

**NORMELE METODOLOGICE
PRIVIND PROCEDURA DE DIRECȚIONARE
DE CĂTRE CONTRIBUABILII PERSOANE FIZICE A
1% DIN IMPOZITUL DATORAT**

Raport de politică publică

DECEMBRIE 2004

Autori:

Octavian Rusu
Berceanu Diana
Claudia Petrescu

SCOP: evaluarea propunerilor de norme metodologice privind procedura de direcționare de către contribuabilii persoane fizice a 1% din impozitul datorat realizate de către Ministerul Finanțelor, organizații neguvernamentale, și alți inițiatori.

Acest raport de politică publică a fost realizat în cadrul Sesiunilor de instruire „**Modalități de influențare a politicilor publice**”, componentă a proiectului „*Networking for Democracy*”.

Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile

Splaiul Independenței nr.2K, et.4-5, București

Tel: 021/3100177

Fax: 021/3100180

office@fdsc.ro

www.fdsc.ro

EXECUTIVE SUMMARY

Problema: Normele de aplicare a procedurii de direcționare a 1% din impozitul datorat de către contribuabilii persoane fizice propuse de către Ministerul Finanțelor au procedura greoaie de aplicare și nu stimulează cetățenii să acorde sectorului neguvernamental 1% din impozitul datorat statului.

În contextul în care România se află în plin proces de aderare la Uniunea Europeană, proces ce implică în primul rând, îndeplinirea criteriilor de aderare, sprijinirea dezvoltării societății civile, reprezintă o necesitate.

Sectorul non profit oferă servicii care corespund unor standarde de performanță ridicate, servicii care vin în completarea celor oferite de instituțiile publice. ONG-urile dispun de personal specializat și înrudit, capabil să elaboreze și să implementeze programe destinate categoriilor diferite de cetățeni.

Impactul adoptării Legii 1%: stimularea participării cetățenești, creșterea fondurilor disponibile ONG-urilor, creșterea calității guvernării, creșterea numărului Ong-urilor care să fie parteneri ai statului în furnizarea de servicii, creșterea conștientizării sectorului nonprofit, rezolvarea indirectă a unor probleme sociale.

Criteriile de evaluare utilizate sunt: fezabilitatea administrativă, impactul direcționării a 1%, accesibilitate, confidențialitate, transparență, colectare ilicită de fonduri.

Există 4 propuneri de norme de aplicare a Legii 1%: Sistemul de Taloane de Participare Civică, Proiectul dnei deputat Mona Musca, Proiectul Ministerului Finanțelor, Proiectul ONG decembrie 2004.

Varianta susținută de către ONG-uri este cea elaborată în urma consultărilor dintre acestea în decembrie 2004 care are la bază sistemul din Ungaria și presupune transmiterea opțiunii de direcționare de către contribuabilii persoane fizice într-un plic sigilat direct administrației financiare odată cu fișa de venit global sau prin intermediul angajatorului după caz.

Această variantă este cea pe care ONG-urile o recomandă deoarece este cea care presupune costurile administrative cele mai reduse, impactul direcționării a 1% este cel mai puternic, accesibilitatea ONG-urilor la fonduri este mai ridicată, se asigură confidențialitatea în relația angajator – contribuabil, nu este favorizată colectarea ilicită a fondurilor.

BACKGROUND

Problema: normele de aplicare a procedurii de direcționare a 1% din impozitul datorat de către contribuabilii persoane fizice propuse de către Ministerul Finanțelor au procedura greoaie de aplicare și nu stimulează cetățenii să acorde sectorului neguvernamental 1% din impozitul datorat statului.

Justificare: În contextul în care România se află în plin proces de aderare la Uniunea Europeană, proces ce implică în primul rând, îndeplinirea criteriilor de aderare, sprijinirea dezvoltării societății civile, reprezintă o necesitate.

Parteneriatul public-privat reprezintă o premisă importantă a aderării României la Uniunea Europeană. Având în vedere faptul că toate țările membre ale UE au dezvoltat măsuri de stimulare a contractării sociale, se impune ca și România să dezvolte măsuri alternative de finanțare din fonduri publice a serviciilor sociale furnizate de către ONG.

Până în acest moment ONG-urile din România realizează din fonduri publice doar o mică parte din serviciile furnizate. Un exemplu în acest sens sunt L 34/1998, L 86/2004, L 215/2001, L17/2000.

