

Capitolul II

EXPLICAREA LEGII PROCENTELOR

Filantropia și Legea procentelor

*de Nilda Bullain, Director de program,
Centrul European pentru Drept Necomercial*

Elaborat: Iarna 2003/4
Revizuit: Martie 2004
Statut: Versiune finală

This translation is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID), under the Moldova Civil Society Strengthening Program (MCSSP), implemented by FHI 360. The contents are the responsibility of ECNL and do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government or FHI 360.

Filantropia și Legea procentelor

de Nilda Bullain, Director de program,
Centrul European pentru Drept Necomercial, Budapesta

Introducere

Prezentul capitol își propune să compare așa-numita “legislație privind filantropia procentuală” din patru țări din Europa Centrală și de Est (ECE).^{*} Scopul său este de a răspunde la două întrebări de bază: de ce este necesară introducerea ”legislației procentelor” într-o țară și cum poate fi reglementat mai eficient acest mecanism? Analiza efectuată este una comparativă și se referă, pe de o parte, la originea, caracterul juridic și argumentarea politicilor acestui model, iar pe de altă parte – la aspectele practice ale legislației.^{**} De asemenea, se încearcă clarificarea definițiilor și a terminologiei referitoare la mecanismele legii procentelor.

Idea principală a procentului pentru filantropi este faptul că contribuabilii pot decide să desemneze un anumit procent din impozitul lor pe venit pentru o anumită organizație non-profit, neguvernamentală (ONG), iar în unele cazuri – pentru alte organizații, în special biserici. Legislațiile cu privire la procentul pentru filantropie în general au următoarele caracteristici:

- Contribuabilii înșiși decid cum va fi utilizată o parte a impozitelor achitate de către ei;
- Respectiv, nu orice persoană, ci doar contribuabilii pot beneficia de această legislație (de exemplu, în funcție de țară, această lege nu se aplică studenților, pensionarilor sau cetățenilor care își achită impozitele într-o altă țară);
- Fondurile desemnate pot fi utilizate doar pentru susținerea anumitor organizații non-profit (de regulă cele care desfășoară activități de utilitate publică), instituții publice, obiective de stat, sau biserici; și
- Implementarea legii și respectiv impactul acesteia variază în funcție de
 - (i) nivelul procentajului care poate fi desemnat,
 - (ii) criteriile de acordare a drepturilor beneficiarilor
 - (iii) procedurile administrative prevăzute în actele legislative și normative.

Astfel, în prima parte a acestui capitol vom examina originile și istoria acestui tip de legislație, legătura acesteia cu filantropia și facilitățile fiscale ”convenționale” pentru filantropie. În plus, vom analiza argumentele referitoare la adoptarea unei asemenea legislații, precum și impactul ei în baza experienței de până acum. În partea a doua vom face o comparație practică a modelelor aplicate și vom explora avantajele și dezavantajele fiecăruia.

Ținem să aducem deosebite mulțămiri partenerilor noștri care ne-au furnizat informații valoroase pentru acest studiu: Arpád Lőrincz și Jana Kadlecová (Slovacia), Igor Goliński (Polonia), și Vaidotas Ilgius (Lituania).

^{*}Cele patru țări sunt Ungaria, Lituania, Slovacia și Polonia. În acest studiu nu a fost inclusă analiza Legii procentelor din România, care a fost adoptată în perioada finalizării proiectului prezentului studiu.

^{**} O descriere comparativă ce include douăzeci de aspecte principale din cele patru țări poate fi găsită în *Graficele comparative privind Legea procentelor în ECE*, care însoțesc prezentul studiu.

PARTEA ÎNTÂI: Teorie și legislație

1. Context istoric

1.1. Origini europene

Conceptul ”legii procentelor” își are originea în politicile de finanțare a bisericii, instituite în secolul XIX cu scopul de a soluționa dilema finanțării acestei instituții după separarea ei de stat. În țările din Europa, eforturile legislative de separare a puterii de stat de puterea bisericească (predominant – Biserica Catolică) au început după revoluția franceză din 1789 și au durat până la mijlocul secolului XX. În cadrul acestui proces a fost abordată și problema finanțării bisericilor.

Potrivit unui model, în principiu, legea impune un impozit bisericesc obligatoriu aplicat asupra tuturor membrilor bisericii. Impozitul bisericesc a fost introdus în Germania pe parcursul secolului XIX printr-o lege a bisericii, care ulterior a fost autorizată de stat. Acest sistem a fost inclus în Constituția Weimar din 1919 și în Legea de bază a Republicii Federale Germania în 1949. Astăzi statul colectează, acest impozit, pe lângă impozitul personal, din numele bisericilor, de la membrii înregistrați ai bisericii (patru denumiri principale înregistrate) și le-o transferă acestor instituții religioase. În Germania, asemenea impozite pot atinge 8-9% din impozitul pe venit. Acorduri similare există și în Austria, unde aceste impozite reprezintă 1,25% din venitul brut.¹

Un alt tip de lege permite contribuțiile opționale ale contribuabilului, atât în scopuri laice, cât și în scopuri religioase. În prezent, în Italia și Spania există legi care permit ”mecanisme procentuale” similare modelului adoptat de Ungaria și alte state ECE, deși cu diferențe semnificative în ceea ce privește suma desemnată permisă și beneficiarii admiși. De fapt, atunci când în parlamentul Ungariei a apărut pentru prima dată ideea legislației 1% (întâmplător, în contextul unei dezbateri privind finanțarea bisericii), s-a făcut referință la legislația italiană în calitate de model.²

În Spania contribuabilii pot desemna 0,52% din impozitul lor pe venit personal pentru a fi transferat Bisericii Catolice sau unei cauze guvernamentale anunțate în fiecare an. Această practică își are originea în Articolul II al Acordului dintre Republica Spania și Scaunul Papal cu privire la afacerile economice, din 3 ianuarie 1979.³ Acest acord este implementat prin legislația cu privire la buget. Potrivit Acordului, ”Statul spaniol va acorda, pentru susținerea Bisericii Catolice, 0,5239% din încasările de pe urma impozitelor pe venit personal ale contribuabililor persoane fizice care și-au manifestat expres intenția de a participa cu asemenea contribuții în acest scop”.⁴ În consecință, legislația cu privire la buget prevede acest tip de alocații anual. În plus, Legea Nr. 54/99 stabilește că, pe parcursul a trei ani - 2000 – 2002 - statul va susține activitățile de interes social prin intermediul a încă 0,5239% din impozitul pe venit care poate fi dedicat de către persoanele fizice.⁵ Deși se estimează că 99% din populația Spaniei este catolică, mai puțin de

¹John Allen, *In Europe 'Church Taxes' Not Unusual*, 35 (13) *National Catholic Reporter* 5 (1999), disponibil pe http://www.natcath.com/NCR_Online/archives/012999/012999f.htm.

²István László Mészáros, MP, Discurs în cadrul Sesiunii a 158-a a Parlamentului Ungariei (17 decembrie 1991), disponibil în limba maghiară pe: <http://www.mkogy.hu/naplo34/158/1580095.html>

³*Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos*, 3 de enero de 1979.

⁴Din Legea 54/99, 29 decembrie, *Presupues tos Generales del Estado para el año 2000. (Bugetul de stat pentru anul 2000)*, pagina 46080

⁵Ministerul Muncii și Afacerilor Sociale este responsabil de distribuirea acestor fonduri. Ministerul desfășoară o procedură de granturi pentru ONG-uri și hotărăște în baza criteriilor stabilite de către guvern.

jumătate din contribuabilii spanioli aleg, de fapt, să susțină biserica prin intermediul mecanismului de alocații.⁶

În Italia, Parlamentul a adoptat în anul 1987⁷ o Lege care stabilește un nou sistem de finanțare a bisericii catolice. Aceasta a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1990. Potrivit legii, 0,8% din impozitul pe venit personal ce urmează a fi achitat anual de către contribuabilul persoană fizică pot fi transferate Bisericii Catolice sau statului, pentru a ajuta la realizarea activităților de importanță socială. Contribuabilii pot decide să desemneze această parte fie bisericii, fie unuia dintre cele patru obiective de stat (ajutoare pentru cei ce suferă de foame, ajutoare în cazuri de calamități naturale, asistență refugiaților și păstrarea patrimoniului cultural). În 1998, printr-un Decret Prezidențial au fost extinse categoriile de beneficiari ai acestei contribuții, fiind incluse, pe lângă Biserica Catolică și alte biserici înregistrate.

În cazul în care contribuabilii desemnează fonduri pentru obiectivele de stat, contribuțiile respective sunt transferate către un fond special gestionat de Oficiul Consiliului de Miniștri, care anunță o cerere de oferte pentru realizarea celor patru obiective de stat. Toate instituțiile non-profit pot solicita granturi din acest fond; nu doar organizațiile neguvernamentale, ci și bisericile locale, autoritățile locale și instituțiile conexe. Sunt eligibile chiar și departamentele și instituțiile din cadrul guvernului (ex: Departamentul din Roma al Directoratului General Servicii Civile al Ministerului Afacerilor Interne se află printre câștigătorii grantului din 2001⁸). O comisie numită de către Oficiu, din rândul solicitanților, face recomandări privind alocarea fondurilor, iar Parlamentul aprobă lista câștigătorilor grantului.

Nu am putut găsi rapoarte publice privind suma sau domeniile de utilizare a fondurilor desemnate pentru Biserică. Se pare că Biserica nu este obligată prin lege să publice rapoarte cu privire la utilizarea acestor fonduri deși, de regulă, aproape 90% din contribuabili aleg să o susțină.⁹ În același timp, suma și domeniile de utilizare a cotei destinate obiectivelor de stat sunt publicate anual într-un Decret.¹⁰ Potrivit Raportului pentru anul 2001, contribuabilii au dedicat în total 66,229 milioane lire (aproximativ 100 milioane \$ sau 78 milioane euro) obiectivelor de stat. O treime din această sumă a fost realocată pentru finanțarea forțelor de pace din Kosovo; aproximativ două treimi au fost distribuite bisericilor și autorităților locale. Majoritatea fondurilor sunt alocate obiectivului de păstrare a patrimoniului cultural, cum ar fi restaurarea monumentelor, a bisericilor, palatelor și a altor obiecte similare. ONG-urile au primit o porțiune nominală din aceste fonduri.

Analizând experiența din Europa de vest se poate concluziona că ”legislația procentelor” a servit, în special scopul finanțării Bisericii Catolice (și eventual a altor biserici) într-un mod special, apolitic. În unele țări ca Spania și Italia, un alt scop a fost cel de acordare a unor fonduri alocate de cetățeni pentru finanțarea unor obiective de interes public stabilite de stat. Într-un fel, această parte a legislației poate fi văzută ca un ”compromis” făcut pentru a oferi o alegere corectă contribuabililor nereligioși. În cazul Italiei, care este exemplul cel mai apropiat de modelul Ungariei, deși intenția legii era de a direcționa fondurile către organizații neguvernamentale, în practică se pare că nu se întâmplă de fapt așa.

1.2. Modelul ECE al legislației procentelor

⁶ Vezi sus, Nota¹

⁷ Legea Nr. 222 din 20 mai 1985

⁸ Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri, Supliment ordinar al Gazetei Oficiale, 29 noiembrie 2001

⁹ În baza interviului cu Pasquale Ferraro, expert în domeniul juridic din Italia, realizat în scopul prezentului studiu.

¹⁰ Vezi sus, Nota 8

În cazul ECE, intenția care a stat la baza introducerii legislației procentelor a fost oarecum diferită. În aceste țări, în special în Ungaria, unde acest tip de legislație a fost introdus pentru prima dată, scopul legii de a susține așa-numita ”sferă civilă”, adică organizațiile non-profit, neguvernamentale (ONG) a fost stabilit clar. Atât factorii politici, cât și cei economici, sociali și culturali au contribuit la crearea acestui produs legislativ distinct.

În Ungaria, ideea inițială a ”Legii 1%” a fost adusă în cadrul dezbaterilor politice în contextul finanțării bisericii, atunci când, la începutul anilor ’90, restituirea bisericilor a pus problema susținerii publice a acestora. În 1991, politicienii liberali au propus ca bisericile să nu mai fie finanțate direct de către stat, ci să se adopte o schemă asemănătoare celor din sistemele italian și spaniol descrise mai sus (o parte a încasărilor din impozite să fie desemnate de către cetățeni pentru biserici). În acea perioadă, Parlamentul nu era încă pregătit să emită o hotărâre referitoare la această propunere, însă ideea de redirecționare a veniturilor din impozite pentru finanțarea bisericilor a fost inclusă în programele partidelor care au venit la putere în 1994.¹¹

Totuși, dezbaterile politice au căpătat o nouă dimensiune și anume finanțarea organizațiilor societății civile. În perioada renașterii post-comuniste a societății civile, fiecare guvernare succesivă considera important să sublinieze angajamentul său real față de consolidarea acestui sector. Programul Guvernului pentru anul 1994 – perioadă în care așa-numita Lege 1% a fost adoptată – menționa că sfera civilă este importantă deoarece ”aceasta oferă cetățenilor posibilitatea de luare a unor decizii independente referitoare la serviciile publice pe care ei doresc să le susțină și în ce măsură, precum și entitățile pe care doresc să le abilitizeze cu dreptul de redistribuire a bugetului de stat.” De asemenea, Programul stabilește că ”guvernul dorește să recunoască și să susțină această posibilitate prin intermediul sistemului fiscal.¹² Cu alte cuvinte, subiectul dezbaterilor s-a extins dincolo de separarea bisericii de stat, ajungând să atingă subiecte pe care se bazează guvernarea în orice stat democratic, inclusiv definirea binelui public și a limitelor dorite sau acceptate ale redistribuirii financiare de către stat în scopul susținerii binelui public.

În Ungaria, organizațiile societății civile au primit mai puțină asistență străină în comparație cu multe alte țări din ECE. Cu excepția Fundației Soros, nu au existat organizații donatoare importante care să dorească sau să poată finanța o bună parte, nemaivorbind de majoritatea, din cele peste 40.000 de organizații ale societății civile care au fost create în primii cinci ani după schimbările politice. În același timp, susținerea organizațiilor societății civile de către stat nu a încetat niciodată să existe, cel mai mare neajuns al său fiind faptul că distribuția fondurilor era suprapolitizată. În aceste circumstanțe, pentru Ungaria, probabil mai mult decât pentru oricare altă țară din regiune în acea perioadă exista un imbold pentru a concepe o soluție care ar ajuta la finanțarea sectorului terț fără a expune organizațiile acestuia implicațiilor politice ale finanțării de către stat.

