încasărilor taxelor respective.

Metoda analogică a fost folosită pentru cercetarea și aplicarea experienței internaționale [9] în implementarea și perfecționarea taxelor pentru utilizarea resurselor naturale și a relației lor cu celelalte instrumente economice de gestionare a resurselor naturale. În plus, aplicarea acestei metode este absolut necesară la realizarea obiectivelor stipulate în capitolele 15-17 ale Acordului de Asociere la UE, Directivelor UE privind folosirea și protecția resurselor naturale.

Metoda sociologică a fost aplicată la intervierea și consultarea principalelor părți cointe-

land tax [5;10]; 5. Annual Reports of the National Bureau of Statistics (NBS) on the use and protection of natural resources, expenses for environmental protection, application of administrative sanctions for infringements of environmental legislation; 6. The existing studies in this field [1-3;9]. Under the provisions stipulated in Title VI and VIII of the Fiscal Code were established the reflection of a geographical, environmental and economic criteria into the calculation methodology and the taxes revenues for use of natural resources.

For the achievement of this study were applied the following methods: analysis and synthesis, systemic method, mathematical and statistical methods, the analogue and historical methods.

The systemic method was used for: a) the definition of the role of taxes for the use of natural resources in the economic mechanism of environmental protection and environmental management; b) correlation of fees for use of natural resources with other management levers; c) assess the impact of those taxes on natural resources beneficiaries.

Mathematical and statistical methods were used for processing of statistical data on the use and present status of natural resources, as well as at the application of taxes for the use of natural resources and of expenditures for its protection.

The method of analysis and synthesis were used for: the development of diagnostic analysis of the status of natural resources; evaluation the legislative changes of methodology for calculation and application of taxes for use of natural resources; the identification of problematic situations; elaborating of conclusions and recommendations for the optimization of fees for use of natural resources and increasing the environmental and economic effects of those taxes revenues.

The analogue method was used for research and application of international experience [9] in the implementation and improvement of taxes for use of natural resources and their relationship with other economic instruments for natural resource management. Moreover, such a method is absolutely necessary to achieve the objectives set out in chapters 15-17 of the Association Agreement with the EU, in the EU Directives on the use and protection of natural resources.

resate, inclusiv autoritățile de mediu și fiscale centrale și teritoriale, Agențiile publice responsabile de gestionarea anumitor resurse naturale, reprezentanții APL-urilor și ONG-urilor.

3. Rezultate și discuții

3.1. Cadrul juridic al implementării taxelor pentru utilizarea resurselor naturale

Conform capitolului VI (art. 19) al *Legii cu privire la resursele naturale* [6], plățile pentru utilizarea resurselor naturale reflectă compensarea bănească de către beneficiar a cheltuielilor publice pentru exploatarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale.

Subiecții plăților (plătitorii) pentru utilizarea resurselor naturale sunt (art. 20) persoanele fizice și juridice, inclusiv străine, indiferent de tipul de proprietate și forma de gospodărire, care, în activitatea lor, folosesc resurse naturale cu sau fără extragerea acestora din mediul natural. *Obiectele folosirii contra plată* (obiectul impunerii) sunt (art. 21): pământul, apele subterane și de suprafață, zăcămintele minerale, regnul animal și vegetal, aerul (în scopuri tehnologice).

Taxele respective sunt calculate de plătitor, în funcție de cantitatea reală a resurselor naturale folosite și de cuantumul plății (art. 25), care depinde, la rândul lui, de starea și de valoarea lor de consum, de posibilitatea înlocuirii lor în procesul de producție, de cheltuielile pentru restabilirea sau menținerea lor în stare utilizabilă (art. 22). În cazul folosirii normative a resurselor naturale, plata se include în prețul de cost al producției fabricate și al serviciilor prestate. Plata pentru folosirea supranormativă a resurselor naturale se percepe din venitul net al beneficiarului (art. 24). Persoanele fizice care nu desfășoară activități de întreprinzător plătesc din mijloacele proprii pentru folosirea resurselor naturale.

În activitatea practică, sistemul taxelor pentru utilizarea resurselor naturale, cu excepția celor funciare și aerului atmosferic este reglementat de Titlul VIII al Codului Fiscal [4], care include: a) *taxa pentru consumul apei*; b) *taxele pentru valorificarea subsolului*; c) *taxa pentru lemnul eliberat pe picior*. *Subiecții plăților* respective sunt stabiliți separat pentru fiecare categorie de resurse naturale, în funcție de forma de exploatare a acestora. Aceștia includ *persoanele fizice, care desfășoară activitate de întreprinzător și persoanele juridice, care execută lucrări de extracție și utilizare a resurselor naturale*. Taxele pentru utilizarea resurselor funciare sunt aplicate conform prevederilor din

Sociological methods were applied for interviewing and consultation of key stakeholders, including environmental and fiscal central and territorial authorities, the public Agencies responsible for managing of certain natural resources, the representatives of LPAs and NGOs.

3. Result and discussions

3.1. Legal framework of the implementation of taxes for use of natural resources

According to chapter VI (art. 19) of the *Law on Natural Resources* [6], payments for use of natural resources reflect monetary compensation by the beneficiary of public expenditures for exploration, conservation and restoration of natural resources.