Sectorul non profit oferă servicii care corespund unor standarde de performanță ridicate, servicii care vin în completarea celor oferite de instituțiile publice. ONG-urile dispun de personal specializat și înrudit, capabil să elaboreze și să implementeze programe destinate categoriilor diferite de cetățeni.

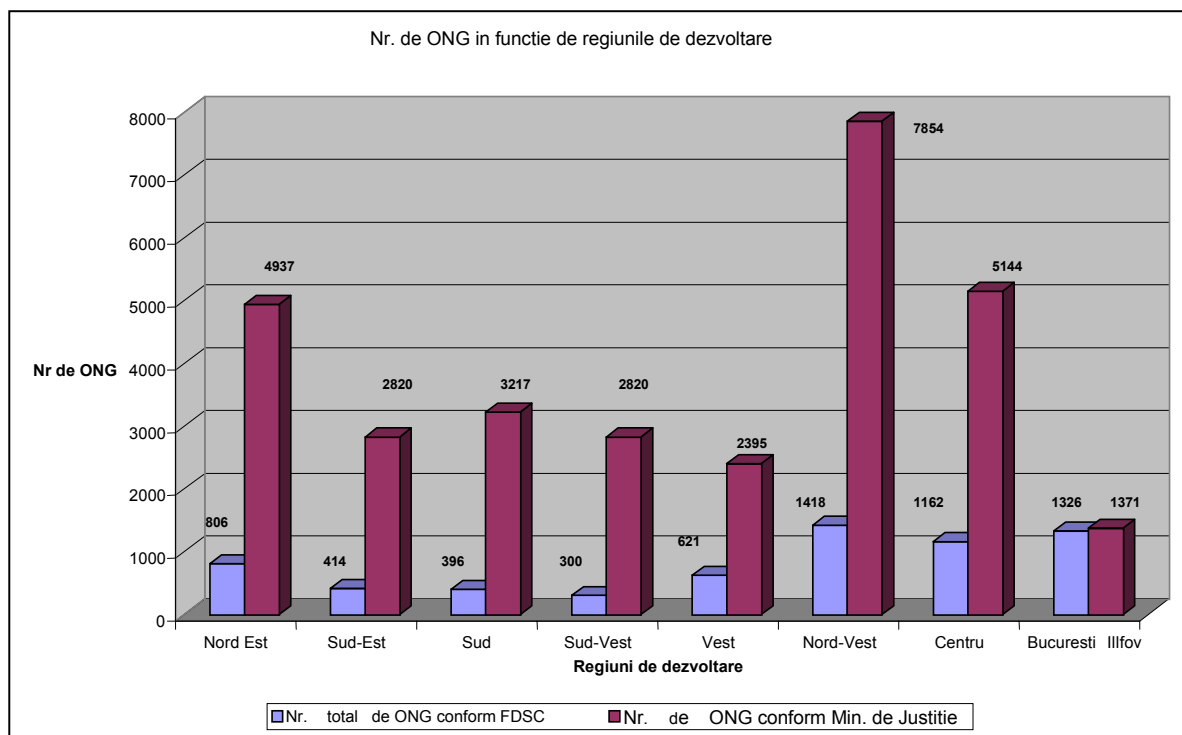
Numărul organizațiilor neguvernamentale românești este estimat ca fiind între 20.000 și 30.000⁴, cu o rată de creștere anuală de 10%. În schimb, numărul de ONG-uri active este cuprins între 7000⁵ și 19.000¹. Sectorul nonprofit din România, rămâne unul predominant urban: din numărul total de ONG-uri, cele localizate în mediul rural reprezintă între 10% și 14%⁶. De asemenea și distribuția geografică rămâne una inegală, județele din sud-estul României, de exemplu, prezentând o rată foarte scăzută a vieții asociative.

⁴ Nr. ONG-urilor înregistrate la Tribunalele locale și informațiile centralizate în cadrul Registrului Asociațiilor și Fundațiilor, sunt informații foarte dificil de obținut.