Acest imbold a fost deosebit de puternic în cazul partidului liberal (Alianța Liberilor Democrați), cel mai mic membru al coaliției de guvernare. Pe parcursul anilor 1995-1996, la sugestia Ministerului Educației și Culturii care era condus de un ministru membru al partidului liberal, schema de desemnare a impozitelor a fost supusă din nou dezbaterilor în Parlament.¹³ Această propunere viza inițial organizațiile non-profit și neguvernamentale în calitate de potențiali beneficiari, examinându-se și posibilitatea introducerii bisericilor în această listă. După maimulte dezbateri, însă, bisericile nu

¹¹ Vezi Tamas Bauer: *Legea 1% în Ungaria – De ce?* în Capitolul I al acestui Studiu.

¹² *A Magyar Köztársaság Kormányának Programja [Programul Guvernului Republicii Ungaria]*, 1994

¹³ Ministrul Culturii dorea să găsească o soluție pentru a compensa reducerea bugetelor instituțiilor culturale. Ca modalitate posibilă de realizare a acestui scop s-a propus alocarea a 1% din impozitul achitat de către cetățeni.

au fost incluse în prima versiune a legii adoptată în 1996.¹⁴ Astfel, prin Legea CXXVI din 1996 privind utilizarea unei părți anumite din impozitul pe venit personal (în continuare "Legea 1%") a făcut posibilă finanțarea publică, independentă de partide, a instituțiilor non-profit și a altor organizații ale societății civile prin intermediul unui mecanism de desemnare a impozitelor.

În următorii ani, între 1998 și 2003, alte trei țări, și anume Slovacia (în perioada 1999-2001), Lituania (2002) și mai recent Polonia (2003) au adoptat legislații similare. În aceste țări, inițiativa a venit din partea sectorului ONG-urilor și se baza pe impactul pozitiv pe care l-a avut legislația Ungariei asupra dezvoltării acestui sector.

Chiar dacă sistemul adoptat este puțin diferit în fiecare caz, scopul principal în toate aceste țări a fost clar - dezvoltarea societății civile prin susținerea organizațiilor sale. În Slovacia și Polonia, care au adoptat "legea procentelor" în baza exemplului Ungariei, biserica nu este nici măcar un beneficiar admisibil, cu excepția ONG-urilor fondate de biserici. În plus, mecanismul de desemnare a impozitelor de asemenea s-a schimbat în comparație cu modelul italian, prin faptul că contribuabilii pot susține anumite organizații cu o parte din propriile impozite. În sistemul italian, contribuabilii "votează" obiectivul pe care îl vor susține prin cele 0,8% din impozitul achitat; ulterior comisiile guvernamentale realizează susținerea propriu-zisă a beneficiarilor.

În legile aprobate mai târziu pot fi observate unele modificări legate de această schimbare a direcției; de exemplu, porțiunea încasărilor din impozite "transferate" de către stat contribuabililor pentru alocații a crescut față de "1%" practicat în Ungaria, reflectând, parțial, o necesitate mai mare de dezvoltare a societății civile. De exemplu, în Lituania, 2% din impozitul pe venit personal achitat poate fi desemnat mai multor beneficiari, în timp ce în Slovacia, începând cu 2004, contribuabilii atât persoane fizice cât și juridice pot desemna 2% din impozitul lor pe venit ONG-urilor.¹⁵ În același timp, deoarece această legislație este considerată suficientă pentru susținerea publică a ONG-urilor, unele guverne au eliminat alte facilități existente. De exemplu, atât în Lituania cât și în Slovacia, după introducerea legislației procentelor, au fost eliminate facilitățile fiscale pentru donațiile făcute ONG-urilor.¹⁶ În esență, din intenția de a construi un mecanism care deja exista în Europa de vest, dar atribuindu-i un alt scop, în Europa Centrală și de Est a evoluat o nouă formă de legislație. În acest sens, modelul legii procentelor în ECE este unul nou și aproape unic în Europa și în lume.

2. Caracterul juridic al mecanismului de desemnare

Înainte de a purcede la examinarea detaliilor propriu-zise ale legislației procentelor în țările ECE, este important să clarificăm caracterul juridic al acestui mecanism. În toate țările care au adoptat legislația procentelor, atât ONG-urile cât și guvernele au avut așteptări mari în ceea ce privește impactul legii. Pentru a vedea mai clar potențialul legii și efectele acesteia asupra comportamentului contribuabililor, este important să înțelegem caracterul juridic al acestui sistem.

¹⁴ În principiu, la solicitarea bisericilor, deoarece acestora le era frică să nu piardă subvențiile directe de la stat în cazul în care ar fi fost incluse. Bisericile au fost incluse în calitate de beneficiari cu un an mai târziu.

¹⁵ Nivelul inițial în Lituania era 2% - suma pe care contribuabilii o puteau desemna pentru prima dată în 2004. În Slovacia, contribuabilii persoane fizice puteau desemna 1% din impozitul lor pe venit personal în 2002 și 2003. Procentul care poate fi desemnat de către companii era 1% inițial, în anul fiscal 2003, acum pragul fiind stabilit la 2%.

¹⁶ Pentru mai multe informații la acest subiect vezi secțiunea 3.3 a acestui studiu.

Cele mai multe așteptări privind impactul acestui sistem sunt legate, într-o oarecare măsură, de aspectul filantropiei. ONG-urile și guvernele au subliniat două obiective principale pentru introducerea legislației procentelor (vezi punctul 2.4): sporirea resurselor sectorului non-profit și dezvoltarea culturii filantropice în rândul contribuabililor.

Pentru a înțelege potențialul real al acestei legi în realizarea așteptărilor menționate, vom examina în această secțiune trei aspecte principale:

- Este desemnarea procentelor o formă de filantropie?
- Este desemnarea procentelor o donație?
- Este desemnarea procentelor un avantaj sau o facilitare fiscală?

Răspunsul la aceste întrebări ne va ajuta să examinăm argumentele ce stau la baza adoptării unei asemenea legislații și impactul scontat.

2.1. Este desemnarea procentelor o formă de filantropie?

Probabil cea mai importantă întrebare referitoare la caracterul mecanismului legislației procentelor este: în ce măsură această legislație este legată de formele tradiționale ale filantropiei? Cu alte cuvinte: este oare aceasta un stimul pentru filantropie?

O întrebare fundamentală care trebuie clarificată este dacă această formă de desemnare a impozitelor se califică ca și filantropie. Aceasta depinde de ce se înțelege prin termenul ”filantropie”. De regulă, filantropia nu este un termen juridic în sine, ci mai curând unul sociologic (dar și socio-istoric și psiho-social). Provenit de la cuvintele grecești “philos” și “anthropos”, acesta înseamnă, în sens direct, afecțiune sau dragoste față de specia umană. Având la origine un sens atât de larg, filantropia a evoluat, îmbrățișând o serie de acțiuni care au un motiv sau un scop comun dar care variază foarte mult ca domeniu de aplicare.

O definiție general acceptată a filantropiei este “acțiune privată, voluntară, de binefacere, în scopuri publice”.¹⁷ Potrivit acestei definiții, filantropia este:

- “Acțiune de binefacere: înseamnă oferirea unor resurse fără a aștepta o compensație economică comparabilă.”¹⁸
- “Voluntară: este deliberată (cu scopul de a face un cadou) și neobligatorie (nu există penalități pentru cei care nu fac ofertă).”¹⁹
- “Privată: înseamnă oferirea timpului și banilor proprii, versus cheltuielile de stat care înseamnă oferirea banilor publici.
- “În scopuri publice: este menită pentru public – practic toate scopurile sociale, în afară de ajutarea propriei familii și a prietenilor”²⁰

¹⁷Martin, Mike W.: *Virtuous Giving – Philanthropy, Voluntary Service, and Caring*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 1994. Pagina 8.

¹⁸Totuși, unii se angajează în filantropie pentru a dobândi beneficii economice, cum ar fi în cazul filantropiei corporative (cal cărui rezultat scontat este PR-ul și marketingul). *Id.*

¹⁹Voluntar nu este sinonim cu ”benevol”. Cetățenii corecți pot achita impozitele benevol – însă impozitele în sine nu sunt voluntare. *Id.*

²⁰Totuși, filantropia și prietenia se suprapun – o persoană poate face donații unei organizații din care fac parte prieteni de ai săi; atâta timp cât beneficiază și alte persoane, aceasta este filantropie. Scopurile publice se referă la (i) scopurile celor care oferă (în scopul promovării binelui public, indiferent dacă acesta va avea succes) și (ii) scopurile scontate de fapt prin oferirea donației (promovarea cu succes a binelui public indiferent de motivație). *Id.*

Desemnarea impozitelor în cadrul mecanismului procentelor nu satisface toate criteriile sus-menționate. În primul rând acest model nu înseamnă a oferi bani și timp propriu, ci mai degrabă a dispune de banii publici. În plus, întrebarea dacă acești bani sunt oferiți voluntar este și ea discutabilă. Este adevărat că nu există penalități pentru cei care nu desemnează o parte din impozite, însă în acest caz oamenii ”oferă” doar pentru că oricum trebuie să achite impozitele.²¹ Pe de altă parte, mecanismul de desemnare totuși întrunește unele elemente de filantropie descrise mai sus. Desemnările se fac pentru un scop public și nu aduc avantaje economice celui care ”le oferă”. În orice caz, nu există o singură interpretare general acceptată a filantropiei. De exemplu, Centrul Universitar pentru Filantropie din Indiana adoptă o abordare largă în formularea următoarei definiții de lucru a filantropiei pentru Centru ”acțiune voluntară pentru binele public, care include muncă în folosul societății, donații voluntare, asociații voluntare, administrarea non-profit, atragerea fondurilor, acordarea granturilor și management”.²² Aici putem vedea o serie largă de activități ce se încadrează în conceptul de filantropie, deși nu toate întrunesc criteriile menționate mai sus (atragerea fondurilor și administrarea non-profit sunt exemple care deseori reprezintă o activitate plătită ce nu implică ”sacrificiul” resurselor proprii și aduce avantaje economice.)

O altă interpretare a filantropiei face distincție între caritate și filantropie. În această accepție, filantropia este mai mult decât pur și simplu caritate. Caritatea este considerată o activitate ad-hoc, accidentală sau incidentală pe care o realizăm deoarece simțim compasiune sau deoarece este un lucru obișnuit, în timp ce filantropia este definită ca un efort conștient și permanent menit să sporească bunăstarea comunității noastre prin susținere financiară și implicare activă în comunitate. ”Un efort planificat de îmbunătățire a societății noastre pentru a face această lume un loc de trai mai bun”.²³

Anume lipsa unei asemenea culturi a comportamentului filantropic conștiincios, planificat și permanent a lipsit în țările ECE unde a fost introdus sistemul ”1%”. În aceste țări, cultura filantropiei este încă slab dezvoltată și puțini dispun de averi care le-ar permite să se ocupe de filantropie. Prin intermediul alocărilor din impozitul pe venit personal, guvernul permite cetățenilor să acționeze ca și când ar face filantropie. De fapt, mulți oameni chiar consideră acest lucru unul filantropic, ceea ce rezultă și din faptul că desemnările sunt numite deseori donații (vezi mai jos).

Exemplele de mai sus ilustrează că mecanismul desemnării nu reprezintă filantropia în forma sa tradițională, bazată pe o definiția ”clasică”, dar include o serie de elemente similare filantropiei. Deoarece nu există o definiție unică a filantropiei, această activitate poate fi considerată chiar una filantropică. Totuși, aceasta este o formă specifică de filantropie pe care o putem numi ”filantropie de tranziție” sau filantropie în țările de tranziție.²⁴ Dacă acceptăm acest argument, putem concluziona că în ECE, prin ”legislația procentelor” a apărut o formă nouă de filantropie, de rând cu voluntariatul și donațiile.

²¹ Robert Payton de asemenea menționează că criticii ideii de ”altruism public” susțin că, dacă fondurile nu sunt acordate în mod voluntar, ci sunt colectate, transferul acestora către alte persoane nu poate fi considerat voluntar, deci nu este filantropic (nu există dimensiunea voluntară în mobilizarea resurselor). Vezi Payton, Robert L.: *Philanthropy – Voluntary Action for the Public Good*, American Council on Education / Macmillan Publishing Company, New York, 1988. Pagina 47.

²² <http://www.indiana.edu/~rugs/ctrdir/cp.html>

²³ *Philanthropy Is Not A Taxing Issue*, <http://www.globalgiftfund.org/pdf/library/article/art-Philanthropy.pdf>. Vezi, de asemenea, Payton, Nota 14 mai sus. Pagina 44: Filantropia este manifestarea a două valori: compasiune (caritate) și comunitate (filantropie); și Ostrower, Francie: *Why the Wealthy Give – The Culture of Elite Philanthropy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997. Pagina 4.

²⁴ În baza contribuției lui Kuba Wygnański.

2.2. Este desemnarea procentelor o donație?

După cum s-a observat în aceste definiții, filantropia cuprinde o serie largă de activități care, la rândul lor, sunt deseori reglementate prin lege, având respectiv și o definiție juridică. Cel mai concret element al filantropiei care este relevant din punctul nostru de vedere este aspectul donațiilor. Am exprimat opinia că, deoarece cultura filantropiei încă nu este dezvoltată în ECE și deoarece ONG-urile privesc desemnarea procentelor ca pe o sursă suplimentară de venit, desemnările reale sunt percepute, de cele mai dese ori, ca acțiuni filantropice. Deoarece donațiile sunt cea mai cunoscută expresie a filantropiei, și mecanismul procentelor este deseori numit donație. Totuși, se poate oare spune că desemnarea procentelor reprezintă un tip de donație?

Utilizarea termenului ”donație de 1% sau 2%” este discutabil. Există câteva motive pentru care utilizarea termenului ”donație” (interpretat, de regulă, ca și cadou) ar putea să nu fie adecvat în contextul nostru.

Un motiv este acela că mecanismul de desemnare a impozitelor nu înseamnă transfer de bani sau de proprietate deținute de către ”donator”. Potrivit definiției din dicționar, ”a dona” înseamnă ”a oferi (proprietate sau bani) fără a primi recompensă pentru ofertă.”²⁵ Donația este egală cu ”cadoul”²⁶, care, la rândul său este definit ca ”1. Acțiunea de transfer voluntar a proprietății unei alte persoane, fără vreo recompensă; 2. Un obiect transferat în acest mod.”²⁷

Din aceste definiții poate se poate deduce că donația sau cadoul se fac din proprietatea donatorului, în timp ce în cazul desemnării procentelor, ”donația” este făcută din obligația fiscală care nu reprezintă proprietatea donatorului, ci a statului.