The subjects of payments (payers) for use of natural resources are (art. 20) individuals and legal entities, including foreign ones, regardless of the type of property and management, who in their activity use the natural resources with or without their extraction from the environment. *The objectives of using paid* (subject to taxation) are (art. 21): land, groundwater and surface water, mineral deposits, animal and plant kingdom, the air (in technical purposes).

These payments are calculated by the payer, depending on the actual quantity of natural resources used and the amount of payment (art. 25), which depends, in turn, on the state and on the consumption value of it, the possibility of their replacement in the production process, the cost to restore or maintain them in usable condition (art. 22). In the case of normative use of natural resources, payment shall be included in the prices of manufactured products and services provided. The payment for overstocks use of natural resources is charged from net income of the beneficiary. Individuals who do not engaged in business pay for use of natural resources from their own resources.

In the practical activity, the system of taxes for use of natural resources, except for the land and atmospheric air is regulated by Title VIII of the Fiscal Code [4], which includes: a) *tax for water consumption*; b) *taxes for subsoil exploitation*; c) *tax for harvesting of wood*. *The subjects of those payments* are established separately for each category of natural resources, according to their form of exploitation. These include the *individuals who carry out entrepreneurial activities and legal entities who execute works for extraction and use of natural resources*.

Titlul VI al Codului Fiscal (Impozitul pe bunuri imobiliare) sub formă de impozit funciar, care este achitat de către deținătorii de terenuri, în funcție de categoria de folosință, suprafața și localizarea terenurilor. De asemenea, procedura de aplicare și cota impozitului funciar sunt indicate în *Legea nr. 1056 din 16.06.2000 privind punerea în aplicare a Titlului VI din Codul Fiscal* [8] și anexele acesteia.

Conform variantei inițiale (16.06.1993) a *Legii privind protecția mediului înconjurător* [7], aceste taxe erau destinate completării fondurilor ecologice extrabugetare, fiind în contradicție cu prevederile Legii Bugetului de Stat. Ulterior, după aprobarea Codului Fiscal (1997) acestea au fost excluse ca surse de formare a fondurilor ecologice și transferate la bugetele locale.

3.2. Lacunele principale ale metodologiei existente

Aria de aplicare și cotele taxelor pentru utilizarea resurselor naturale stipulate în anexa 1 din *Legea pentru punerea în aplicare a Titlului VI al Codului Fiscal și anexele 1-3 ale Titlului VIII ale Codului Fiscal* sunt ajustate doar parțial la prevederile referitoare la folosirea contra plată a resurselor naturale stipulate în capitolul VI al Legii cu privire la resursele naturale. De asemenea, conform art. 22 al acestei legi, cotele taxelor respective trebuie să fie stabilite în funcție de starea resurselor naturale și de valoarea lor de consum, prevederi care nu se regăsesc în conținutul Titlurilor VI și VIII ale Codului Fiscal.

Subiecții taxelor respective nu includ categorii importante de beneficiari ai resurselor de apă, resurselor minerale și biologice. Nu sunt supuse taxării persoanele juridice și fizice, care folosesc apa în scopuri piscicole, persoanele fizice care nu desfășoară activități de antreprenariat, inclusiv gospodăriile casnice care folosesc masiv apa în scopuri de irigare sau creștere a animalelor, organizațiile bugetare, instituțiile penitenciare, diverse societăți și categorii de persoane social-vulnerabile. Frecvent, aceste scutiri sunt folosite ca un paravan pentru ascunderea consumului real al resurselor naturale și facilitarea evaziunii fiscale, mai ales în activitățile agricole și miniere.

Cotele impozitului funciar și al taxei pentru apă nu sunt stabilite în funcție de gradul de asigurare și de starea ecologică a resurselor respective, de diferențierea spațială a acestor indicatori [3, p. 375-378]. Componenta ecologică, reflectată prin starea resurselor naturale și

Fees for use of land resources are applied under the provisions of Title VI of the Fiscal Code (Real estate tax) in the form of land tax, which is paid by the landowners, depending on the category of use, on the surface and location of lands. Also, the application procedure and land tax rate are indicated in *Law no. 1056 of 16.06.2000 on the implementation of Title VI of the Tax Code* [8] and its annexes.

According to the original version (16.06.1993) of the *Law on environmental protection* [7], these charges were intended to complement environmental extra budgetary funds, being in contradiction with the Law of the State Budget. Later, after the approval of the Tax Code (1997), these were excluded as forming sources of the environmental funds and passed to budget of the territorial-administrative units.

3.2. The main gaps of the current methodology

The scope and tax rates for the use of natural resources stipulated in Annex 1 of the Law for the implementation of Title VI of the Fiscal Code and Annexes 1-3 of Title VIII of the Fiscal Code are adjusted only partially to the provisions about paid use of natural resources stipulated in the chapter VI of the Law on Natural Resources. Also, according to art. 22 of this law, the rates of respective taxes must be set according to the status of natural resources and their consumption value, provisions that are not in the content of Titles VI and VIII of the Fiscal Code.