⁵ Baza de date actualizată a FDSC privind ONG-urile din România

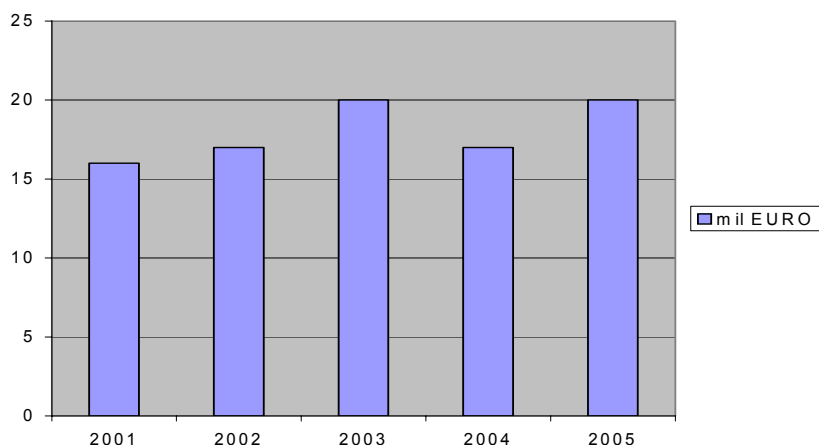
¹ Nr. ONG care au depus bilanțul contabil la date de 31.12.2002

⁶ Informațiile referitoare la acest aspect sunt destul de vagi, cifrele specificate aici fiind menționate de USAID care a citat din baza de date a FDSC din 2002. Conform informațiilor noastre însă, ultima bază de date actualizată a FDSC-ului este cea din 2000.



Total 1%

Fondurile maxime care ar putea fi atrase către sectorul nonprofit prin direcționarea procentului de 1% din impozit oscileaza între 15 mil EURO și 20 mil EURO, aspect ce reiese dintr-o analiza pe bugetele naționale în perioada 2001- 2005.

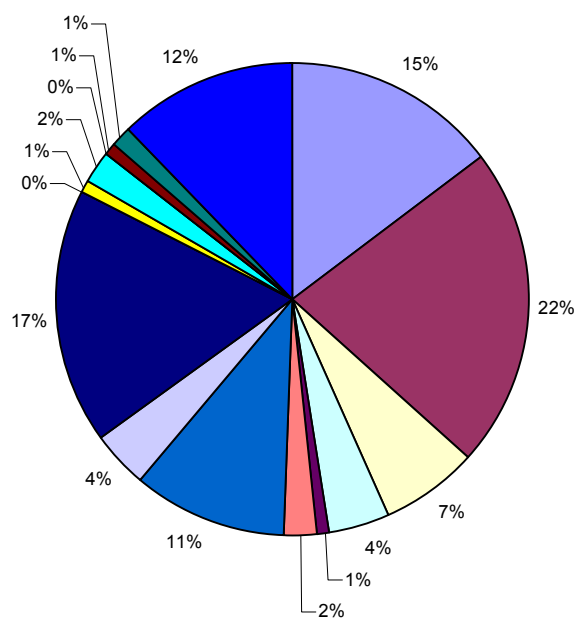
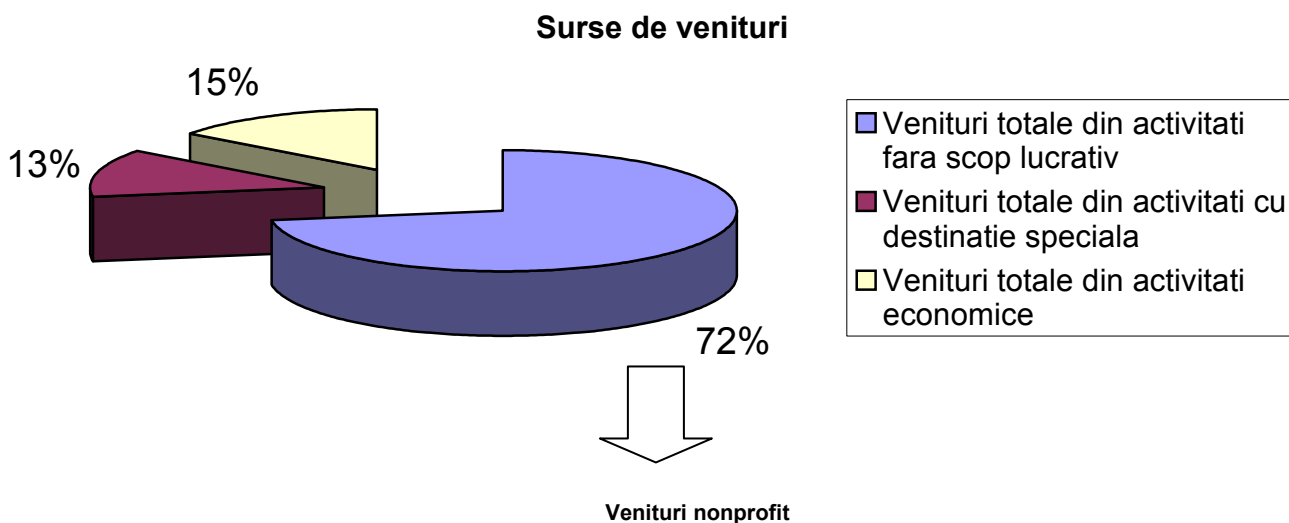