În plus, în unele țări, ”donația” sau ”cadoul” sunt definite prin lege într-un mod special care nu se aplică mecanismului procentelor. De exemplu, în Slovacia ”actul de donare” este un document legal bilateral prin care o parte donează beneficiarului o proprietate, fără vreo recompensă, iar beneficiarul acceptă donația respectivă.²⁸ Astfel, pentru a oferi un cadou, donatorul și beneficiarul trebuie să încheie un acord mutual, ceea ce nu este posibil în cazul alocării procentelor în Slovacia, unde beneficiarul nici măcar nu-și cunoaște ”donatorul”.

În utilizarea zilnică a cuvântului ”donație” accentul este pus, de obicei, pe acțiune, precum și pe motivul și scopul donației, adică pe faptul că noi oferim bani în favoarea beneficiarului care are nevoie de ei. Uneori se poate întâmpla ca o persoană să ofere banii altcuiva și totuși să se simtă proprietarul ”donației”. De exemplu, o companie poate institui un fond comunitar din contul contribuțiilor angajaților, angajații fiind cei care iau deciziile în privința fondului. De jure și de facto, ei ”donează” resursele fondului comun, totuși fiecare dintre ei se poate considera personal donator al beneficiarilor. Cu toate acestea, chiar dacă proprietatea asupra mijloacelor oferite este simțită, nu înseamnă că susținerea oferită reprezintă o donație reală a persoanei în modul definit prin lege.

²⁵Black's Law Dictionary Seventh Edition, Bryan A. Garner, editor-in-chief, West Publishing Company, St Paul, Minnesota, USA, 1999. Pagina 503

²⁶*Id.* Pagina 504

²⁷*Id.* Pagina 696

²⁸ Conform prevederilor corespunzătoare ale Codului Civil și ale Legii cu privire la impozitele pe venit.

Fără îndoială, în cazul transferului procentelor, proprietatea contribuabilului asupra transferului fondurilor este puternică. Contribuabilul trebuie să ia o decizie conștientă despre (a) dacă să facă sau nu desemnarea și (b) în favoarea cui să facă desemnarea. Acest proces decizional în două etape este similar cu procesul de luare a deciziilor în privința (a) dacă să facă o donație și (b) cui să facă donația. În special atunci când analizăm cea de-a doua întrebare – cine trebuie să fie beneficiarul – discuțiile asupra deciziei vor fi, cel mai probabil, foarte similare în ambele cazuri.

Totuși, decizia referitoare la ”acordarea” procentelor trebuie să vină, teoretic, de la decizia dacă persoana dorește să profite de posibilitatea de a aloca impozitele pe care le plătește, unei anumite organizații. În cazul donațiilor de caritate, alegerea este următoarea: ”să acord sau nu susținere financiară unei organizații, având în vedere că, în consecință, proprietatea mea se va reduce”. Spre deosebire de această situație, în cazul desemnării unei porțiuni a impozitului pe venit, alegerea este următoarea: ”să îmi exprim sau nu părerea referitor la domeniul de utilizare a acestei părți a impozitelor pe care le achit”.

Putem concluziona că, în pofida faptului că mecanismul procentelor poate fi considerat o formă de filantropie, însăși desemnarea impozitului nu reprezintă o donație.

2.3. Este desemnarea procentelor un avantaj sau o facilitate fiscală?

O altă întrebare care este impune este următoarea: care este locul acestui mecanism în sistemul avantajelor și facilităților fiscale? Este oare posibilitatea oferită prin această lege o facilitate oferită cetățenilor pentru a face desemnări și a spori astfel fluxul resurselor în sectorul ONG-urilor?

Majoritatea sistemelor legislative admit contribuția organizațiilor non-profit la binele public și recunosc această contribuție, oferind o serie de facilități fiscale pentru activitățile acestor instituții.²⁹ Există următoarele tipuri de astfel de beneficii:

- Scutire de impozite sau avantaj fiscal pentru venitul organizației (venitul din activitatea sa statutară sau economică); de exemplu, atunci când un ONG este scutit parțial sau integral de impozitul pe proprietate sau impozitul pe venit al persoanei fizice.
- Facilități fiscale oferite donatorilor pentru donațiile făcute către organizații recunoscute; de exemplu, dacă o persoană oferă bani unui ONG, aceasta poate scădea suma respectivă integral sau parțial din baza sa fiscală.
- Scutire de impozit sau facilități fiscale pentru venitul oferit de către organizațiile non-profit altora; de exemplu, dacă un ONG oferă o bursă unei persoane, persoana respectivă nu va trebui să achite impozitul pe venit pentru bursa respectivă.

De regulă, din cauza pierderii veniturilor din impozitele care ar putea fi colectate, aceste forme de facilități fiscale sunt considerate subvenții de stat indirecte oferite organizațiilor și donatorilor acestora.³⁰ Alocarea unei anumite sume din impozit constituie o metodă indirectă de susținere din partea statului și se deosebește de susținerea directă de către stat a ONG-urilor, care implică transferul de fonduri de la stat la organizații non-profit, de exemplu. Din acest punct de vedere, desemnarea este o *formă specială de susținere indirectă*. La fel ca și alte facilități fiscale, aceasta privează statul de un anumit venit din impozite, prin renunțarea la posibilitatea de a colecta impozite. Totuși, fondurile sunt desemnate pentru ONG-uri nu de către stat, ci direct de către

²⁹ Avantajele sau facilitățile fiscale sunt mijloace oferite de către stat pentru a reduce povara fiscală a contribuabilului și/sau a facilita realizarea unui scop național, încurajând contribuabilul să utilizeze fondurile într-un anumit mod.

³⁰ Fishman and Schwarz: *Nonprofit Organizations: Cases and Materials*, Second Edition 2000. pagina 332

contribuabili. Faptul că în majoritatea cazurilor autoritatea fiscală însăși face transferul este doar o chestie tehnică; de fapt, în Polonia contribuabilii transferă impozitul desemnat direct ONG-urilor.

Asemenea susținere indirectă este văzută deseori ca un stimul pentru încurajarea activității ONG-urilor și a filantropiei private. Dicționarul juridic al lui Black definește facilitatea fiscală ca ”O înlesnire din partea guvernului, prin intermediul unui avantaj fiscal, pentru realizarea unei anumite activități”.³¹ În general, două forme principale de avantaje fiscale sunt considerate facilități pentru acțiunile filantropice:

- scutirile fiscale și
- creditele fiscale.

Scutirile fiscale pentru donațiile caritabile sunt acelea prin care donatorul poate scădea suma totală sau parțială a mijloacelor cu care a contribuit la un ONG din venitul său impozitabil, astfel diminuând baza fiscală utilizată la calcularea impozitului. Creditele fiscale pentru donații caritabile, pe de altă parte, sunt acelea prin care donatorul poate scădea partea sumei donate din obligația sa fiscală (adică impozitul ce urmează a fi achitat). Cu alte cuvinte, creditul fiscal reduce suma impozitului datorat, în timp ce scutirea reduce suma veniturii impozitabil.³²

Din acest punct de vedere, desemnarea nu reprezintă un avantaj fiscal, deoarece nu reduce baza fiscală și nici obligația fiscală. Contribuabilii care desemnează 1% sau 2% din impozitul lor pe venit pentru un ONG vor trebui oricum să achite impozitul calculat în conformitate cu normele generale de impozitare. (Totuși ei pot decide cum va fi utilizat impozitul respectiv). Astfel, rămâne o singură întrebare: dacă nu există un avantaj fiscal, poate totuși desemnarea impozitului fi considerată o facilitate pentru a angaja oamenii în activități filantropice întru susținerea organizațiilor societății civile?

Se presupune că existența și calitatea scutirilor și a creditelor fiscale influențează donațiile și alte contribuții oferite ONG-urilor. Întrebarea privind efectul real al facilităților fiscale asupra culturii filantropice și a volumului de donații în orice țară este o chestiune foarte complexă, iar informațiile limitate disponibile la acest subiect vizează în primul rând Statele Unite ale Americii.

Potrivit acestor informații, pe de o parte cercetările privind donațiile de către persoanele fizice și cele juridice demonstrează că facilitățile fiscale nu sunt principalii factori ce motivează donațiile caritabile.³³ Pe de altă parte, aceasta nu înseamnă că politica fiscală nu influențează donațiile filantropice. Un studiu recent realizat de către Sectorul Independent din SUA demonstrează o

³¹ Dicționarul lui Black (Vezi mai sus, Nota 25), Pagina 1474

³² Secțiunea 9.2: Income tax deductions or credits for donations, din: *OSI Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, ICNL 1997. Paginile 78-79.

³³ Familiile intervievate din SUA indică că cel mai important motiv pentru a face contribuții caritabile unui ONG este legătura personală cu cauza caritabilă. În primul rând, persoanele făceau acte de caritate atunci când acest lucru era solicitat de către o persoană pe care o cunosc bine, iar în al doilea rând, persoanele donau bani organizațiilor pentru care au făcut voluntariat. Într-un studiu care analiza organizațiile de artă, beneficiile erau menționate doar pe locul opt în lista motivelor pentru care oamenii fac donații.

În cazul corporațiilor multinaționale, creșterea economică și profiturile companiilor sunt factori determinanți pentru donațiile corporative. Un exemplu ilustrativ este faptul că, în pofida modificărilor introduse în Bugetul Marii Britanii pentru anul 2000, menite să sporească donațiile caritabile, donațiile făcute de către companii au scăzut cu 78 milioane £. Fundația pentru Susținerea Carității a estimat că, parțial, aceste pierderi s-au datorat faptului că rata medie de creștere atinsă în anii 1990 nu s-a menținut și în anii 2000-2001.

În: Nilda Bullain: *The legal background to private giving – a comparative international perspective*, International Center for Not-for-Profit Law, 2003; pag.3-4.

legătură puternică între politica fiscală și donațiile caritabile. Studiul respectiv arată că posibilitatea scutirii de impozit pentru contribuțiile caritabile joacă un rol major în luarea deciziilor de către donatori referitoare la suma cu care vor contribui (indiferent de nivelul de venit).³⁴

Mai mult decât atât, nu doar aceste forme tradiționale ale avantajelor fiscale au efect asupra comportamentului filantropic. Marea Britanie este un exemplu unic de facilități care nu reprezintă în același timp avantaje fiscale, în sistemul GiftAid³⁵. Sistemul GiftAid este o schemă prin care o persoană poate oferi o sumă de bani unei organizații caritabile, iar organizația respectivă poate solicita de la Autoritatea fiscală a Irlandei o contribuție de bază pentru donația respectivă. Acest mecanism sporește valoarea donației pe care persoana o face instituției respective. Prin sistemul GiftAid, pentru fiecare liră pe care o oferă donatorul, organizația caritabilă primește încă 28 cenți de la autoritatea fiscală. De exemplu, dacă o persoană a donat 10£ utilizând sistemul GiftAid în anul fiscal 2000/01, donația respectivă a valorat de fapt 12.82£ pentru organizația caritabilă, fără nici un cost pentru donator. În 2008, Guvernul Marii Britanii a introdus un pachet major de amendamente la codul fiscal, menite să faciliteze și să sporească donațiile eficiente din punct de vedere fiscal. Drept rezultat, donațiile prin intermediul sistemului GiftAid în Marea Britanie au crescut cu 13% între anii 2000 și 2002.³⁶

Sistemul GiftAid diferă semnificativ de sistemul desemnării procentelor prin faptul că contribuabilul trebuie să facă o donație unei instituții caritabile. Totuși, acesta are și unele asemănări cu sistemul procentelor și anume (a) guvernul transferă o parte din bugetului de stat ONG-urilor în conformitate cu deciziile individuale ale contribuabililor; și (b) contribuabilii nu au avantaje financiare de la faptul că utilizează acest sistem. Astfel, impozitele alocate nu poate fi numite facilitate fiscală în sensul îngust (ex: dicționarul juridic) al termenului, care ar implica o consecință financiară benefică pentru contribuabil. În același timp, ele pot fi considerate facilități într-un sens mai larg, presupunând că contribuabilul va alege într-adevăr să doneze proprietatea sa sau să desemneze procentul de impozit unui ONG pentru că este conștient de beneficiul unei asemenea acțiuni pentru ONG-ul respectiv (chiar dacă el personal nu va beneficia de pe urma acestui fapt). Aceasta ne aduce înapoi la definiția filantropiei – în aceste cazuri, contribuabilii ”donează” din cauza beneficiilor nemateriale pe care le au de câștigat din ”fapta generoasă”.

2.4. Desemnarea procentelor ca formă de alocare a impozitului

După cum s-a observat mai sus, în sensul strict juridic, mecanismul de desemnare a impozitelor nu reprezintă o donație, un avantaj fiscal sau o facilitate fiscală. Cu alte cuvinte, Parlamentul oferă fiecărui contribuabil persoană fizică dreptul limitat de a decide în ce mod să utilizeze (unde să aloce) un anumit procent din bugetul public. Acest drept este limitat deoarece opțiunile de utilizare a veniturilor din impozitul respectiv sunt și ele limitate. Contribuabilii pot decide să transfere această parte a impozitului unei organizații sau unui beneficiar ce se califică, în modul stabilit prin lege

³⁴ Codul Fiscal al SUA permite contribuabililor să reducă o anumită sumă (scutire standard) din venitul lor până la impozitare. Alternativ, contribuabilul poate renunța la scutirea standard, specificând scutirile sale care depășesc suma scutirii standard. Contribuabilii americani care își specifică scutirile fiscale, de regulă oferă sume mai mari în scopuri caritabile. Totuși, cei care aleg scutirea standard, deseori donează un procent mai mare din venitul lor în scopuri caritabile decât cei care își specifică scutirile. Astfel, deși studiul respectiv indică o legătură între contribuabilii care își specifică scutirile și anumite contribuții mai generoase, acesta nu sugerează categoric că capacitatea de a specifica scutirile îi face pe contribuabili mai generoși. În: *Independent Sector Report Details Influence of Tax Itemizing Status on Giving; Itemizers Give Significantly More Than Nonitemizers*, U.S. NEWSWIRE, 15 aprilie 2003.

³⁵ Pentru mai multe informații vezi <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/ir65.pdf>

³⁶ *GiftAid in the New Millennium*, CAF NEWS CENTRE, 2 April 2003, disponibil pe http://www.cafonline.org/news/pr/2003/pr20030402_9.cfm.

(legislația fiscală sau o altă lege separată). În cazul în care aceștia decid să nu transfere fondurile unuia dintre acești beneficiari, fondurile vor fi direcționate în bugetul public și utilizate în modul stabilit prin Legea bugetului adoptată de către Parlament.

Așadar, există o serie de cuvinte care descriu ”mecanismul procentelor”, utilizarea acestora fiind mai adecvată decât a cuvântului ”donație”. Acestea pot include, între altele, ”desemnare”, ”atribuire”, ”dedicare”, ”transfer”. Toate acestea reprezintă o acțiune intenționată de a acorda ceva care este adresat cuiva sau pentru ceva, dar nu implică neapărat că lucrul respectiv aparține persoanei care îl oferă.