The subjects of the respective taxes do not include important categories of beneficiaries of water resources, mineral and biological resources. They are not subject to taxation the individuals and businesses that use water for fishery, individuals who do not carry out entrepreneurial activities, including households who use massive the water for irrigation purposes or for livestock farming, budgetary organizations, penitentiary institutions, various companies and socially vulnerable categories of persons. In many cases, these exemptions are used as a smokescreen for hiding the real consumption of natural resources and facilitating the tax evasion, especially in the agricultural and mining activities.

The quotas of land tax and of water tax are not set according to the degree of assurance and environmental status of respective resources, to the spatial differentiation of these indicators [3, p. 375-378]. The ecological component, reflected by

nivelul prejudiciului cauzat ca urmare a diverselor folosințe, nu este inclusă în formula de calcul al taxelor pentru utilizarea resurselor naturale, ceea ce contravine stipulărilor Legii privind resurselor naturale referitoare la compensarea cheltuielilor publice necesare restabilirii resurselor naturale.

În metodologia de calcul actuală, este neglijată renta resurselor naturale, care este suportul principal al valorii lor și etalonul de bază al rentabilității posesiei și utilizării resurselor naturale. Cu excepția impozitului funciar aplicat beneficiarilor terenurilor din intravilan, cotele taxelor pentru utilizarea resurselor naturale nu sunt stabilite în funcție de localizarea și poziția economico-geografică a resurselor respective supuse exploatării, care determină, în mare măsură, renta, valoarea de piață și lichiditatea acestora. Ca urmare a neglijării rentei reale a resurselor naturale, suma încasărilor taxelor respective, în special în zonele cu poziție avantajoasă față de centrele principale de consum și de procesare industrială, cu infrastructură de transport dezvoltată, este net inferioară și asimetrică valorii de piață a resurselor naturale utilizate, precum și a cheltuielilor de restabilire, protecție și conservare a acestora.

Conform legislației în vigoare, taxele pentru utilizarea resurselor naturale se achită la bugetul local în funcție de adresa juridică a întreprinderii, dar nu de locul de extracție/ utilizare a resurselor naturale, în special în cazul resurselor de apă și minerale. Acest fapt condiționează reducerea considerabilă a încasărilor respective în diverse raioane ale Republicii Moldova și capacitatea bugetelor acestora de a finanța măsurile publice de protecție, conservare și restabilire a resurselor naturale.

3.3. Problemele încasării și administrării taxelor pentru utilizarea resurselor naturale

Suma încasărilor taxelor pentru utilizarea resurselor naturale variază în funcție de cuantumul de plată și de volumul resurselor naturale extrase/utilizate, care sunt condiționate, cu precădere, de situația economică per ansamblu și în activitățile economice cu consum masiv de resurse naturale. În pofida tendinței generale de creștere economică, din cauza reducerii volumului producției agricole și forestiere, precum și a crizei economice din 2009-2010, în perioada analizată, se atestă o dinamică oscilantă a încasărilor impozitului funciar, taxei pentru apă și pentru masa lemnoasă recoltată (fig.1).

the status of natural resources and by the level of damage caused as a result of various uses, is not included in the formula for calculating of taxes for use of natural resources, which is contrary to the stipulations of the Law on natural resources relating to clearing of public expenditure necessary to restore of natural resources.

In the current calculating methodology is neglected the rent of natural resources, which is the main support of their value and basic standard of profitability for possession and use of natural resources. Except of the land tax applied to beneficiaries from inside of localities, tax rates for the use of natural resources are not determined on the basis of location and economic-geographical position of respective resources subjected to exploitation, which determines, to a large extent, its rent, market value and liquidity. As a result of neglecting the real rent of natural resources, the sum of revenue of the respective taxes, especially in the areas with advantageous position towards to the main centers of consumption and of industrial processing, with developed transport infrastructure, is much lower and asymmetric compared with market value of used natural resources, as well as its restoration, protection and conservation costs.

According to the current legislation, taxes for use of natural resources shall be paid to the local budget according to the legal address of the company, but the extraction site / use of natural resources, especially in the case of water and mineral resources. This fact determines considerable reduction of those revenues in various districts of the Republic, and the capacity of their budgets to finance the public measures for protection, conservation and restoration of natural resources.

3.3. The problems of collection and administration of taxes for use of natural resources

The amount of taxes revenues for use of natural resources varies in function on the payment quantum and on the volume of extracted or used natural resources, which are conditioned primarily by the overall economic situation and in the economic activities with massive consumption of natural resources. Despite the general trend of economic growth, due to the reduction of production volume in the agriculture and forestry, as well as to the economic crisis from 209-2010, it is attested an oscillatory dynamics of the revenues of land tax, of water tax and of tax for harvested of

Dinamica încasărilor taxelor pentru extragerea substanțelor minerale utile este condiționată, cu precădere, de evoluția situației în domeniul construcțiilor, cererii și prețurilor materiilor prime în acest domeniu, precum și de cotele taxei respective.

wood (figure 1). The dynamics of taxes revenues for extracting of useful mineral resources is conditioned mainly by the situation in the construction sector, by the demand and prices of raw materials in this field, as well as by the rates of respective taxes.