Acest calcul ține cont și de faptul că **1% poate fi direcționat nu numai de către contribuabilii ce realizează venituri din salarii ci și acei contribuabili care globalizează veniturile din activități independente, cedarea folosinței bunurilor, etc. De asemenea, și pensionarii care plătesc impozit pot direcționa 1% către ONG**

Procedurile de aplicare ale acestei legi oferă o mai mare flexibilitate în distribuția fondurilor în vederea realizării serviciilor realizate de către ONG-uri. Suma nu este mare în raport cu necesitățile ONG-urilor, la nivel global, acoperind aproximativ 2% din necesarul financiar al acestora, dar faptul că utilizarea acestora este flexibilă permite dezvoltarea instituțională a organizațiilor nonprofit și acoperirea anumitor cheltuieli care nu sunt permise de finanțările pe care ei le au. În ceea ce privește organizațiile comunitare, procentul din totalul veniturilor organizațiilor provenit din acest 1% poate ajunge la nivelul de 30-40%, fapt datorat relației

directe dintre organizatie si beneficiar (contribuabil). Astfel fondurile provenite din directionarea procentului de 1% se vor intoarce inapoi in comunitate, prin intermediul programelor si serviciilor oferite de catre ONG-uri.

Pentru anul financiar 2002, organizatiile neguvernamentale au inregistrat venituri totale de peste 14 mii de miliarde (aprox 500 mil Euro) din care 72% au fost venituri neimpozabile.

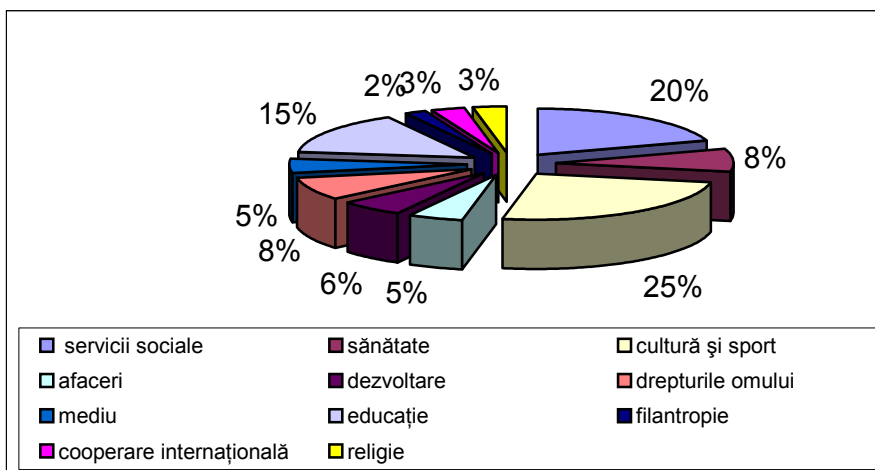


- Venit. din cotizatii
- Venituri din donatii
- Venituri din sponsorizari
- Venituri din dobanzi
- Venituri din dividenente
- Venituri din cote-parti primite potrivit statutului
- Ajutoare si imprumuturi nerambursabile din surse externe
- Subventii primite de la buget
- Alte venituri din activitatile fara scop patrimonial - total (rd.11 la 17)
- Venituri din despagubiri
- Venituri din diferente de curs valutar
- Venituri din reclama si publicitate
- Venituri pentru care se datoreaza impozit pe spectacole
- Venituri din valorificarea bunurilor
- Venituri din taxele de inregistrare
- Alte venituri

La capitolul "fonduri pentru asociatii si fundatii", bugetul de stat a prevazut pentru 2003, 1.139.752 EURO.¹⁵ La acest nivel, bugetul alocat fundatiilor si asociatiilor ramane unul simbolic, dar cel putin, din 1998 s-a inregistrat o crestere constanta a lui¹⁶ (fara a lua in calcul si inflatia).