Interesant este faptul că anume din cauza acestui caracter juridic al mecanismului desemnării procentelor a fost depusă o reclamație la Curtea Constituțională (CC) a Ungariei, prin care se cerea declararea neconstituționalității Legii CXXVI din 1996 privind utilizarea unei părți anumite din impozitul pe venit personal (în continuare ”Legea 1%”). La scurt timp după aprobarea legii, un grup de cetățeni au intentat o acțiune la CC privind examinarea constituționalității legii.³⁷ Ideea principală a reclamației lor era că mecanismul desemnării procentelor permite doar unui grup mic de cetățeni, adică contribuabililor, să ia decizii privind alocarea fondurilor publice, în timp ce dreptul constituțional de a dispune de acestea aparține tuturor cetățenilor cu drept de vot, și respectiv, Parlamentului, în calitate de organ reprezentativ ales al acestora. Cetățenii respectivi susțineau că în Ungaria mai puțin de 50% din cetățenii cu drept de vot achită impozite pe venit și că 20% din contribuabili, sau 10% din cetățeni achită peste 70% din încasările din impozitul pe venit. Chiar și din rândul contribuabililor, 2.5 milioane de pensionari au fost privați de posibilitatea desemnării impozitelor (deoarece pensiile lor de stat sunt mai mici decât pragul fiscal, fiind scutite pe venitul suplimentar). În această ordine de idei, esența impozitării constă în a împărți o parte din venitul posesorului inițial, astfel încât acesta să poată fi distribuit conform priorităților autorității publice și nu a unui contribuabil anumit. Astfel, din punct de vedere constituțional, Parlamentul nu poate delega dreptul de redistribuire doar unui grup de cetățeni (limitat la contribuabili) ci tuturor cetățenilor sau cetățenilor cu drept de vot.

Curtea Constituțională a votat împotriva acestei reclamații, declarând ”Legea 1%” ca fiind constituțională. Argumentul este simplu – Curtea declară că Parlamentul într-adevăr are dreptul constituțional de a delega alocarea veniturilor din impozite contribuabililor și face o paralelă între avantajele fiscale care, de asemenea, sunt rezultatul comportamentului contribuabililor, și desemnarea a 1%. (Unul dintre cei unsprezece judecători a exprimat o opinie opusă, menționând că avantajele fiscale sunt aplicate înainte de impozite, spre deosebire de desemnarea impozitelor, care este o acțiune ce influențează impozitele achitate).³⁸

Fie că suntem sau nu de acord cu constituționalitatea legii, aceasta reprezintă cu certitudine un mecanism ce influențează luarea deciziilor și responsabilitățile civile într-un sistem democratic. De aceea funcția sa este una semnificativă, în special în societățile unde nivelul de conștientizare de către contribuabili este mai redus, deoarece consolidează noțiunea de control a fondurilor publice de către contribuabili.

3. Importanța legislației procentelor

³⁷ Hotărârea 10/1998. (IV.8.) a Curții Constituționale din Ungaria

³⁸ *Id.*

Am stabilit că desemnarea procentelor nu reprezintă o donație, un avantaj fiscal sau o facilitate fiscală în sensul strict al acestor concepte și că, totuși, aceasta poate avea un efect semnificativ asupra comportamentului filantropic în societățile de tranziție. De asemenea, am stabilit că desemnarea procentelor, în sens legal, reprezintă o formă specială de alocare a impozitelor, și respectiv are un impact asupra redistribuirii fondurilor publice, precum și asupra înțelegerii responsabilităților cetățenilor.

De fapt, anume caracterul său multifuncțional face ca mecanismului procentelor să fie unic. Impactul scontat al acestuia este unul multiplu și există o serie de motive pe care guvernele și ONG-urile le-au utilizat în campaniile pentru adoptarea acestui sistem. Să examinăm această idee în lumina posibilelor argumente care o susțin.

3.1. Argumente politice pentru introducerea legii procentelor

Un argument este cel numit de către un autor „determinarea personală a impozitării”³⁹, adică posibilitatea contribuabililor de a lua decizii independente privind utilizarea unei părți oricât de mici din impozitul lor pe venit, astfel exercitând democrația directă. Oamenii de știință din Ungaria au examinat impactul legii într-o lucrare intitulată “Citizens’ Votes” („Votul cetățenilor”)⁴⁰, reflectând acest principiu. În contextul acestui argument, mecanismul este, de fapt, un instrument de consolidare a valorilor democratice în societățile de tranziție (în acest caz – participarea cetățenilor și controlul de către contribuabili a banilor publici cheltuiți).

Un alt argument este cel al „dezvoltării societății civile”, adică rolul pe care acest mecanism îl poate juca în consolidarea societății civile prin (a) oferirea unor noi resurse ONG-urilor, (b) sensibilizarea populației în privința ONG-urilor, și (c) dezvoltarea abilităților de comunicare și promovare publică a ONG-urilor. În lumina acestui argument, mecanismul ajută, de fapt, la educarea publicului general în ceea ce privește rolul și importanța ONG-urilor, motivând, în același timp organizațiile neguvernamentale să comunice cu publicul. Aceste funcții sunt deosebit de importante pentru societățile care nu au cunoștințe despre sau sunt ostile față de ONG-uri. Un alt fapt important este acela că desemnarea procentelor oferă încă o sursă de venit acestor organizații, pe care ele o pot utiliza în mod relativ liber, de exemplu pentru activitățile lor de bază, pentru a-și promova cauza (spre deosebire de finanțarea proiectelor, aceasta fiind restricționată).

Un al treilea argument este cel al „dezvoltării unei culturi filantropice”. Acesta se axează pe importanța susținerii de către cetățeni a eforturilor ONG-urilor. Potrivit celor care susțin acest argument, în societățile în curs de tranziție nu există tradiția filantropiei (donațiilor private), iar acest mecanism ar putea fi un prim pas important în dezvoltarea acestei culturi, deoarece el încurajează oamenii să se gândească la motivele susținerii ONG-urilor. În plus, acesta servește drept indicator al nivelului susținerii publice a ONG-urilor.

Al patrulea argument este cel al „contractării unor servicii din afară de către guvern”, deoarece această metodă poate servi drept scop pentru susținerea descentralizată și depolitizată de către guvern a activităților de utilitate publică. Cel puțin în Ungaria, finanțarea de către Guvern este considerată, în general, ca fiind prea centralizată, politizată și asociată cu favoritismul. De fapt,

³⁹Erzsébet Fazekas, The 1% Law in Hungary: Private Donation from Public Fund to the Civil Sphere, The Journal of East European Law Vol.7, Nos 3-4, Columbia University (2000), ex: pagina 447

⁴⁰Éva Kuti and Ágnes Vajda, Citizens’ Votes for Nonprofit Activities in Hungary, Nonprofit Information and Training Centre – Nonprofit Research Group (2000); disponibil pe <http://www.niok.hu/1/indexe.htm>, sau pe <http://www.onepercent.hu/documents.htm#SIStudies>

unele rapoarte publicate recent au demonstrat că, spre deosebire de multe țări din Europa de vest, 80% din fondurile de stat oferite ONG-urilor sunt alocate de către autoritatea publică centrală⁴¹ și 80% din aceste fonduri sunt distribuite prin surse unice (adică fără licitație).⁴² Potrivit acestui argument, deoarece organizațiile beneficiare realizează activități de utilitate publică, guvernul subvenționează sarcini publice importante, însă într-un mod descentralizat și depolitizat, care constituie o alternativă absolut necesară pentru procesul decizional centralizat și birocratic.

3.2. Impactul legislației procentelor

În Ungaria au trecut deja șapte ani de la introducerea ”Legii 1%”, în această perioadă fiind realizate mai multe studii care au examinat și evaluat impactul acestei legi. În Slovacia, 2002 a fost primul an în care contribuabilii au putut utiliza opțiunea desemnării (în momentul elaborării prezentului studiu rezultatele pentru anul 2003 încă nu se cunoșteau) și de asemenea au fost efectuate unele studii privind rezultatele. În celelalte două țări, legea încă urmează a fi implementată. Astfel, înțelegerea funcționării acestei legi în practică se va baza, inevitabil, în cea mai mare parte, pe experiența Ungariei, și într-o oarecare măsură – cea a Slovaciei. În acest capitol nu vom aborda rezultatele studiilor respective și nici nu este scopul nostru să facem o evaluare aprofundată a impactului. Dorim doar să precizăm unele posibile relații între lege și modul în care aceasta a fost implementată și efectele care pot fi observate, în baza informațiilor disponibile din Ungaria și Slovacia. În special, credem că este important să reflectăm asupra posibilelor impacturi legate de argumentele descrise mai sus.

În ceea ce privește efectele scontate ale argumentului ”determinarea personală a impozitării”, sugerăm că mecanismul procentelor are un potențial foarte mare a de a spori participarea cetățenilor și controlul contribuabililor asupra fondurilor publice. Oferindu-le posibilitatea să desemneze un procent din impozitul lor, acest sistem îi face pe cetățeni conștienți de faptul că contribuabilii pot avea un cuvânt de spus în ceea ce privește modul de utilizare a impozitelor lor. Acest tip de ”conștiinciozitate a contribuabililor” este, în general, încă slab în țările ECE. Modelul respectiv implică și anumite limitări, în special în ceea ce privește declarațiile fiscale ale angajatorilor⁴³ și capacitatea cetățenilor de a controla modul de executarea desemnărilor lor de către autoritatea fiscală⁴⁴; cu toate acestea, potențialul său este semnificativ și important pentru societățile în tranziție.

În ceea ce privește acumularea resurselor pentru sectorul nonprofit, în baza datelor obținute din Ungaria și Slovacia, putem trage următoarele concluzii: deși alocările a 1% nu au reprezentat o sursă majoră de finanțare a sectorului în întregime⁴⁵, acestea au jucat un rol important în crearea sectorului. Mecanismul dat a sporit accesul la finanțări nerestricționate și a direcționat susținerea publică pentru organizațiile care altfel aveau puține sau chiar nici o șansă de succes.

⁴¹Központi Statisztikai Hivatal: *Nonprofit szervezetek Magyarországon*, 2000 (Biroul Central de Statistică, *Organizațiile non-profit în Ungaria*, 2000); pagina 105

⁴²Allami Számvevőszék: *Jelentés a társadalmiszervezeteknekésköztestületeknekjuttatottköltségvetésitámogatásokellenőrzéséről* (Biroul de Stat de Audit, *Raport privind controlul susținerii bugetare a organizațiilor sociale și a societăților publice*) Septembrie 2002; pagina 9.

⁴³În majoritatea țărilor ECE se obișnuiește ca angajatorii să prezinte declarații fiscale pentru angajații lor. În aceste cazuri, contribuabilii sunt descurajați, sau chiar li se interzice să desemneze 1%. Vezi secțiunea 6.5.

⁴⁴În trei din cele patru țări, contribuabilul nu are posibilitatea sau capacitatea de a verifica dacă desemnarea a fost alocată conform intențiilor sale.

⁴⁵În Ungaria suma totală desemnată prin intermediul mecanismului 1%, nu a atins 1% din venitul sectorului nonprofit nici într-un an.

De asemenea, mecanismul procentelor a ajutat la sensibilizarea publicului general referitor la sectorul civil care este un element deosebit de important în dezvoltarea societății civile. Relevanța și forța organizațiilor voluntare depinde în mare măsură de nivelul de recunoaștere și susținere a acestora de către public. În mare parte, datorită simplului fapt că informația despre această posibilitate este transmisă fiecărui contribuabil, mecanismul 1% poate sensibiliza societatea despre aceste organizații în aproape fiecare gospodărie din țară.⁴⁶ Aceasta este o oportunitate fără precedent și probabil unul din cele mai mare beneficii ale legii. Schimbarea culturii și a atitudinilor în societate necesită decenii de educare și prin câteva generații. Legea procentelor oferă o șansă unică de accelerare a acestei schimbări în ceea ce privește organizațiile nonprofit și importanța acestora pentru viața oamenilor.

Referitor la impactul său asupra dezvoltării ONG-urilor, prin prisma experienței Ungariei putem observa că Legea 1% a ajutat la sporirea capacității de răspuns, a transparenței și a răspunderii sectorului ONG. Eforturile ONG-urilor de a-i convinge pe cetățenii să le susțină au consolidat comunicarea dintre sectorul non-profit și societate. Primind contribuții de la factorii de interes, ONG-urile au început să poarte răspundere directă față de aceștia în legătură cu modul în care au fost cheltuiți banii. În plus, deoarece legea supune ONG-urile anumitor cerințe de raportare, transparența acestor instituții a crescut și s-au redus posibilitățile de deturnări de fonduri.

Totuși, caracterul mixt al mecanismului procentelor face ca acesta să fie limitat în potențialul său de dezvoltare a culturii filantropice. Principalul motiv fiind că pe donator acest lucru ”nu îl costă nimic”, cu excepția timpului și a efortului necesar pentru a face desemnarea. Dacă am privi filantropia ca pe o formă de investiție privată în binele public, care implică și un interes personal, ar exista o tensiune clară între idea de a trata desemnarea ca pe o alocare a impozitului sau ca pe o formă de filantropie. Impozitele ca atare nu sunt considerate filantropie ci obligație civică, de aceea ele nu reprezintă o alegere voluntară a persoanei. După cum s-a menționat anterior, desemnarea este un concept hibrid, care poate fi considerat o formă specială de filantropie („filantropie tranzițională”), dar nu este deloc clar dacă și în ce măsură aceasta ajută la dezvoltarea ”adevăratei filantropii”. Judecând după experiența Ungariei, se pare că chiar dacă există un potențial bun de dezvoltare a filantropiei prin mecanismul procentelor, doar acest mecanism în sine nu este suficient pentru a rezolva problema lipsei culturii filantropice.

În ceea ce privește argumentul ”contractării unor servicii din afară de către guvern”, judecând după experiența Ungariei, aceasta este probabil cea mai slabă justificare din punct de vedere a potențialului său. Chiar dacă mecanismul în sine garantează luarea deciziilor de către contribuabili în mod descentralizat și apolitic, fondurile implicate nu sunt suficient de semnificative pentru a schimba cultura finanțării de către guvern. Partea fondurilor publice distribuite în acest mod este minusculă comparativ cu volumul subsidiilor netransparente și politizate.

Erzsébet Fazekas abordează eșecul acestui argument dintr-o altă perspectivă: ”Statul nu a avut succesul necesar în realizarea unui alt scop al său: de a reduce efectele negative ale transformării în economia de piață prin intermediul procesului de redistribuire a averii prin intermediul cetățenilor. (...) O parte importantă a donațiilor au fost îndreptate spre scopuri care nu răspund celor mai acute și presante necesități sociale.”⁴⁷

⁴⁶Potrivit unui studiu realizat în Ungaria în 1999, 94% din populația adultă și 98% din contribuabili deja auziseră despre posibilitatea legii 1%. În Slovacia, după primul an de implementare a legii, 71% din respondenții unui lot reprezentativ al populației deja cunoșteau despre această posibilitate.