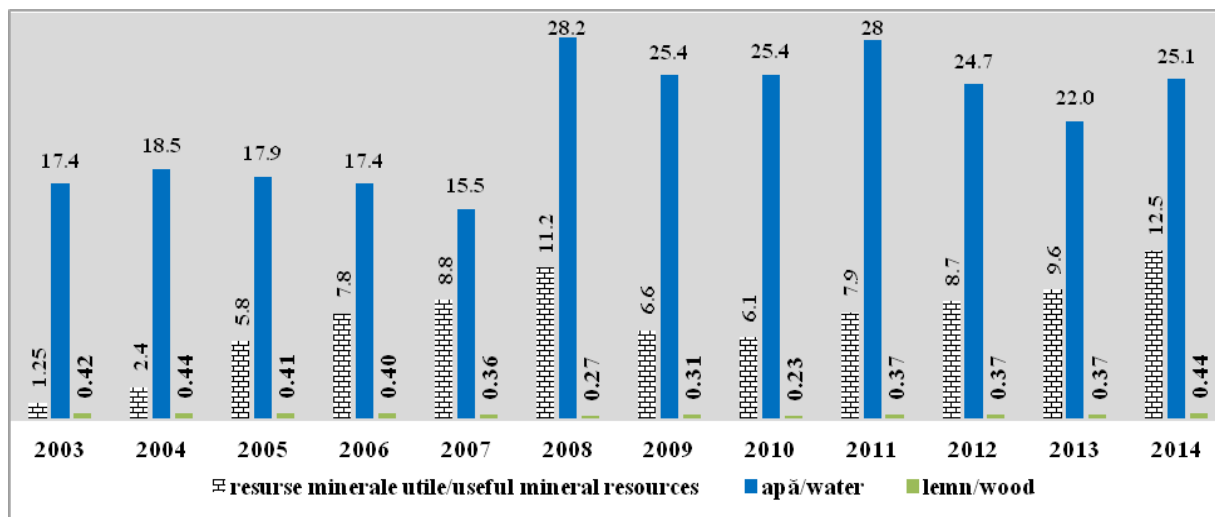


Figura 1. Dinamica încasărilor taxelor pentru utilizarea resurselor naturale, în milioane MDL/ Figura 1. Dynamics of taxes revenues for use of natural resources, in million MDL

Sursa: elaborat de autor după datele din [5], [10] /

Source: elaborated by the author after data from [5], [10].

În anul 2014, încasărilor totale ale taxelor pentru utilizarea resurselor naturale indicate în Codul Fiscal au constituit cca 218 mln. lei, inclusiv 180 mln. lei – taxele funciare, 25 mln. lei – taxele pentru apă, 12,5 mln. lei – pentru extragerea substanțelor minerale utile și doar 440 mii pentru recoltarea masei lemnoase (fig. 1). La acestea, putem adăuga cca 25 mln. lei de la licențele de vânatoare și cca 12 mln. lei de la transmiterea în arendă a terenurilor fondului forestier de stat.

Cea mai stringentă problemă identificată atât de autoritățile publice responsabile de managementul public al resurselor naturale, cât și de reprezentanții chestionați ai APL este evidența incompletă a rezervelor, extracției și consumului resurselor naturale, în special a resurselor de apă și minerale. Această situație este condiționată de nerespectarea de către categorii importante de beneficiari ai resurselor naturale (întreprinderile miniere și agricole, APL-urile) a cerințelor normative de ținere a evidenței volumelor de resurse extrase/utilizate și de transmitere a informației respective către autoritățile statistice, ecologice și departamentale. Ignorarea cerințelor de evidență a resurselor naturale este determinată și de apli-

In 2014, the total revenues of taxes for use of natural resources, indicated in the Fiscal Code were constituted around 218 million MDL, including: land tax – 180 million MDL, water tax – 25 million MDL, tax for extracting of useful mineral resources – 12,5 million MDL and tax for harvested of wood – only 440 thousand MDL (figure 1).

The most immediate problem identified by public authorities responsible for management of natural resources as well as by interviewed representatives of LPA it is incomplete accounts of reserves, extraction and consumption of natural resources, especially of water and mineral resources. This situation is conditioned by the failure of major categories of beneficiaries of natural resources (mining and agricultural companies, LPAs) legislative requirements regarding the evidence of volumes of extracted/used resources, and the transmitting of that information to statistical, environmental and departmental authorities. Ignorance of requirements for bookkeeping of natural resources it is determined by surface application of administrative sanctions for such offenses, as well as by the temptation of possible

carea superficială a sancțiunilor administrative pentru asemenea contravenții, precum și de tentația evaziunii fiscale posibile prin ascunderea informației complete despre volumul resurselor naturale extrase/utilizate.

Evaziunea fiscală frecventă însoțită de diverse acte de corupție a autorităților departamentale și APL-urilor nu condiționează doar încasări reduse ale taxelor respective și capacități limitate de finanțare a bugetelor locale pentru măsuri de restabilire și protecție a resurselor naturale, dar și răspândirea practicilor de folosire abuzivă și antiecologică a patrimoniului natural existent.