Organizațiile neguvernamentale oferă servicii în diferite domenii de activitate, în multe dintre acestea oferind modele de bună practică.

Conform bazei de date a Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile include un număr de 6936 de organizații nonprofit care oferă servicii variate în următoarele domenii: servicii sociale,



sănătate, cultură și sport, afaceri, dezvoltare, drepturile omului, mediu, educație, filantropie, cooperare internațională și religie. După cum se poate observa sectorul nonprofit acoperă domenii de activitate variate astfel încât să se asigure competiție între furnizorii de servicii iar serviciile oferite să fie la standarde de calitate corespunzătoare.

¹⁵ 38.242.332.000 ROL (1.092.638 €) from the State budget, 1.612.332.000 ROL (46.067 €) and 36.630.000 ROL (1.047 €) from socio-cultural expenditures.

¹⁶ In 1998, 32 associations and foundations in Bucharest and 12 counties were granted funds in the total value of 925,095 thousand ROL.

In 1999, 35 associations and foundation from Bucharest and 13 counties received grants in the total value of 5,742,362 thousand ROL.

In 2000 52 associations and foundation from Bucharest and counties received grants in the total value of 20,000,061 thousand ROL.

In 2001 56 associations and foundation from Bucharest and 12 counties received grants in the total value of 24,811,851 thousand ROL.

In 2002, 70 associations and foundation received grants in the total value of 36,621 million ROL.

ISTORICUL PROBLEMEI

Conceptul de „*legea procentului*” își are originile în politicile de finanțare a bisericii stabilite în perioada secolului XIX pentru a rezolva finanțarea acesteia după separarea de stat.

Taxa bisericească a fost introdusă pentru prima dată în **Germania** în 1919 și în prezent această taxă se situează în jurul a 8-9% din impozit. Prevederi similare sunt și în **Austria** unde taxa reprezintă 1,25% din veniturile totale.

În **Spania** contribuabilii pot direcționa 0,52% din impozit pentru finanțarea bisericii și alt procent de 0,52 pentru susținerea activităților de interes public.

Pe același principiu se bazează și finanțarea bisericii în **Italia**, unde contribuabilii pot direcționa 0.8% din impozit către aceasta la alegere cu finanțarea unui obiectiv de interes social.

Așa cum reiese din aceste exemple putem trage concluzia că în Europa de Vest „*legea procentului*” a fost adoptată pentru a finanța biserica. Alternativa de direcționarea a acestei sume și către alte activități (în special sociale) trebuie văzută ca o concesie pentru asigura și opțiunile contribuabililor non-religioși.

În cazul Europei Centrale și de Est, intenția de a introduce legea procentului a fost cu totul alta, respectiv de a finanța „*sfera civilă*” (organizații non-profit).

Până în acest moment ONG din România realizează doar o mică parte din serviciilor lor cu fonduri publice (vezi L34/1998, OG 86/2004, L 215/2001, Legea cantinelor, L 17/2000). Participarea cetățenilor la dezvoltarea societății poate fi stimulată prin implicarea activă a acestora în distribuirea de fonduri către ONG. Serviciile oferite de către ONG din punct de vedere calitativ sunt mai bune decât cele realizate de către instituțiile publice.