⁴⁷Mai sus, nota 39, pagina 502

3.3. Efectele nedorite limitează facilitățile tradiționale pentru filantropie

Din păcate au existat și efecte nedorite care au rezultat din interpretarea greșită a relației dintre legislația procentelor și filantropie. Și anume, guvernele au început să privească această legislație ca pe una care satisface necesitățile de susținere publică și privată a sectorului. În consecință, facilitățile fiscale tradiționale (donațiile scutite de impozite) au fost anulate în Lituania și Slovacia, aceeași acțiune fiind planificată și în cazul Poloniei, după adoptarea legislației procentelor.⁴⁸ Acest fapt este regretabil și foarte periculos. Scopul multilateral al acestei legi a devenit ca o sabie cu două capete: se creează impresia că susținerea filantropică poate fi înlocuită cu legea procentelor.

Fie printr-un ”schimb” direct ca în cazul Lituaniei, sau ca parte a unei reforme fiscale mai ample, cum este cazul Slovaciei, guvernele au dorit să limiteze facilitățile fiscale tradiționale în baza argumentelor fiscale. Totuși, ONG-urile au foarte multe de pierdut din cauza acestui ”schimb”. Pentru a ilustra acest fapt, vom lua exemplul unei țări imaginare în care sistemul fiscal este unul progresiv și o persoană poate reduce din baza sa fiscală donații caritabile de până la 10%. Un venit anual de 1000 de unități monetare (fie coroane, de exemplu) ar intra în segmentul fiscal cu impozitare de 30%, ceea ce ar însemna 300 de coroane fără scutiri. Dacă o persoană cu un venit anual de 1000 de coroane donează 10 coroane, un ONG primește 10 coroane, iar serviciul fiscal ”pierde” 3 coroane ca rezultat a scăderii sumei donației din baza fiscală (30% din 990 de coroane reprezintă 297 de coroane în raport cu 300). Pentru comparație, dacă aceeași persoană desemnează 1% din obligația sa fiscală, serviciul fiscal va ”pierde” aceleași 3 coroane (1% din 300), în timp ce ONG-ul va primi și el doar 3 coroane.

Firește, există argumentul precum că mecanismul procentelor în țările post-comuniste are șanse să fie practicat de mai multe persoane decât tradiționala donație filantropică. Pentru început această ipoteză poate fi adevărată. Totuși, pe termen lung, și luând în considerație faptul că sectorul non-profit din țările ECE are scopul de a spori implicarea personală a cetățenilor în comunitate, este de dorit să fie păstrate facilitățile fiscale tradiționale, atât din punct de vedere financiar, cât și din punct de vedere moral.

Partea II: Analiza prevederilor legale

În secțiunea de mai jos analizăm aspectele materiale și procedurale ce țin de legislația procentelor în cele patru țări. Oferim un sumar al celor patru modele și bazele lor legale. În analiza comparativă ce urmează ne propunem să oferim atât informații despre aspectele juridice-cheie ale fiecărui model, cât și o evaluare obiectivă a opțiunilor pro și con pentru diferite soluții. În text oferim un sumar comparativ al fiecărui aspect legal-cheie, în timp ce în graficele care însoțesc această lucrare puteți să găsiți detalii despre regulamentele fiecărei țări privind aceleași aspecte.

4. Sumarul modelelor schemei de desemnare

Aici sunt rezumate cele mai importante trăsături ale celor patru modele diferite.

⁴⁸În perioada elaborării prezentului studiu, autoritățile poloneze au amânat anularea scutirii de impozite pentru donații, însă nu au scos această problemă de pe agendă.

În Ungaria, contribuabilii—persoane fizice pot desemna 1% din impozitul pe venit achitat unui ONG eligibil și un alt 1% îl pot desemna unei biserici. În afară de ONG, mai există și o listă a instituțiilor publice; ca alternativă pentru biserici, în fiecare an în buget este numit un obiectiv prioritar special. Contribuabilii pot face desemnările pe formulare speciale incluse în declarația fiscală. Autoritatea fiscală transferă sumele desemnate după ce beneficiarul își dovedește dreptul de a primi desemnări, iar desemnatorii rămân în anonimat.

În Slovacia, contribuabilii care sunt indivizi sau corporații (atât persoane fizice, cât și persoane juridice) pot desemna 2% din impozitul pe venit achitat unei ONG eligibile; întreprinderile pot desemna mai multor ONG-uri. (Rata s-a mărit de la 1% la 2% ca urmare a unei modificări la Actul privind impozitul pe venit al Slovaciei la sfârșitul anului 2003). ONG-urile trebuie să se înregistreze la notar pentru ca să fie incluși în lista beneficiarilor. Pentru a se înregistra, ei trebuie să îndeplinească anumite cerințe stipulate de legea fiscală. Autoritatea fiscală transferă sumele desemnate ONG-urilor incluse în registrul notarului; desemnatorii rămân în anonimitate.

În Lituania, contribuabilii—persoane fizice pot desemna până la 2% din impozitul pe venit în beneficiul unei sau mai multor organizații de utilitate publică. Organizațiile de utilitate de publică sunt ONG-urile eligibile și toate instituțiile publice în baza Legii cu privire la caritate și sponsorizare, cu alte cuvinte, entitățile nonprofit private care au dreptul să primească donații caritabile neimpozabile.⁴⁹ În declarațiile lor fiscale, contribuabilii trebuie să facă o solicitare către autoritatea fiscală, care va verifica și va transfera suma desemnată. Desemnatorii, iarăși, rămân în anonimitate.

În Polonia, contribuabilii—persoane fizice pot face desemnări în mărime de până la 1% din impozitul achitat unei sau mai multor organizații de utilitate publică.⁵⁰ Organizația de utilitate publică este organizația care întrunește cerințele stabilite în Legea cu privire la activitățile de utilitate publică și voluntariat și este astfel înregistrată de instanța de judecată. În Polonia contribuabilii pot transfera suma desemnată direct pe contul bancar al ONG-ului eligibil și să declare transferul în formularul declarației fiscale. Transferul trebuie efectuat în decurs de patru luni de la sfârșitul anului pentru care sunt achitate impozite și termenul-limită pentru depunerea declarațiilor fiscale. În Polonia desemnatorii nu sunt anonimi, dat fiind că ei singuri fac transferul, ei vor fi cunoscuți ONG-urilor care primesc sumele desemnate.

4.1. Bazele legale

În toate cele patru țări, prevederile care permit anumitor contribuabili să facă desemnări sunt adoptate ca parte a legilor fiscale. Cu toate acestea, metoda legislației diferă în fiecare țară.⁵¹

În Ungaria Legea cu privire la Impozitul pe Venit Personal (IVP) prevede⁵² că contribuabilii—persoane fizice pot desemna o anumită porțiune din taxele achitate, care vor fi transferate de către autoritatea fiscală. Această prevedere, care a fost introdusă în IVP în 1997, menționează că porțiunea exactă a impozitului, beneficiarul(ii) potențiali și procedura de transfer vor fi determinate

⁴⁹ Statutul OUP va fi disponibil ONG-urilor de la mijlocul anului 2004, însă contribuabilii pot face desemnări deja pentru anul fiscal 2003. De aceea, în 2004, statutul OUP nu este o cerință pentru primirea desemnărilor.

⁵⁰ Natura legislației despre procente în Polonia într-o oarecare măsură este diferită decât în alte țări. Pentru a face un transfer direct al fondurilor fiscale de la contribuabil la ONG, Polonia a introdus un mecanism care din punct de vedere tehnic funcționează ca un credit fiscal. De aceea, după calcularea datoriei fiscale, contribuabilii pot reduce suma impozitului de achitat până la 1%, cu condiția ca suma respectivă să fie desemnată unui ONG eligibil. Cu toate acestea, atât timp cât transferul se consideră ca impozit achitat (similar impozitului achitat de către angajator), iar 1% nu este o cheltuială impozabilă (și astfel nu există un beneficiu economic), acest mecanism în esență ar trebui să fie perceput ca desemnare a fondurilor publice de către contribuabil, decât ca beneficiu fiscal. După părerea ECNL, legea din Polonia nu este destul de clară în această privință, dat fiind că nu se referă explicit la „desemnare”.

⁵¹ A se vedea Anexa pentru lista completă a legislației aplicabile.

⁵² Articolul 45 al Actului CXVII din 1995 privind Impozitul pe venit personal.

printr-o lege separată. Această lege separată este Actul CXXVI din 1996 cu privire la utilizarea unei porțiuni specificate din impozitul pe venit personal în calitate de desemnare a unui contribuabil, în general denumit „Legea 1%.” Utilizarea termenului „Legea 1%” este aplicabilă doar în Ungaria, dat fiind că ea este unica țară care o lege separată ce conține toate condițiile materiale și procedurale esențiale cu privire la desemnările procentuale. Termenul „Legea 1% sau 2%” este de regulă folosit ca expresie generală pentru a descrie legi similare în alte țări din ECE. Strict vorbind, „prevederea 1%” ar fi probabil un termen mai exact.

În Slovacia toate prevederile materiale și procedurale relevante sunt incluse în Actul Impozitului pe Venit aplicabil atât persoanelor fizice, cât și contribuabililor corporativi.⁵³ Acestea au fost introduse în codul fiscal în 2001 pentru contribuabilii-persoane fizice, iar în 2002 – pentru contribuabilii-persoane juridice.

Afât în Lituania, cât și în Polonia, părți importante ale legislației procentelor se conțin în legile care stabilesc organizațiile de utilitate publică (OUP-uri). În aceste două țări recent a fost adoptată legislație cu privire la utilitatea publică. ONG-urile trebuie să întrunească condițiile „legilor de utilitate publică” respective și să obțină statutul de utilitate publică pentru a avea dreptul să primească desemnări de la contribuabili.⁵⁴ În Lituania, Legea cu privire la impozitul pe venit al rezidenților, cu modificările din 2002, autorizează contribuabilii să facă desemnări în mărime de pînă la 2% din impozitul pe venit personal entităților stabilite în baza Legii cu privire la caritate și sponsorizare (care determină statutul OUP începînd cu 2005). În continuare, un Ordin din 2002 al Ministrului Finanțelor detaliază regulamentele procedurale. În Polonia, la adoptarea în aprilie 2003 a Legii cu privire la activitățile de utilitate publică și voluntariat, a fost modificată și Legea cu privire la impozitul pe venit al persoanelor fizice, care acum specifică metoda și condițiile de efectuare a desemnărilor de 1%.

Deosebirile în termeni de tipurile legilor implicate nu contează atît timp cît toate întrebările relevante sunt răspunse într-un act legislativ sau altul. Totuși, o cerință-cheie ar putea fi ca prevederea prin care contribuabilul este autorizat să facă o desemnare procentuală să fie inclusă în legea fiscală. De exemplu, în Ungaria Legea 1% adoptată în 1996 răspunde în detalii întrebări ce țin de beneficiari și proceduri, însă nu a putut funcționa fără introducerea Articolului 45 în Legea IVP de un an mai tîrziu, în 1997.

Un alt aspect important care trebuie luat în considerare este ceea ce trebuie să fie reglementat în lege și ce trebuie abordată în de ex. rezoluții ale Guvernului sau ordine ministeriale. Acest lucru este important în primul rînd deoarece în procesul de implementare a legii vor apare dificultăți în interpretare și deficiențe în sistem, și în general este mai ușor de a modifica un ordin ministerial (modelul urmat în Lituania) decît o lege (modelul urmat în Slovacia). Cu toate acestea, aceasta ar putea să nu fie o preocupare considerabilă – de exemplu, în Ungaria legea a fost modificată aproape în fiecare an ca rezultat al recomandărilor de îmbunătățire a procedurilor administrative.

În cele din urmă, există două argumente majore de a avea „Legea 1%” separată, decît doar de a include această măsură în legea fiscală. În primul rînd, într-o lege separată se aduce recunoaștere întregului concept și astfel ar putea avea prestigiu mai mare în ochii politicienilor, birocratilor, precum și ai publicului. În al doilea rînd, în cazul în care statul s-ar răzgîndi, întotdeauna este mai dificil de a anula o lege întreagă, decît cîteva prevederi din legea fiscală.

⁵³ Secțiunile 48; 51a, 56a ale Actului Impozitului pe Venit Nr. 366/1999 Coll.

⁵⁴ Acestea sunt: în Lituania, Legea cu privire la caritate și sponsorizare Nr.I-172 (1993.06.03); și în Polonia, Legea din 24 aprilie 2003 cu privire la activitățile de utilitate publică și voluntariat.

5. Analiza aspectelor materiale

Există un șir de întrebări legislative care trebuie răspunse de fiecare țară care planifică să introducă un mecanism similar. Aici intenționăm să identificăm răspunsurile oferite de patru țări diferite la aceste întrebări.

- Cine au dreptul să desemneze o parte din taxă?
- Cine au dreptul să primească sumele desemnate?
- Care sunt criteriile de acordare a drepturilor pentru categoria respectivă de organizații?
- Cine decide asupra acordării drepturilor?
- Există necesitatea de a avea un registru al organizațiilor beneficiare potențiale?
- Cîtor beneficiari le poate desemna un contribuabil?
- Sunt specificate sumele minime de desemnare?
- Pentru ce pot fi folosite fondurile desemnate?
- Care sunt cerințele de raportare pentru beneficiari?
- Cum sunt soluționate disputele?

5.1. Cine au dreptul să desemneze o parte din taxă?

În toate cele patru țări, persoanele fizice care sunt obligate să depună declarații pe venit și să plătească taxe potrivit legii cu privire la venit personal au dreptul să facă o desemnare a procentului fiscal. În funcție de legislația țării, aceasta ar putea include sau nu întreprinderile mici și fermierii agricoli. Aceste sunt două grupuri de contribuabili care sunt persoane fizice și de aceea sunt supuse impozitului pe venit personal, însă care de regulă sunt supuși anumitor reguli speciale din cauza caracterului veniturilor lor. În Ungaria, de exemplu, sunt incluse ambele grupuri, pe cînd în Polonia, fermierii agricoli care plătesc impozitele în baza Actului impozitelor agricole nu cad sub incidența legislației 1%. Mai mult, de regulă „contribuabilii–persoane fizice” includ toți locuitorii (și nu doar cetățenii) și, din aceste considerente, persoanele de naționalitate străină care au domiciliu permanent în țară și plătesc impozite potrivit legii fiscale naționale de asemenea au dreptul să facă desemnări.