Conform art.19.3 și art. 22.1 ale Legii privind resursele naturale, încasările taxelor respective trebuie să asigure compensarea cheltuielilor publice pentru exploatarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale sau menținerea lor în stare utilizabilă. În realitate, din cauza neajustării la rata inflației și la prețurile actuale, încasările colectate sunt net inferioare (sub10%) față de cheltuielile necesare în acest scop. De exemplu, doar în bazinul Prutului cheltuielile anuale necesare pentru protecția și restabilirea resurselor de apă sunt de 100-120 mln. lei, iar suma încasărilor este de cca 10 mln lei, inclusiv 5-6 mln. lei de la Centrul Hidroenergetic Costești-Stânca.

3.4. Recomandări de reformare a taxelor pentru utilizarea resurselor naturale

- **Ajustarea treptată a cuantumului taxelor pentru utilizarea resurselor naturale la rata inflației și la condițiile social-economice actuale**, ceea ce va spori ponderea taxelor de mediu din PIB și veniturile fiscale și va crea suportul financiar necesar pentru realizarea adecvată a măsurilor de restabilire și protecție a resurselor naturale. În acest context, se propune *majorarea cotei taxelor pentru utilizarea resurselor naturale, în special a impozitului funciar și a taxei pentru apă cu cca 30% pentru primii 2 ani*, timp în care se va putea determina feedback-ul plătitorilor acestei taxe și se vor evalua efectele economice și ecologice inițiale. *Ulterior, în conformitate cu stipulările Directivelor UE privind recuperarea costurilor de folosință a resurselor naturale, de continuat majorarea treptată cu 50-70% pentru o perioadă de 4-5 ani* (conform strategiilor sectoriale și ciclurilor electorale), astfel încât să se acopere majoritatea costurilor publice de restabilire și menținere a stării resurselor naturale și a elementelor acestora.

- **Majorarea ponderii componentei ecologice** în cuantumul taxelor pentru utilizarea

tax evasion by hiding of complete information about the volume of extracted or used natural resources.

The frequent tax evasion accompanied by various cases of corruption of the departmental authorities and of LPAs conditioned not only low revenues of respective taxes and limited financial capacities of local budgets for measures to restore and protect natural resources, but also spreading the practices of abusive and destructive use of the natural heritage.

According to art.19.3 and art. 22.1 of the Law on Natural Resources, the revenues of respective taxes must ensure the compensation of public expenditures for the exploitation, conservation and restoration of natural resources or maintained of its in usable condition. In reality, because of non-adjustment to the inflation rate and the current prices, the collected revenues are significantly lower (sub10%) compared to necessary expenditures for this purpose. For example, only in the Prut river basin the necessary annual expenditures to protect and restore water resources are 100-120 million MDL and the amount of water tax revenues is about 10 million MDL, including 5-6 million MDL from the Costesti-Stanca Hydropower Center.

3.4. Recommendations for reforming the taxes for use of natural resources

- **The gradual adjustment of quantum (payment normative) of taxes for use of natural resources to the inflation rate and the current socio-economic conditions**, which will increase the share of environmental taxes in GDP and tax revenues and will create a necessary financial support to adequate achieving of measures for restore and protect of natural resources. In this context, it is proposed to increase the payment normative with 30% for the first 2 years, while it will be able to determine feedback of these tax payers and will evaluate the first economic and ecological effects. Subsequently, in accordance with provisions of EU Directives regarding cost recovery for use of natural resources, to be continued gradual increase by 50-70% for a period of 4-5 years (according to the sectoral strategies and the electoral cycles), so as to cover most of the public expenditures for restoring and maintaining the status of natural resources and their elements.

- **Increase the share of environmental component** in the quantum of taxes for use of natural resources. For application of this recommendation is necessary to develop a typology on

resurselor naturale. Pentru aplicarea acestei recomandări este necesară elaborarea unei tipologii privind gradul de asigurare și starea ecologică a resurselor naturale, care să delimiteze 4 categorii de stări ale resurselor naturale: 1) bună; 2) satisfăcătoare; 3) nesatisfăcătoare; 4) critică. Pornind de la faptul că cheltuielile pentru restabilire și protecție cresc pe măsura înrăutățirii stării resurselor, este necesară aplicarea unui coeficient ecologic, care să reflecte aceste diferențe: cota minimă pentru „stare bună” și „maximă” – pentru „stare critică”. În plus, odată cu înrăutățirea stării resurselor naturale trebuie aplicate adecvat și alte pârghii economice și administrative, precum amenzile, acțiunile de recuperare a prejudiciilor ecologice, sistarea temporară a activităților economice, înstrăinarea și exproprierea terenurilor și activelor etc. De asemenea, este necesară includerea în cuantumul taxelor respective a prejudiciului ecologic rezultat din folosința resurselor naturale, în special a resurselor de apă. În pofida impactului normativ curent, în condițiile insuficienței mijloacelor financiare și răspândirii tehnologiilor uzate, efectele îndelungate sumare contribuie la înrăutățirea stării resurselor naturale și majorarea impactului asupra sănătății populației, la sporirea considerabilă a costurilor sociale și presiunii asupra bugetelor publice. Este foarte important ca încasările suplimentare a taxelor respective, rezultate din aplicarea coeficienților ecologici, să fie neapărat folosite pentru menținerea și îmbunătățirea treptată a stării ecologice a resurselor naturale.