RAȚIUNI POLITICE ȘI IMPACT

Rațiuni politice pentru introducerea Legii 1%	Impactul adoptării Legii 1%
<p>Opțiunea cetățeanului de alocare a bugetului.</p> <p>Oferă posibilitatea contribuabilului de a decide către care servicii de interes public să se direcționeze o cotă parte din bugetul de stat. În contextul acestui raționament, mecanismul este în prezent un instrument pentru întărirea valorilor democratice într-o societate în tranziție prin controlul contribuabililor asupra cheltuirii fondurilor publice.</p>	<p>Participare cetățenească. Legea 1% are un bun potențial de a crește gradul de implicare a cetățenilor și a contribuabililor în controlul fondurilor publice. Oferind oportunitatea contribuabililor de a direcționa o cotă parte din taxele destinate bugetului face pe oameni să cunoască faptul că contribuabilul are ceva de spus cum să fie cheltuite taxele sale.</p>
<p>Dezvoltarea societății civile. Acest mecanism poate contribui la consolidarea societății civile prin a) generarea de noi resurse, b) creșterea imaginii ONG, și c) creșterea abilităților ONG de comunicare în cadrul comunității. Acest demers sprijină educarea publicului despre rolul și importanța ONG și în același timp motivează ONG să comunice cu publicul.</p>	<p>Creșterea fondurilor disponibile ONG. Deși 1% nu reprezintă o importantă resursă financiară pentru sectorul ONG, crește accesul la resurse necondiționate sau necanalizate către anumite sectoare de finanțare (mediu, protecția copilului)</p> <p>Crește calitatea guvernării: Promovarea acestui mecanism contribuie la profesionalizarea, responsabilizarea și transparența activităților și a finanțării ONG. Aceste fonduri vor putea fi folosite pentru dezvoltarea organizațională (training, dotare materială, investiție de capital, etc) și pentru furnizarea unor servicii de calitate, care să răspundă nevoilor contribuabilului.</p>

	<p>Creșterea nr. ONG-uri care să fie parteneri ai statului în furnizarea de servicii: Oportunitatea de atragere de noi resurse va contribui la creșterea numărului de ONG, în special în acele zone în care problemele comunității nu pot fi rezolvate în totalitate de către instituțiile publice.</p> <p>Competitivitatea în sectorul ONG. Lupta în atragerea acestor fonduri va genera o competiție între organizațiile din aceeași comunitate.</p>
<p>Dezvoltarea unei culturi filantropice. Acest raționament se concentrează pe importanța suportului cetățenilor în inițiativa ONG. Această empatie într-o societate în tranziție unde nu este o tradiție a filantropiei poate fi un început în dezvoltarea acestor practici, individul fiind încurajat să se gândească asupra motivelor de a susține activitatea unui ONG.</p>	<p>Creșterea conștientizării sectorului social. Conștientizarea de către cetățeni atât a activităților ONG dar și a problemelor pe care acestea le rezolvă (nevoi sociale diverse, lupta anticorupție, promovarea transparenței, etc) este cel mai important impact pe care adoptarea Legii 1% îl poate avea.</p>
<p>Descentralizarea finanțării. Finanțările guvernamentale sunt în general văzute ca foarte centralizate, politizate și bazate pe favoritisme. În prezent foarte multe resurse destinate ONG sunt furnizate în mod centralizat (PIN-uri, L34/1998, Ministerul Culturii)</p>	
	<p>Rezolvarea indirectă a unor probleme sociale. ONG în activitatea lor furnizează o serie de servicii ce răspund nevoilor comunității din diferite arii de activitate (mediu, educație, protecția copilului), nevoi pe care statul prin diferite ministere ar trebui să le rezolve</p> <p>Colectarea de noi taxe. Folosirea acestor resurse cu salarii, achiziționare de produse sau servicii va genera noi impozite și taxe ce se întorc la bugetul de stat.</p>

SISTEMUL 1% ÎN EUROPA

1+1% în Ungaria

Contribuabilul persoană fizică poate direcționa 1% din impozitul datorat statului către un ONG și alt 1% către biserică. Pe lângă ONG contribuabilii pot direcționa și către o serie de instituții cuprinse într-o listă. Contribuabilul își poate exprima opțiunea pe un formular special inclus într-un plic sigilat care va fi transmis către angajator sau administrația financiară după caz. În cazul contribuabililor cu venituri doar din salarii, angajatorul transmite plicul împreună cu declarația de venit la administrația financiară.

Administrația financiară după procesarea tuturor opțiunilor și după ce a primit documentele solicitate de la ONG va transfera banii în contul acestuia. Contribuabilul rămâne anonim.

2% în Slovacia

Contribuabilii persoane fizice, pot direcționa 2% din impozitul datorat către un ONG, iar cele juridice către mai multe. Organizațiile trebuie să se înregistreze la notar în lista beneficiarilor furnizând totodată documentele precizate de lege. Contribuabilul va face opțiune pe o rubrică specială în cadrul declarației de venit. Autoritatea fiscală va transfera banii către organizațiile înscrise în registrul notarial. Contribuabilul rămâne anonim.