Cu toate acestea, nu toți contribuabilii care sunt obligați să depună o declarație pe venit în baza legii fiscale se pot bucura de posibilitatea de a face desemnări. În Polonia, contribuabilii care aleg să-și depună declarațiile fiscale prin intermediul angajatorilor⁵⁵ sunt excluși din utilizarea mecanismului procentelor. În două țări (Lituania și Slovacia), legile stabilesc o plată minimă care poate fi desemnat unui beneficiar. Din aceste considerente, contribuabilii pentru care procentajul permis al impozitului plătit este mai mic decît această sumă minimă nu vor putea să facă o desemnare.

Însemnătatea numărului contribuabililor incluși constă în numărul de persoane care pot să se folosească de această oportunitate. Cu cît mai multe persoane care plătesc taxe sunt incluse în aria de aplicare a legii (de ex. cetățeni și locuitori, liber profesioniști și angajați, grupurile cu venituri mai mici), cu atît mai mult aceasta îi poate îndeplini potențialul de sensibilizare și direcționare a resurselor spre sectorul nonprofit. Pentru a ilustra acest lucru, atunci cînd sumele minime au fost anulate în Ungaria (a se vedea pagina 25), cu 80.000 mai mulți contribuabili cu venituri mici au obținut posibilitatea de a desemna un procentaj din impozite ONG-urilor.

⁵⁵ 22% potrivit datelor din Igor Golinski. A se vedea *Sistemul 1% al Poloniei* în Capitolul IV al prezentului studiu.

Acordarea dreptului persoanelor fizice, care sunt obligate să plătească impozite, de a face o desemnare privind utilizarea unei părți din impozitul achitat este consecventă cu câteva dintre principiile descrise mai sus (de ex. principiul *determinării personale a impozitului*, precum și principiul *colectării resurselor pentru dezvoltarea societății civile sau sporirea filantropiei*).

Cu toate acestea, în Slovacia, începând cu 2004, contribuabilii—persoane juridice de asemenea au dreptul să desemneze o parte din impozitul lor pe venit pentru 2003 (care de fapt va constitui 2% în baza noului regulament). Intenția din spatele acestei prevederi este de a spori resursele direcționate spre sectorul nonprofit, precum și de a încuraja dezvoltarea filantropiei corporative;⁵⁶ principiul de autodeterminare fiscală nu este relevant aici ca în cazul persoanelor fizice. Prevederea despre „procentajul de la întreprinderi” doar recent a intrat în vigoare și rămîne de văzut în ce măsură această oportunitate nouă își va realiza scopurile propuse.

5.2 Cine au dreptul să primească sumele desemnate?

În toate patru țări, toate formele de *organizații nonprofit, neguvernamentale* sunt incluse printre beneficiari. Aceasta în linii generale se referă la fundații și asociații și, suplimentar, la forme nonprofit specifice unei anumite țări (ca, de exemplu, fonduri non-investiții în Slovacia sau fonduri de caritate și sponsorizare în Lituania). În Slovacia și în Polonia, practic doar organizațiile neguvernamentale pot primi astfel de suport.

Însă în Ungaria și în Lituania, *instituțiilor publice* de asemenea li se permite să primească desemnările procentuale. În Ungaria, există o listă a instituțiilor publice respective – de la Casa Operei din Ungaria și pînă la bibliotecile locale – pe cînd în Lituania toate instituțiile publice care cad sub incidența Legii carității și sponsorizării au dreptul să primească desemnările procentuale. (Aceasta practic acoperă toate instituțiile publice.) În Ungaria, suma desemnărilor direcționate spre instituțiile publice este considerabil mai mică cea a căror susțin organizațiile neguvernamentale.⁵⁷

În Lituania, se califică și *bisericile și sindicatele*, însă nu într-o categorie separată ca bisericile în Ungaria. În Ungaria, desemnarea unui 1% poate fi acordată uneia dintre bisericile înregistrate, în afară de cel 1% acordat ONG-urilor. În Slovacia și Poloni, bisericile nu sunt beneficiare în baza legislației procentelor, decît prin intermediul instituțiilor lor autonome care prestează servicii de utilitate publică (de ex. școlile bisericești).

În cazul în care contribuabilul din Ungaria nu dorește să desemneze 1% unei biserici, există posibilitatea de a-l desemna unui *obiectiv bugetar special*, definit în Actul bugetului din anul respectiv. În anii precedenți, astfel de obiective au inclus acordarea ajutorului pentru lichidarea consecințelor inundațiilor, celebrarea aniversării a 1000 de ani a stătalității Ungariei, combaterea alergiei de la polen. Nu este surprinzător că în anii cînd tema eligibilă a fost acordarea ajutorului în cazul inundațiilor, de zece ori mai mulți contribuabili au decis să desemneze 1% acestui obiectiv special, decît în anul cînd obiectivul a fost celebrarea unui eveniment istoric.

⁵⁶ Forumul Donatorilor Slovaci de asemenea au confirmat că acestea – resursele sporite și filantropia corporativă în dezvoltare – sunt principalele așteptări din partea ONG-urilor. A se vedea IJNL Vol.5, Ediția 1.

⁵⁷ Numărul desemnărilor pentru instituțiile publice a constituit 20.000 în 2003, comparativ cu 1,338 milioane de desemnări pentru organizațiile neguvernamentale.

După cum s-a observat din acest rezumat, tipurile de beneficiari pot varia considerabil. Din cauza impactului preconizat al legislației procentelor asupra dezvoltării societății civile, toate tipurile de organizații neguvernamentale vor fi în general incluse ca potențiali beneficiari. În plus, legile cu privire la procente ar putea înscrie un șir al organizațiilor-recipiente admisibile, în special instituțiile publice, potrivit politicii de stat. Cu toate acestea, eficacitatea includerii instituțiilor publice printre beneficiari este pe larg dezbătută. Astfel de instituții oricum primesc finanțare de stat directă. Din experiența Ungariei. Sumele desemnate unor astfel de instituții nu înlocuiesc susținerea directă din partea statului și mai degrabă sunt considerate ca „trăgând resursele” de la organizațiile neguvernamentale. Cu toate acestea, sondajele efectuate în Lituania sugerează că organele publice ar putea de fapt să se afle într-o situație mai bună decât ONG-urile.⁵⁸

5.3.Care sunt criteriile de acordare a drepturilor pentru categoria respectivă de organizații?

În fiecare dintre cele patru țări, organizațiile neguvernamentale trebuie să îndeplinească anumite cerințe pentru a obține acces la desemnările de procente. O trăsătură comună importantă în toate patru țări este cerința ca organizația beneficiară să desfășoare *activități de utilitate publică*. Această cerință este justificată prin faptul că beneficiarul prin desemnări primește susținere bugetară. Aceste fonduri sunt încasări fiscale care de altfel ar fi folosite în scopuri publice importante și, din aceste considerente, demonstrarea că fondurile vor fi utilizate în interes public este pe deplin rezonabilă. În cazul instituțiilor bugetare, cum ar fi bibliotecile sau creșele, acest element de interes public este evident – însă în cazul organizațiilor neguvernamentale, legea trebuie să stabilească criterii care să asigure utilizarea fondurilor în interes public, și în toate țările s-a făcut acest lucru prin instituirea cerinței ca organizațiile-beneficiare să desfășoare activități de utilitate publică.

În cazul Ungariei și Slovaciei, nu este necesar ca beneficiarii să dețină statutul de „organizații de utilitate publică”, deși ei trebuie să desfășoare anumite activități de utilitate publică. În Lituania și în Polonia, doar „organizațiile de utilitate publică” au dreptul să primească desemnări procentuale.

În Ungaria Legea cu privire la organizațiile de utilitate publică (Actul CLVI din 1997, în continuare „Legea OUP” a fost adoptată în scurt timp după Legea 1%. Legea 1% definește în calitate de beneficiari ONG-urile (fundații și asociații) care desfășoară activități de utilitate publică și nu se implică direct în activități politice. Legea OUP conține tot aceste elemente, printre altele, ca cerințe față de organizațiile de utilitate publică. Cu toate acestea, ONG-urile în Ungaria nu trebuie să dețină statut de organizație de utilitate publică (OUP) pentru a avea dreptul la desemnări de 1%.

În Slovacia, legislația nu prevede statutul de utilitate publică pentru ONG-uri. În schimb, legea fiscală stabilește că beneficiarii potențiali ai desemnărilor procentuale trebuie să desfășoare o activitate de utilitate publică (una dintre cele șapte domenii de activitate definite pe larg). În Lituania, statutul de utilitate publică a fost stabilit printr-o modificare în 2002 la Legea cu privire la caritate și sponsorizare. Beneficiarul desemnărilor de 2% trebuie să fie OUP. Cu toate acestea, OUP este definită pe larg. În mod esențial, unica condiție pentru o organizație de utilitate publică este ca

⁵⁸ A se vedea Vaidotas Ilgius: Lobby pentru Legea 2% în Lituania în Capitolul III al prezentului studiu.

ea să fie implicată într-una dintre activitățile de utilitate publică incluse în listă. Din aceste considerente, legea Lituaniei se soldează cu același rezultat ca și legea Slovaciei.

În Polonia, Legea cu privire la activitatea de utilitate publică și voluntariat (în continuare „legea AUP”) a stabilit statutul de utilitate publică pentru ONG-uri (în vigoare din 2004). Beneficiarul unei desemnări de 1% trebuie să fie organizație de utilitate publică înregistrată. În Polonia, ca și în Lituania, legea AUP le cere ONG-urilor care caută să obțină statut de OUP să desfășoare activități de utilitate publică. Însă în afară de aceasta, legea stabilește condiții ce țin de grupul-țintă de beneficiari ai OUP; utilizarea venitului; permisibilitatea activităților economice; precum și regulile de guvernare. (A se vedea Schema comparativă care conține o descriere a acestor condiții). Drept consecință, s-ar putea de așteptat ca în Polonia o parte mai mică din ONG-uri să primească desemnările procentuale decât în oricare dintre celelalte trei țări.

5.4. Criteriile de acordare a drepturilor – alte condiții

În Lituania și Polonia, unica cerință pentru beneficiari este ca aceștia să obțină statutul de OUP. În legile acestor țări se presupune că statutul de OUP este ca o ștampilă de aprobare, care garantează existența anumitor standarde de transparență și răspundere așteptată de către stat din partea beneficiarilor desemnărilor fiscale. În lipsa acestei „ștampile”, legile trebuie să stabilească reguli pentru transparență și răspundere. Astfel, în Ungaria și în Slovacia, legile impun un șir de condiții pentru beneficiari în afară de cerința ca ei să desfășoare activități de utilitate publică.

În ambele țări, organizația trebuie să demonstreze că există de o anumită perioadă de timp. În Ungaria, legea inițial cerea o perioadă de timp de trei ani; însă ulterior aceasta a fost micșorată până la doi ani. În cazul în care ONG-ul beneficiar este o organizație de utilitate publică proeminentă,⁵⁹ legea cere doar ca aceasta să fi fost înregistrată cel puțin cu un an până la prima zi a anului în care are loc desemnarea fiscală. În Slovacia, organizația beneficiară trebuie să fi fost instituită în anul calendaristic anterior înregistrării în lista beneficiarilor, adică doi ani anterior anului în care au loc desemnările fiscale.

O altă condiție comună este că ONG-ul beneficiar nu poate avea datorii publice. Datoriile publice se referă, de exemplu, la datoriile aferente impozitelor neachitate, plăților contribuțiilor în fondul asigurărilor sociale sau în fondul de pensii. În Slovacia nu se permite ca beneficiarul să aibă astfel de datorii. În Ungaria situația a fost la fel până în anul 2001. Începând cu 2002, beneficiarului i se permite să aibă datorii publice, însă acesta trebuie să facă o declarație prin care autorizează autoritatea fiscală să deducă datoria din suma desemnărilor de 1% primite de către organizație.

În plus, potrivit legislației Ungariei, beneficiarul trebuie să „activeze în interesul populației naționale sau ungarilor de peste hotarele țării”. Această clauză le-ar putea interzice unor ONG-uri să colecteze desemnările de 1%, și anume celor care activează în interesul dezvoltărilor în alte țări, de ex. în Europa de sud-est sau Africa.

⁵⁹ În Ungaria există două nivele ale statutului de utilitate publică. „Utilitatea publică proeminentă” atrage după sine beneficii mai mari, dar și cerințe mai înalte privind răspunderea ONG-urilor.

5.5. Cine decide asupra acordării drepturilor? Există necesitatea de a avea un registru al organizațiilor beneficiare potențiale?

Fiecare dintre țări prevede autorități diferite pentru luarea deciziilor cu privire la beneficiarii care se califică pentru desemnări. Întrebarea referitor la instituția care să fie autoritatea competentă de asemenea ține de întrebarea dacă ONG-urile trebuie să fie înregistrate în mod special pentru a primi desemnările procentuale. În Ungaria, *autoritatea fiscală* este cea care în fiecare an decide în privința acordării dreptului ONG-urilor de a le fi desemnate de către contribuabili 1% din impozitele acestora.⁶⁰ Calificarea ONG-ului de a primi desemnări este determinată doar după efectuarea desemnărilor.

În baza acestui sistem, problemele legate de acordarea dreptului ONG-urilor de a primi desemnări au cauzat multe dificultăți. Principala problemă a fost faptul că un număr considerabil de desemnări sunt „irosite” deoarece sunt acordate ONG-urilor care nu au dreptul să le primească.⁶¹ Într-un caz care a fost pe larg mediatizat, autoritatea fiscală a comis o greșeală și a transferat o sumă mare de fonduri unui beneficiar care nu avea dreptul la desemnări (deoarece fusese instituit mai târziu decât data stipulată în lege).

Pentru a evita astfel de situații legislația Slovaciei a introdus înregistrarea obligatorie pentru ONG-urile care aspiră la primirea desemnărilor procentuale. Din motive de accesibilitate, capacitate și eficiență, *rețeaua notarilor* a fost aleasă de legislatori ca și autoritate de înregistrare. ONG-urile trebuie să prezinte la notar toate documentele care le dovedesc dreptul de a primi desemnări procentuale. Notarul va constata dacă ONG-ul întrunește toate criteriile juridice și contabile, și dacă da, va înscrie ONG-ul într-un registru centralizat al beneficiarilor. Contribuabilii pot face desemnări în mod efectiv doar unui ONG care este enumerat în registru. Don aceste considerente, în sistemul slovac calificarea unui ONG este determinată înainte de efectuarea desemnărilor.