- **Aplicarea adecvată a principiului „diferențierii spațiale”** a resurselor naturale în metodologia de calcul al taxelor respective și ajustarea cuantumului de plată la particularitățile regionale și locale ale stării resurselor naturale și ale situației socio-economice. Acest principiu presupune aplicarea unor normative regionale și locale de plată pentru folosirea resurselor naturale, în funcție de diferențierea spațială (regională și locală) a impactului și stării resurselor naturale, de raportul dintre componentele generatoare și recipiente ale impactului respectiv.

- **Extinderea ariei de aplicare a taxelor respective** prin: a) includerea în lista subiecților taxelor respective a noilor categorii de beneficiari ai resurselor naturale, în special din sectorul domestic și domeniul public; b) reducerea categoriilor de beneficiari supuși scutirilor integrale și parțiale; c) aplicarea noilor categorii de taxe pentru utilizarea resurselor naturale, inclu-

the degree of assurance with natural resources and its ecological status, which delineates 4 categories of natural resources status: 1) good; 2) satisfactory; 3) unsatisfactory; 4) critical. Basing on the fact that the necessary expenses for restoration and protection increase with worsening of natural resources status, it is necessary to apply an environmental coefficient that reflects these differences: the minimum quota for “good status” and the “maximum one” – for “critical status”. In addition, with worsening of natural resources status should be adequate applied and other economic and administrative levers regulatory impacts on natural resources, such as fines, actions for recovery of environmental damages, temporary suspension of economic activities, estrangement and expropriation of land and assets, etc. It is also necessary to include in the payment normative respective taxes the environmental damage resulting from the use of natural resources, especially of water resources. Despite the present normative impact, in the conditions of shortage of financial resources and the spreading of obsolete technologies, lengthy summary effects contribute to worsening of natural resources status and to increasing the impact on public health, social costs and pressure on public budgets. It is very important that additional revenues of respective taxes resulting from the application of ecological coefficients, should be necessarily used for maintaining and gradually improving the ecological status of natural resources.

- **The adequate implementation of the principle of "spatial differentiation"** of natural resources in the calculation methodology of these taxes and adjusting of the payment normative to local and regional particularities of natural resources status and to the socio-economic situation. This principle involves the application of regional and local normative payment for use of natural resources, depending on the spatial differentiation (regional and local) of the impact and the status of natural resources, by the ratio between the components of impact generating and components that supports this impact.

- **Extending of the application area of these taxes** by: a) the inclusion of new categories of beneficiaries of natural resources in the list of subjects of respective taxes, especially from households and public sector; b) reducing of the categories of beneficiaries subjected to full and partial exemptions; c) the application of new categories of taxes for use of natural resources,

siv a taxei pentru apa folosită în piscicultură și a taxei pentru serviciile ecosistemice, care poate fi aplicată inițial în arii-pilot reprezentative, precum parcurile naționale; d) *combaterea exploatărilor neautorizate ale resurselor naturale, evidenței contabile duble și a evaziunii fiscale în acest domeniu*, în special la exploatarea resurselor minerale și forestiere. În acest scop, este necesară extinderea ariei de evidență și contabilizare centralizată a consumului și extracției de resurse naturale (apă, zăcăminte, lemn). De asemenea, este necesară extinderea acoperirii spațiale a autorităților statistice în domeniul folosirii, protecției și taxării resurselor naturale. În scopul contracarării folosirii neautorizate a resurselor naturale și evaziunii fiscale, este necesară sporirea transparenței activității atât a autorităților departamentale abilitate cu gestionarea resurselor respective, cât și a întreprinderilor care se ocupă nemijlocit de exploatarea lor. De asemenea, este necesară exercitarea adecvată a controlului fiscal și ecologic la întreprinderile respective și aplicarea necondiționată a sancțiunilor administrative și penalităților pentru încălcările respective.

- ***Includerea cheltuielilor gestionării publice a resurselor naturale în cuantumul de plată a taxelor respective și transferul acestor sume către autoritățile abilitate***, astfel încât să asigure suportul financiar necesar activității eficiente a autorităților respective.