2% în Lituania

Contribuabilii persoane fizice pot direcționa 2% din impozitul datorat statului către una sau mai multe ONG. Pe declarația de venit va menționa datele de contact ale organizației iar autoritatea fiscală va transfera banii. Contribuabilul rămâne anonim.

1% în Polonia

Contribuabilul persoană fizică poate direcționa 1% din impozitul datorat către una sau mai multe ONG. Contribuabilul trebuie să transfere banii în contul organizației și va declara în fișa de venit că transferul a fost făcut. Contribuabilul nu ramâne anonim.

CRITERII DE EVALUARE A PROPUNERILOR

Fezabilitate administrativă: acest criteriu de analiza vizeaza capacitatea administrației publice de a implementa aceste norme de aplicare a procedurii de directionare a 1%. In acest sens sunt analizate mai multe aspecte: are administratia publica personal specializat care sa se ocupe de procedurile de directionare a 1%, are suficient personal astfel incat aceasta sarcina sa poata fi realizata in bune conditii, are resursele financiare pe care le presupune aplicarea acestor norme, dispune administratia publica de resursele materiale necesare aplicării acestor norme, resursele de timp care trebuie alocate pentru realizarea acestei directionari sunt suficiente sau personalul este deja supraincarcat cu sarcini si nu are timpul necesar si pentru aceasta?

Impactul direcționării a 1%: se referă la modul în care direcționare a 1% va influența situația grupului țintă. Este vorba despre măsura în care această redirectionare reușește să răspundă problemei organizației neguvernamentale și comunității respective. In analiza se urmareste daca aceasta directionare a 1% din impozitul datorat va ajuta organizatiile neguvernamentale sa se dezvolte si sa realizeze servicii mai multe la aceleasi standarde de calitate de pana acum, iar un al doilea aspect vizat este capacitatea organizatiilor ca utilizand acest venit suplimentar sa raspunda nevoilor comunitatii intr-o masura mai mare.

Accesibilitate: măsura în care toate organizațiile neguvernamentale au acces la aceste fonduri. Aceasta procedura, teoretic, ofera posibilitatea tuturor organizatiilor sa beneficieze de 1%, inasa depinde de normele de aplicare ale acestei prevederi ca un numar cat mai mare de organizatii neguvernamentale sa beneficieze de aceste fonduri.

Confidențialitate: aplicarea normelor trebuie sa asigure confidențialitatea contribuabilului. Acest aspect este esential pentru respectarea drepturilor individului si pentru a elimina eventualele presiuni pe care angajatorul le-ar putea face asupra contribuabilului in privinta sursei catre care sunt directionate aceste fonduri.

Transparență: modalitatea prin care ONG-urile raporteaza cheltuielile efectuate din veniturile provenite din 1%.

Colectarea ilicită de fonduri- posibilitati de fraudare a sistemului, si posibilitatea crearii unei pietre negre de tranzit a fondurilor.

PROPUNERILE DE NORME

Aliniatul 2 al art.90 din Codul Fiscal, legea 571/2003, prevede că contribuabilii persoane fizice „pot dispune asupra destinației unei sume reprezentând până la 1% din impozitul pe venitul anual datorat pentru sponsorizarea entităților non-profit care funcționează în condițiile O.G. 26/2000 cu privire la asociații și fundații”. Această prevedere din Codul fiscal nu a putut fi aplicată datorită faptului că normele metodologice nu au fost încă aprobate.

Sistemul de Taloane de Participare Civica a fost propus de un grup de organizații neguvernamentale și transmis MF în luna martie 2004.

Acest sistem presupune următoarea procedură: Contribuabilul își manifestă opțiunea de a direcționa 1 % din impozit bifând pe fișa fiscală sau pe declarația de venit global. Administrația financiară sau angajatorul, după caz, calculează suma exactă aceasta urmând a fi tipărită pe taloane valorice și expediate contribuabilului împreună cu declarația de impunere sau separat. Contribuabilul va transmite (personal, prin poșta, etc) aceste taloane către organizațiile neguvernamentale care le vor depune pentru încasare la trezorerie.