Au fost identificate și unele dezavantaje ale acestui sistem. Problema principală pare să fie faptul că ONG-urile trebuie să decidă dacă să investească în înregistrare (care necesită un volum considerabil de timp, efort și bani, în special pentru organizațiile mai mici) înainte ca să știe ce sumă de bani le-a fost desemnată. În Ungaria ONG-urile pot cântări costurile procedurii de calificare cunoscând suma care ar putea ajunge pe conturilor lor. În Slovacia, necolectarea unor desemnări suficiente ar putea descuraja ONG-urile de a se înregistra în genere în anul următor.

Însă problema parțial se datorează procedurii administrative complicate prin care trebuie să treacă ONG-urile pentru a-și putea prezenta documentele la notar. În prezent se planifică simplificarea acestui proces; ONG-urile vor trebui să se înregistreze doar o singură dată și nu în fiecare an.

În sistemul Lituaniei și cel al Poloniei, autoritățile *care înregistrează ONG-urile cu statut de utilitate publică* sunt cele care de fapt decid cu privire la acordarea dreptului acestora de a primi desemnările procentuale. În Lituania autoritatea respectivă este un departament special al Registrului Funciar, pe

⁶⁰ Bisericile, pe de altă parte, trebuie să obțină așa-numitul număr tehnic, care de fapt este un mecanism de înregistrare pentru desemnările de 1%.

⁶¹ Suma unor astfel de desemnări a fost în special înaltă la început, însă acum s-a micșorat pînă la 0,11% din numărul total de desemnări pe an.

cînd în Polonia – Registratorul Național Judecătoresc. În ambele țări va exista un registrator central al ONG-urilor cu dreptul la desemnări. În așa caz, ONG-urile vor trebui să treacă prin procedura de calificare doar o singură dată, atunci cînd vor obține statutul OUP.

5.6. Sunt specificate sumele minime de desemnare? Pentru ce pot fi folosite fondurile desemnate?

Actualmente, o sumă minimă pentru desemnările fiscale este stabilită în Slovacia și în Lituania. Pînă în 2001, și în Ungaria este stabilită o sumă minimă. Aceste sume erau determinate în baza unei analize cost-beneficiu (adică, dacă pe autoritățile fiscale le-ar costa mai mult să proceseze suma decît suma însăși); sau ele reflectau 1% din impozitul pe salariul minim (de ex. 20 de coroane sau circa 0,5 euro în cazul unui contribuabil-persoană fizică în Slovacia). Cu toate acestea, în Ungaria această cerință a fost eliminată ca rezultat al pledoariilor eficiente din partea Bisericii Catolice.⁶² ONG-urile din Slovacia de asemenea recomandă excluderea sumei minime pentru o desemnare.

În Polonia nu este stabilită p sumă minimă. Cu toate acestea, contribuabilii fac transfer ONG-ului beneficiar și ei înșiși suportă costul transferului. De aceea, rămîne la discreția contribuabilului să decidă dacă merită să suporte costul tranzacției pentru a face o desemnare fiscală.

5.7. Cîtor beneficiari le poate desemna un contribuabil?

În Ungaria și în Slovacia un contribuabil-persoană fizică poate desemna doar unei organizații nonprofit (deși în Ungaria, acesta poate suplimentar desemna și unei biserici sau unui obiectiv bugetar special). În Slovacia, începînd cu acest an, o persoană juridică (o întreprindere) poate face desemnări mai multor beneficiari, atît timp cît fiecare desemnare în parte depășește suma minimă necesară pentru întreprinderi (250 coroane sau circa 6 euro). În Lituania și în Polonia nu există restricții privind numărul beneficiarilor căror un contribuabil (o persoană fizică) i-ar putea face desemnări.

E foarte probabil că motivul acestor diferențe este unul administrativ. În timp ce contribuabilii ar aprecia opțiunea de putea susține cîteva organizații, permisiunea unui singur beneficiar per contribuabil facilitează simplitatea și cost-eficiența administrării. În cazurile cînd un contribuabil poate susține mai mulți beneficiari fie suma desemnării procentuale este mai mare (ca în cazul Slovaciei și al Lituaniei), fie procedura este diferită (contribuabilul suportă costul tranzacției, ca în cazul Poloniei).

5.8. Utilizarea fondurilor desemnate

Una dintre trăsăturile cele mai atractive ale fondurilor desemnate, din punctul de vedere al ONG-urilor, este că aceste sume nu sunt indicate pentru un anumit proiect și în general pot fi folosite ca fonduri necondiționate. În Europa centrală și de est, susținerea acordată de donatori și în special cea de stat este în primul rînd disponibilă pentru anumite proiecte, dar nu pentru a acoperi cheltuielile

⁶² Statul a alocat suport adițional bisericilor în baza numărului de desemnări pe care acestea le-au primit. De aceea, Biserica Catolică era interesată să sporească numărul desemnărilor primite prin includerea în schemă și a contribuabililor cu venituri mai mici. Ele au insistat ca și desemnările mai mici de 100 de forinți, sumă anterior determinată ca minimă, de asemenea să fie valabile și executate. Datorită pledoariilor lor reușite, încă circa 70-80.000 de contribuabili au fost incluși în fondul potențialilor desemnatori.

generale sau operaționale de bază ale unei organizații. ONG-urile se confruntă cu dificultăți în acoperirea cheltuielilor ce nu țin de proiecte și trebuie să fie extrem de inventive pentru a colecta fonduri necondiționate pentru a acoperi astfel de cheltuieli. Desemnările primite prin intermediul mecanismului procentual de obicei pot fi folosite nu doar pentru un anumit proiect dar mai mult și pentru cheltuielile generale ce țin de obiectivele de utilitate publică ale organizației.

Aceasta în general este adevărat în toate cele patru țări, și formularea prevederilor care permit utilizarea desemnărilor este foarte similar în toate țările: desemnările pot fi folosite „pentru a promova activitățile de utilitate publică”. Această frază este interpretată oarecum îngust în Ungaria, unde cheltuielile operaționale generale (de ex. arenda spațiului) nu pot fi contabilizate ca cheltuieli care promovează activități de utilitate publică. Cu toate acestea, chiar și în Ungaria cheltuielile indirecte aferente programelor (de ex. arenda spațiului ce ține de vreo activitate a programului sau salariul achitat angajaților unui program) sunt considerate ca utilizare adecvată a desemnărilor de 1% și în practică, ONG-urile pot astfel să achite arenda și salariile. Suplimentar, ONG-urile pot folosi fondurile desemnate pentru a acoperi datoria publică.

Potrivit unei modificări mai recente la Legea 1% din Ungaria, beneficiarilor li se permite să rețină sumele desemnate pentru a fi utilizate mai târziu; cu alte cuvinte, nu există nici o cerință ca fondurile să fie cheltuite într-o anumită perioadă-limită de timp. (Peste un an de la primirea fondurilor trebuie să fie publicat un raport privind utilizarea fondurilor, în care trebuie să fie menționate toate rezervele de desemnări).

În Lituania fondurile aferente desemnărilor fiscale pot fi folosite pentru orice activități ce țin de obiectivele de utilitate publică, care sunt menționate în statutul organizației. În Slovacia astfel de fonduri poate fi folosite pentru a promova activitățile de utilitate publică care sunt definite în legea fiscală. Fondurile trebuie să fie utilizate pînă la sfîrșitul următorului an financiar. În Polonia, fondurile pot fi folosite în orice scop, inclusiv în scopuri generale, și nu există restricții de timp în privința utilizării fondurilor.

5.9. Care sunt cerințele de raportare pentru beneficiari?

Drept regulă generală, organizațiile beneficiare trebuie să raporteze privind utilizarea desemnărilor procentuale în toate cele patru țări, deși cerințele de raportare într-o oarecare măsură variază. În Lituania și în Polonia nu există cerințe de raportare separate în baza prevederilor cu privire la procente ale legii; cu toate acestea, organizațiile de utilitate publică trebuie să fie responsabile și să raporteze în privința tuturor fondurilor procentuale pe care le primesc. În Lituania organizațiile de utilitate publică trebuie să publice două rapoarte: unul privind granturile și cadourile caritabile primite (inclusiv desemnările procentuale); și altul, în care să fie descrise activitățile pentru care au fost folosite fondurile. În Polonia aceste două obiective sunt abordate într-un singur raport, care nu este doar publicat, ci și se prezintă Ministrului Muncii și Afacerilor Sociale. (În Ungaria și în Lituania, OUP-urile nu trebuie să prezinte raportul unei instituții de stat).

În Ungaria ONG-urile trebuie să publice un raport privind utilizarea fondurilor sub formă de anunț în presă. Originalul anunțului trebuie arhivat și păstrat ca dovadă în caz de vreo inspecție fiscală. Această cerință este rezultatul modificării recente la Legea 1% și s-a dovedit a fi împovărătoare

pentru ONG-uri. Anterior, ONG-urile puteau prezenta raportul în orice formă atât timp cât acesta era pus la dispoziția publicului, de ex. publicat pe internet sau în buletinul informativ propriu. Noua regulă a fost introdusă în 2003 ca parte a pachetului legislativ cu scopul de a face mai transparentă utilizarea fondurilor publice. Raportul în presă trebuie publicat până la 31 octombrie a anului ce urmează primirea fondurilor.

În Slovacia organizația care primește mai puțin de 100.000 de coroane (circa 2.500 euro) nu trebuie să prezinte rapoarte. Organizația care primește mai mult de 100.000 coroane trebuie să prezinte un raport pentru publicare în Buletinul Comercial național. Raportul trebuie să conțină o divizare pe categorii a fondurilor utilizate. Raportul trebuie trimis nu mai târziu de un an de la publicarea listei beneficiarilor pentru anul precedent. Lista conține ONG-urile care au primit desemnări în anul precedent și este publicat de autoritatea fiscală până la 31 ianuarie a fiecărui an.

În afară de aceasta, organizațiile care au primit peste 1.000.000 de coroane (circa 25.000 euro) trebuie să efectueze auditul rapoartelor financiare. Astfel de ONG-uri trebuie să trimită rezultatele auditului împreună cu detalii privind utilizarea fondurilor pentru publicare în Buletinul Comercial.

5.10. Cum sunt soluționate disputele?

Legile din fiecare țară nu abordează explicit soluționarea disputelor dintre contribuabil și autoritatea fiscală sau dintre beneficiar și autoritatea fiscală, cu excepția Ungariei. În Ungaria, ca rezultat al experienței de câțiva ani cu astfel de dispute, Legea 1% a fost modificată pentru a trata în mod specific câteva aspecte ale soluționării disputelor.

Ca regulă generală, disputele dintre contribuabil și autoritatea fiscală va fi soluționată potrivit normelor procedurii administrative din țara respectivă, pe când disputele dintre ONG-ul beneficiar și administrația fiscală vor fi soluționate potrivit normelor Codului Civil și normelor procedurii civile.

În experiența Ungariei disputele tind să se axeze pe două aspecte principale. Unul ține de ONG-urile beneficiare care nu reușesc până la termenul-limită de 30 octombrie să-și dovedească dreptul la desemnări. Aceste ONG-uri pierd toate desemnările, chiar dacă întârzierea nu a avut loc din vina ONG-ului (de ex. oficiul poștal nu a livrat la timp poșta). În prezent, datorită modificării legii din 2000, în cazul în care beneficiarul nu se încadrează în termenul de 30 de zile, se aplică prevederile Actului de procedură administrativă. Articolul 40 al Actului IV din 1957 privind Normele Generale ale Procedurii administrative prevede despăgubiri în cazul când întârzierea este justificată.

O altă problemă ținea de situațiile în care autoritatea fiscală a considerat un ONG ineligibil să primească fonduri desemnate, iar ONG-ul nu a fost de acord. În astfel de cazuri, ONG-ul ar putea contesta, însă din cauza procedurii de contestare îndelungate, ONG-ul ar putea fi revendicat peste un an sau doi din momentul când trebuia să primească fondurile desemnate. Astfel, Legea 1% a fost modificată și în prezent prevede că autoritatea fiscală trebuie să emită o decizie în scris prin care să vină cu argumente în cazul când stabilește că un beneficiar nu are dreptul să primească desemnări. Decizia respectivă poate fi contestată în instanța de judecată competentă, care în decurs de 15 zile va efectua o procedură rapidă și va face o determinare finală, fie menținând sau casând decizia autorității fiscale.

Al treilea domeniu de dispute posibile este între autoritatea fiscală și contribuabil. În Legea 1% nu se conțin norme speciale cu privire la acest aspect. În cazul în care autoritatea fiscală stabilește drept nevalabilă desemnarea unui contribuabil, aceasta emite o rezoluție, care poate fi contestată de contribuabil în baza procedurilor standard ale Actului de procedură administrativă.⁶³

În Lituania și în Polonia, doar OUP-urile au dreptul să primească desemnări, iar în Slovacia este necesară înregistrarea prealabilă. Din aceste considerente, probabilitatea apariției disputelor descrise mai sus, între ONG și autoritatea fiscală în legătură cu acordarea drepturilor la desemnare, este mică în aceste țări la această etapă. (Probabilitatea este mai mare ca astfel de dispute să apară între ONG-uri și autoritatea de înregistrare).

O altă problemă merită a fi luată în considerare și ea este abordată doar în legislația Slovaciei. Aceasta implică lichidarea ctivității ONG-ului beneficiar. În Slovacia, în cazul când beneficiarul se lichidează în perioada de la înregistrare și până la transferarea fondurilor desemnate, acesta își pierde dreptul de a primi sumele desemnate. În cazul când beneficiarul se lichidează în decursul unui an de la transferul fondurilor, acesta va înapoia administrării fiscale suma desemnărilor primite.

6. Aspecte procedurale

În capitolul ce urmează ne vom axa pe procedurile administrative pe care părțile (contribuabilii, autoritățile și ONG-urile) trebuie să le întreprindă pentru a face sistemul funcțional. Importanța procedurilor administrative este destul de înaltă în cazul sistemului de desemnare procentuală. Din punctul de vedere al *contribuabilului*, procesul care trebuie întreprins pentru a face o desemnare este unicul și astfel costul tranzacției este decisiv pentru contribuabil. Din aceste considerente, una dintre cele mai importante întrebări care trebuie puse pentru a prezice comportamentul contribuabilului este cât de ușor sau greu este de a face o desemnare. Din punctul de vedere al *autorității fiscale*, un factor important este micșorarea costurilor administrative – eficiența sistemului va trebui să fie măsurat cel puțin parțial vizavi de costurile aferente funcționării acestuia. Autoritatea fiscală trebuie să ia în considerare și legislația specială, în mod specific, normele de protecție a datelor care necesită anonimitatea desemnatorilor, ceea ce va avea un impact asupra procedurilor. Din punctul de vedere al *ONG-urilor*, costurile administrative vor juca un rol major în decizia acestora de a colecta desemnări procentuale sau nu.