- ***Ecologizarea sistemului bugetar și a procesului de luare a deciziilor publice*** prin: a) *majorarea încasărilor taxelor de mediu și a cheltuielilor publice în acest domeniu*; b) *excluderea subvențiilor pentru ramurile și activitățile economice cu un consum major de resurse naturale locale și cu un impact masiv asupra acestora*; c) *excluderea subvenționării încrucișate a taxelor și tarifelor aplicate diverselor categorii de beneficiari*; d) *reformarea managementului resurselor naturale în cadrul APL, inclusiv restabilirea secțiilor/direcțiilor responsabile de implementarea Planurilor Locale de Mediu și alocarea resurselor financiare, logistice și umane necesare în acest sens*. Sporirea veniturilor taxelor de mediu, inclusiv pentru utilizarea resurselor naturale trebuie să devină o direcție prioritară a politicilor bugetare publice centrale și locale. Totodată, *sporirea taxelor de mediu nu trebuie să majoreze semnificativ povara fiscală a agenților economici, care sunt beneficiari sau poluatori ai resurselor naturale*. În acest context, conform experienței statelor OCDE [9], *sporirea cotei*

including the tax for water used in fish farming and the tax for ecosystem services, which can be applied initially in the representative pilot areas, such as national parks; d) *combating the unauthorized exploitation of natural resources, double accounting and tax evasion in this area, especially at the exploitation of mineral and forest resources*. For this purpose it is necessary to extend the area of centralized evidence and accounting of consumption and extraction of natural resources (water, ores, wood). It is also necessary to extend the spatial coverage of the statistical authorities in the use, protection and taxation of natural resource, relaunching of regional and local statistical subdivisions. In order to combating the unauthorized use of natural resources and tax evasion it is necessary to increase the transparency both of the departmental authorities empowered to managing of those resources, and of enterprises that are directly involved in their exploitation. It is also necessary to adequate exercise the fiscal and ecological control fiscal at those companies, and unconditional application of administrative sanctions and penalties for these infringements.

- ***Including the expenditures of public management of natural resources in the quantum of payment of these taxes and the transfer of these amounts to the relevant authorities*** in order to ensure the necessary financial support to efficient activities of these authorities.

- ***The greening of budget system and public decision-making process*** by: a) *the increase of revenues from environmental taxes and of public expenditures in this area*; b) *exclusion of subsidies for industries and economic activities with a major consumer of local natural resources and a massive impact on them*; c) *the exclusion of cross-subsidization of fees and tariffs applied to different categories of beneficiaries*; d) *reforming of natural resources management in the LPA, including rehabilitation of sections/departments responsible for implementing the Local Environmental Plans, and allocation the necessary financial, logistics and human resources for this purpose*. Increase of revenues from environmental taxes, including for use of natural resources should become a priority direction of the central and local budgetary policies. However, *increasing of environmental taxes should not significantly increase the tax burden on the economic agents, who are beneficiaries or polluters of natural resources*. In this context, according to the experience of OECD countries [9], *increasing of environmental taxes should be*

taxelor de mediu trebuie însoțită de micșorarea plafonului altor categorii de taxe centrale sau locale, inclusiv a cotei TVA, impozitului pe venit, taxei de amenajare a teritoriului [2] etc., în funcție de domeniul de activitate al plătitorului.

• **Reformarea taxelor respective trebuie să fie orientată către regionalizarea și decentralizarea managementului resurselor naturale**, astfel încât să sporească beneficiile locale și să asigure o participare largă a comunităților în procesul de luare a deciziilor publice. O condiție primordială pentru promovarea eficienței a decentralizării menționate constă în achitarea taxelor respective la locul aflării resurselor naturale exploatare, dar nu la centrul de procesare industrială și/sau la adresa juridică a companiilor industriale, în special în cazul taxelor pentru apă și resursele minerale. Actualmente, majoritatea întreprinderilor de capacitate mare și medie sunt înregistrate în municipiile Chișinău și Bălți, precum și în unele centre raionale, unde sunt transferate majoritatea încasărilor taxelor respective. În același timp, încasările taxelor respective în bugetele locale sunt net inferioare față de suma necesară pentru restabilirea și protecția resurselor naturale.

Procesul decentralizării managementului resurselor naturale nu presupune orientarea exclusivă pe interesele locale și folosirea integrală a încasărilor taxelor respective pentru restabilirea doar a resurselor naturale locale. Sursele financiare respective, de rând cu alte surse bugetare sau extrabugetare, trebuie direcționate pentru ameliorarea resurselor de importanță națională și internațională care se află într-o stare critică, dar fără a fi neglijate prioritățile locale.

4. Concluzii:

- Metodologia actuală a taxelor pentru utilizarea resurselor naturale nu corespunde integral principiului „beneficiarul plătește” și nu asigură acumularea mijloacelor financiare necesare pentru realizarea adecvată a măsurilor publice de restabilire a resurselor naturale prevăzute de legislație.
- Cotele taxelor pentru utilizarea resurselor naturale nu sunt ajustate la rata inflației, la condițiile socio-economice și ecologice din teritoriu și la costurile sociale pentru restabilirea lor.
- În pofida sumelor insuficiente, încasările taxelor pentru utilizarea resurselor naturale sunt folosite doar parțial de APL-uri pentru executarea măsurilor de protecție și restabilire a resurselor naturale, definite în

acompaniată de scăderea altor categorii de taxe centrale sau locale, inclusiv taxa pe valoarea adăugată, taxa pe venit, taxa de amenajare a teritoriului [2] etc., în funcție de domeniul de activitate al plătitorului.