Proiectul dnei deputat Mona Musca

Această procedură este asemănătoare cu cea din Ungaria. Contribuabilul va completa o fișă suplimentară cu toate datele de identificare ale acestuia precum și cu cele ale organizației către care dorește să direcționeze 1% din impozit. Această fișă va fi introdusă într-un plic sigilat și predată pe baza de semnatura angajatorului sau administrației financiare, după caz. Toate plicurile vor ajunge la administrația financiară care, după deschiderea acestora, va face plata în contul organizației.

Proiectul Ministerului Finanțelor are la bază sistemul din Ungaria, dar impune încheierea contractului de sponsorizare și depunerea acestuia împreună cu o declarație la angajator în perioada 1-15 ianuarie, sau la administrația financiară odată cu declarația de venit global. Toate comisioanele generate de transferurile bancare vor fi suportate de către ONG beneficiare.

Proiectul ONG decembrie 2004 are la bază sistemul din Ungaria și presupune transmiterea opțiunii de direcționare de către contribuabilii persoane fizice într-un plic sigilat direct administrației financiare odată cu fișa de venit global sau prin intermediul angajatorului după caz. Administrația financiară verifică datele contribuabilului și a organizației beneficiare urmând a transfera banii până la finalul exercițiului financiar. Ministerul Finanțelor are obligația de a publica în Monitorul Oficial lista organizațiilor care au beneficiat de 1% și sumele direcționate.

MATRICEA RESPONSABILITĂȚILOR

Stakeholder	Economic	Legal	Etic	Filantropic
Ministerul Finantelor	X	X	X	
Direcțiile Județene de Finanțe	X	X		
ONG	X	X	X	
Contribuabili			X	X
Companii private		X	X	
Patronatele Sindicate		X		
Finanțatori	X		X	
Agenții de ticketing	X	X		
Partide politice		X	X	
Biserica	X	X	X	X
Ministerele de Resort (MMSF; MS)	X	X		
APL	X			

EVALUAREA PROPUNERILOR IN FUNCTIE DE CRITERIILE PROPUSE SPRE ANALIZA

In evaluarea facuta propunerilor de norme am analizat numai trei variante: taloanele de participare civica, propunerea Ministerului de Finante si propunerea ONG-urilor din decembrie 2004. Au fost luate in analiza numai aceste 3 propuneri deoarece propunerea doamnei deputat Mona Musca se apropie de cea propusa de catre ONG-uri in decembrie 2004.

În acest material vom prezenta evaluarea propunerilor doar din punct de vedere al criteriului impactului direcționării a 1%.

Impactul direcționării a 1%:

Taloane de participare civica:

Exista posibilitatea ca aceste taloane sa nu ajunga la ONG-uri in mod filantropic ci sa fie vandute ONG-urilor fapt ce ar conduce la o suma mai mica de care acestea ar beneficia si astfel nu vor putea sa rezolve problemele comunitatii intr-o masura mai mare.

Propunerea Ministerului de Finante:

Faptul ca nu este respectat principiul confidentialitatii poate conduce la directionarea acestor fonduri catre organizatii ale sectorului nonprofit care sa nu raspunda problemelor comunitatii, ci catre cele care au personalul si timpul necesar sa alerge sa incheie acele contracte de sponsorizare sau catre organizatii pe care angajatorul le sustine.

Propunerea ONG-uri decembrie 2004

Datorita faptului ca se asigura confidentialitatea fondurile vor ajunge la organizatiile care le vor utiliza nu numai pentru dezvoltarea organizationala, ci si catre oferirea unor servicii care sa raspunda nevoilor comunitatii.

Fezabilitate administrativă:

Accesibilitate:

Confidențialitate:

Transparentă:

Colectarea ilicită de fonduri:

EVALUARE ȘI MONITORIZARE

Monitorizare

Indiacatori

Suma totală ipotetică 1%

Suma totală 1% colectată

Sumele care se distribuie pe fiecare județ

Nr de contribuabili care redirecționează 1%

Nr de ONG beneficiare

Tipuri de servicii finanțate prin 1%

Categoriile de cheltuieli unde se distribuie fondurile în ONG

Procentul din veniturile ONG reprezentat de 1% colectat

Evaluare

Evaluare de proces (după 1 an)

- cum se implementează
- probleme apărute

Evaluare cost beneficiu

Evaluare de rezultate (diupă 3 ani)