• **The reformation of respective taxes must be directed towards the regionalization and decentralization of natural resource management**, so as to increase the regional and local benefits and ensure wider participation of local communities in decision-making process. A major condition for the effective promotion of this decentralization consist in paying of these taxes at the place where natural resources are exploited, but not at the center of industrial processing and/or legal address of industrial companies, especially in the case of taxes for water and mineral resources. At present, the most enterprises with a large and average capacity are registered in Chisinau and Balti municipalities (for ex. KNAUF-GIPS SRL), as well as in some northern district centers of the Republic, where are transferred most tax revenues for use of natural resources. Meanwhile, the revenues of these taxes in the local budgets are significantly lower than the amount necessary to restore and protect of natural resources.

The process of decentralization of natural resource management does not require exclusive orientation on local interests and full use of these tax revenues only to restore the local natural resources. The respective financial resources, along with other budgetary and extra-budgetary sources, should be directed for restoring of natural resources with national and international importance and that are in a critical status, but without neglecting of the local priorities.

4. Conclusions:

- The current methodology of taxes for use of natural resources does not fully correspond to the principle “beneficiary pays” and does not ensure the accumulation of necessary financial means for adequately achievement of the public measures of natural resources restoring.
- The rate of taxes for use of natural resources are not adjusted to the inflation rate, to the socio-economic and environmental conditions of the territory and to social costs for its restoring.
- Despite of its insufficient amounts, the revenues of taxes for use of natural resources are used only partially by LPAs for execution of necessary measures of protection and restoration of natural resources indicated in the Local Environmental Action Plans.

- Planurile Locale de Acțiuni de Mediu.
- Principalele direcții de reformare a taxelor pentru utilizarea resurselor naturale sunt: evidența integrală a rezervelor și a consumului de resurse naturale; extinderea ariei de aplicare a taxelor respective și excluderea maximă a scutirilor; majorarea ponderii componentelor ecologice în formula de calcul; regionalizarea și descentralizarea managementului resurselor naturale.
 - Descentralizarea managementului resurselor naturale prin intermediul taxelor respective, în condițiile majorării cuantumului de plată și ajustării acestuia la condițiile economice și ecologice din teritoriu, taxării la locul exploatării resurselor naturale, va spori semnificativ capacitatea financiară a APL și eficiența gestionării lor a resurselor naturale, va crea premisele necesare pentru dezvoltarea regională și locală durabilă și diminuarea treptată a discrepanțelor teritoriale existente. Totodată, este foarte important ca sporirea încasărilor respective și a veniturilor bugetelor locale să fie însoțită de ajustarea cadrului instituțional, a suportului informațional și juridic și a întregului mecanism de asigurare a procesului de regionalizare și descentralizare a acestui domeniu. Aceste obiective și etapele de realizare a lor trebuie să fie stipulate neapărat în Planurile Regionale și Locale de Acțiuni de Mediu.
- The main directions of reforming of taxes for use of natural resources are: full evidence of reserves and consumption of natural resources; extending of application area of these taxes and the maximum exclusion of exemptions in this field; increase the share of environmental components in the calculation formula; regionalization and decentralization of natural resource management.
 - Decentralization of natural resource management through these taxes, in the conditions of increase the amount of payment and adjust it to economic and environmental conditions from the territory, taxation at the exploitation place of natural resources, will significantly increase the financial capacity of LPA and their efficiency of natural resources management, will create necessary premises for local and regional sustainable development and the gradual reduction of existing territorial disparities. Also, it is very important that increase of those revenues and of incomes of local budgets should be accompanied by a quantitative and qualitative adjustment of the institutional framework, of informational and legal support and the entire mechanism for ensuring the regionalization and decentralization process of this field. These objectives and stages of its achievement must necessarily be stipulated in the Local Environmental Action Plans.

Bibliografie/Bibliography:

1. BACAL P. *Economia protecției mediului*. Chișinău: ASEM, 2007. 414 p.
2. BACAL P., ROȘCOVAN M. *Esența, problemele și obiectivele reformei fiscale de mediu*. În: Culegere de articole științifice ale Conferinței Științifice Internaționale „Competitivitatea și inovația în economia cunoașterii”, 26-27 septembrie 2014, Chișinău, ASEM, 2014. Vol. II. p. 273-280.
3. CAPCELEA A. *Managementul ecologic în tranziția economică. Cazul Republicii Moldova*. Chișinău: Știința, 2013. 412 p.
4. Codul Fiscal al RM. Titlul VIII. Taxele pentru resursele naturale (nr. 67 din 05.05.2005). În: Monitorul Oficial nr. 080 din 10.06.2005.
5. Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. Informația privind încasarea taxelor pentru resursele naturale pe unitățile administrativ teritoriale în anii 2003-2007.
6. Legea nr. 1102 din 06.02.1997 cu privire la resursele naturale. În: Monitorul Oficial nr. 40 din 19.06.1997.
7. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. În: Monitorul Parlamentului nr. 10 din 01.10.1993.
8. Legea pentru punerea în aplicare a Titlului VI din Codul Fiscal (nr. 1056 din 16.06.2000). În: Monitorul Oficial nr. 127 din 12.10.2000.
9. OECD-EEA internet database on instruments used for environmental policy.
10. Rapoartele anuale (2008-2014) privind încasările la Bugetul Public Național.