În vederea examinării modului în care cerințele administrative influențează eficiența mecanismului, vom analiza următoarele întrebări:

- Cum și când se face desemnarea? Sunt desemnările anonime?
- Ce date trebuie să ofere contribuabilii pentru ca desemnarea să fie eficientă?
- În ce măsură statul oferă informația necesară?
- Care sunt procedurile pentru contribuabilii care depun declarațiile pe venit prin angajatori?

⁶³ Autoritatea emitentă poate retrage rezoluția în baza rezultatului contestației sau, alternativ, dacă aceasta nu are loc, autoritatea ierarhic superioară autorității fiscale poate retrage rezoluția; sau Instanța administrativă poate anula rezoluția și hotărî ca autoritatea emitentă să reconsidere faptele.

- Care sunt cerințele procedurale pentru autoritatea fiscală și pentru ONG-uri?
- Ce se întâmplă în cazul când se transferă o sumă greșită?

6.1. Perspectiva contribuabililor

Ca regulă generală, cu cât mai simple sunt procedurile, cu atât mai mare este probabilitatea că contribuabilii vor găsi timp și vor depune efort pentru a face desemnarea. Cu cât este mai dificil de a face o desemnare, cu atât mai mică este probabilitatea că ei de fapt vor face-o.

Toate dovezile la zi din Ungaria și din Slovacia demonstrează că odată cu eliminarea poverii administrative, probabilitatea că contribuabilul va face o desemnare sporește. În Ungaria, unde normele procedurale au fost simplificate repetat prin intermediul modificărilor la lege, doar 5,1% din cei care nu au făcut desemnări au menționat drept motiv „probleme tehnice și administrative”.⁶⁴ Drept comparație, 20% din „non-desemnatorii” din Slovacia, unde contribuabilii au trebuit să urmeze o procedură mai complicată, au declarat că „procesul de atribuire a fost foarte dificil”.⁶⁵

Gabor Posch⁶⁶ estimează că în Ungaria timpul pentru a completa un formular de desemnare nu trebuie să ia mai mult de două minute (odată ce contribuabilul are datele disponibile pentru beneficiarul ales). Timpul ar putea dura câteva minute mai mult în funcție și de numărul desemnărilor pe care contribuabilul dorește să le facă (adică, dacă desemnarea se face doar unui ONG sau și unei biserici).

La cealaltă extremă este Polonia, unde contribuabilul trebuie să se ducă la bancă sau la oficiul poștal pentru a transfera banii, ceea ce necesită un efort suplimentar și se poate de așteptat să ia în media cel puțin 30 de minute. Cu toate acestea, legislatorii polonezi special au stabilit o procedură mai complicată. După cum a explicat un funcționar al unui minister polonez, este de dorit ca atunci când un contribuabil ia o decizie ce ține de fondurile publice el sau ea să acționeze într-o manieră informată și conștientă,⁶⁷ ceea ce se încurajează printr-un proces în care participantul trebuie să participe activ.

6.2. Cum și când se face desemnarea? Sunt desemnările anonime?

Fără îndoială, cea mai simplă modalitate de efectuare a unei desemnări de către un contribuabil ar fi „bifarea unei boxe” pe forma declarației fiscale. Cu toate acestea, acesta nu este un mijloc de desemnare în niciuna dintre țări. În Ungaria și în Lituania, desemnările trebuie să se facă pe forme separate în momentul când contribuabilul depune declarația fiscală și trebuie trimisă prin poștă împreună cu aceasta.⁶⁸ În Slovacia și în Polonia declarațiile sunt depuse separat de declarațiile fiscale.

⁶⁴ Mai sus nota 40, pagina 25

⁶⁵ Atribuirea 1% din taxele achitate: rezultatele primului an de implementare în Slovacia, accesibil la <http://www.onepercent.hu/documents.htm#SISStudies>.

⁶⁶ A se vedea Gabor Posch: *Aplicarea Legii 1% a Ungariei* în Capitolul IV al prezentului studiu.

⁶⁷ Contribuția lui Krysztof Wieckiewicz la conferința Institutului de Afaceri Publice cu privire la legislația 1%, Varșovia, noiembrie 2003. De asemenea a se vedea documentul lui Igor Golinski în Capitolul IV al prezentului studiu.

⁶⁸ În Ungaria se întrevide un „pericol” mare, deoarece statul planifică să livreze cetățenilor, începând cu 2005, formulare de declarații fiscale pre-completate. Oficiul fiscal va întocmi declarația fiscală pentru contribuabil în baza datelor pe care le deține, o va trimite

Metoda de desemnare deseori este legată de caracterul anonim al actului.

În Ungaria, Slovacia și Lituania desemnările ar putea să nu dezvăluie identitatea contribuabilului desemnator. Ca și datele ce țin de raportarea fiscală, desemnarea fiscală este considerată confidențială în baza legislației de protecție a datelor.

Mai mult, în Ungaria Legea cu privire la libertatea religiei stipulează că statul nu poate ține evidența afilierii religioase a cetățeanului.⁶⁹ Desemnările făcute bisericilor sunt clasificate anume ca astfel de evidență. Din aceste considerente, deși desemnările sunt trimise prin poștă împreună cu declarațiile fiscale, desemnările – atât pentru ONG-uri, cât și pentru biserici – sunt incluse în plicuri sigilate separate, care este detașat de la formularul fiscal de către autoritatea fiscală. Autoritatea fiscală separă plicurile și formele desemnărilor, astfel asigurând protecția datelor (registru desemnatorilor nu va conține datele desemnatorilor). Plicurile sunt codate și pot fi reconstituite doar în caz de dispută sau dacă contribuabilul cere informații legate de propria desemnare. Modelul Lituaniei îl urmează îndeaproape pe cel al Ungariei.

În Slovacia desemnările se fac separat de depunerea declarațiilor fiscale și trebuie trimise prin poștă în decurs de 15 zile după expirarea termenului pentru depunerea declarațiilor fiscale. În baza experienței din primii doi ani de implementare, acum se ia în considerare efectuarea unor schimbări în metoda de desemnare, astfel ca să nu fie necesar de a expedia prin poștă o declarație separată de desemnare. Cu toate acestea, va exista o procedură separată pentru cei care depun declarațiile fiscale prin intermediul angajatorilor (a se vedea mai jos).

În Polonia s-a abordat o metodă total diferită. Pentru a spori efectul filantropic al legii, donatorul face transferul personal, iar beneficiarul cunoaște identitatea donatorului. Transferurile pot fi făcute între 1 ianuarie și 30 aprilie a anului ce urmează anul fiscal pentru care au fost achitate impozitele. Contribuabilul trebuie să păstreze dovada transferului în caz de inspecții fiscale. Ulterior, contribuabilul declară în declarația fiscală anuală că plata efectuată a fost în sumă de pînă la 1% din datoria sa fiscală.

Modelul polonez cu adevărat sporește posibilitatea de stabilire a unei relații reciproc benefice dintre contribuabil și ONG-ul, deoarece le permite desemnatorului și beneficiarului să comunice direct. O astfel de comunicare directă este baza încrederii care de obicei se stabilește între donator și ONG. În așa mod, ONG-urile ar putea păstra desemnatorii an de an și de asemenea i-ar putea transforma în „donatori adevărați” ai organizației. Însă, în același timp, sistemul îngreuiază povara asociată cu desemnarea fondurilor și necesită un angajament mai mare din partea contribuabililor decât în alte țări.

6.3. Ce date trebuie să ofere contribuabilii pentru ca desemnarea să fie corectă?

Un alt aspect al simplității sau dificultății efectuării unei desemnări constă în volumul de informație pe care contribuabilii trebuie să cerceteze și să furnizeze pentru a face o desemnare corectă. Printre

contribuabilului și, dacă nu primește nici o obiecție de la acesta, va considera că acesta este de acord cu impozitele indicate.

Deocamdată nu este hotărît cum vor fi incluse în această schemă desemnările de 1%.

⁶⁹ Actul IV din 1990 cu privire la libertatea religiei, libertatea conștiinței și bisericilor, Art.3(2)

țările studiate, Ungaria pare să aibă cel mai simplu sistem, dat fiind că este necesar doar un singur lucru – numărul fiscal de identificare (NFI) al beneficiarului – pentru a face o desemnare corectă. În afară de aceasta, contribuabilul poate scrie numele beneficiarului pe formular, însă în caz de dubii, beneficiarul va fi identificat în baza numărului NFI al său. În cazul în care NFI lipsește, desemnarea va fi valabilă doar dacă beneficiarul poate fi identificat fără greșală după nume. În plus, contribuabilul trebuie să-și indice propriul nume, adresă și NFI pe plic.

Formele de desemnare din Slovacia și Lituania sunt mai exigente. În Slovacia, contribuabilul trebuie să furnizeze anumite date personale, suma ce corespunde cu 1% din impozitul său, precum și anul pentru care se face desemnarea, și denumirea, adresa și numărul de identificare al beneficiarului, pe lângă forma sa juridică de organizare. Este discutabilă valoarea cerinței ca contribuabilul să indice suma ce corespunde cu 1% din impozit, deoarece autoritatea fiscală deseori poate determina această informație mai exact (cu excepția când este necesară obținerea acordului contribuabilului cu o anumită sumă).

În țările în care contribuabilul poate alege mai mulți beneficiari, este necesar ca acesta să indice sumele care urmează să fie transferate fiecărui beneficiar. În Slovacia întreprinderile pot denumi câțiva beneficiari și astfel trebuie să indice suma impozitului care urmează să fie transferată fiecărui beneficiar în mărime de până la 2% din impozit, pe când în Lituania contribuabilii–persoane fizice trebuie să indice ce rată a impozitului urmează să fie transferată fiecărui beneficiar în mărime de până la 2% din impozitele achitate.

În Polonia contribuabilii trebuie să obțină și să furnizeze informații ce țin de beneficiar, necesare pentru efectuarea unui transfer bănesc prin bancă sau oficiul poștal (denumirea, adresa și numărul contului bancar); de asemenea, ei trebuie să declare în declarația lor fiscală că astfel de plăți au fost efectuate. Un aspect specific al sistemului polonez este faptul că ONG-urile trebuie să-și „mediatizeze” și distribuie numărul contului bancar, spre deosebire de NFI, solicitat în alte țări (deși în Lituania se solicită și rechizitele bancare ale beneficiarului pentru a îndeplini formularul de desemnare). Cu toate acestea, este ordinar ca ONG-ul să-și distribuie rechizitele bancare cu scop de colectare a fondurilor, de aceea, acest lucru se poate dovedi a nu fi chiar un dezavantaj.⁷⁰

6.4. În ce măsură statul oferă informația necesară?

În cazul când contribuabilul întâmpină dificultăți la găsirea datelor necesare, el/ea ar putea abandona ideea de a face o desemnare fiscală. Din aceste considerente, este în interesul suprem al ONG-urilor să ofere informații contribuabililor. Însă ONG-urile ar putea avea capacitate limitată de a ajunge la toată lumea, iar uneori ar putea din neglijență furniza informații greșite. În același timp, statul nu se consideră (și nu trebuie să se considere) responsabil de furnizarea contribuabililor a tuturor informațiilor necesare pentru îndeplinirea unui formular de desemnare.

Există două aspecte de informații necesare unui contribuabil. Unul se referă la fondul organizațiilor potențiale din care să fie ales beneficiarul. Altul ține de furnizarea datelor exacte ale organizației

⁷⁰ În Ungaria, de exemplu, câteva bănci au început să furnizeze numere speciale ale conturilor bancare pentru ONG-uri, care sunt scurte și ușor de memorat. Băncile ar putea încasa taxe puțin mai mari pentru astfel de conturi sau le-ar putea oferi ca susținere de sponsorizare.

alese pentru îndeplinirea formularului de desemnare. Fără îndoială, este util în privința celui de-al doilea tip de informații ca statul să furnizeze lista beneficiarilor într-o oarecare formă; acesta servește drept o sursă sigură de informație și dovadă a dreptului ONG-ului la desemnare în ochii contribuabilului. Cu toate acestea, probabilitatea este mică ca o listă oficială cu câteva mii de denumiri, întocmită de autorități, ar ajuta contribuabililor să găsească un ONG pe care să-l susțină. De fapt, depinde de înseși ONG-urile și de furnizorii de servicii profesionale, cum ar fi Centrul Nonprofit de Informare și Instruire (CNII) în Ungaria sau Primul Centru de Deservire Nonprofit Slovac (1.CDNS) în Slovacia, cât de ușor sau dificil va fi pentru o anumită persoană să aleagă un ONG și să găsească datele necesare.

În Ungaria statul furnizează o listă a denumirilor și numerelor tehnice (TIN) doar pentru biserici (în jur de 100 de înscrieri). Un ONG, CNII, ține o bază de date centrală a ONG-urilor care doresc să primească desemnări procentuale, care este alcătuită din ONG-urile care benevol au consimțit să fie incluse în baza de date. Această bază de date conține peste 5000 de denumiri de organizații, circa 20% din organizațiile care au primit desemnări în 2003. Este parte dintr-un serviciu cuprinzător care oferă, printre alte lucruri, o funcție de căutare, și ajută contribuabililor în găsirea unui ONG pentru susținere.

În celelalte țări există un registru central oficial al tuturor beneficiarilor, care nu este distribuit, dar este accesibil publicului (Registru Notarial în Slovacia, Registrul Funciar în Lituania și Registrul Judecătoresc în Polonia, a se vedea pagina 24 mai sus). Există de asemenea centre de resurse ONG care prestează servicii contribuabililor în identificarea unui ONG potrivit și la completarea formelor. Aceste centre se vor baza pe listele oficiale, deși mai important, ele vor comunica direct cu contribuabilii și vor facilita comunicarea între contribuabili și ONG-uri.

6.5. Care sunt procedurile pentru contribuabilii care depun declarațiile pe venit prin angajatori?

În acele țări din Europa Centrală și de Est unde impozitarea a fost anulată de decenii, iar rata de evaziune fiscală încă este foarte înaltă,⁷¹ există un obicei general ca angajatorii să depună declarațiile fiscale pentru angajații lor. În Ungaria, de exemplu, aceasta se permite în cazul când angajatul nu mai are alte venituri decât salariul primit de la angajator. Numărul persoanelor care aleg să-și depună declarațiile fiscale prin intermediul angajatorilor variază; în Ungaria el constituie circa 50% din toți contribuabilii.

În cazul când angajatorul depune declarația fiscală, contribuabilii ar putea fi descurajați de a face desemnările de 1%, dat fiind că nici măcar nu-și îndeplinesc declarațiile fiscale singuri. (În plus, mulți întreprinzători independenți în Ungaria care sunt obligați să-și depună propriile declarații fiscale pur și simplu lasă această sarcină contabililor). S-ar putea de așteptat ca în astfel de cazuri contribuabilii fie să nu facă desemnări, sau să ia o decizie „de predare”, adică să lase o altă persoană să decidă pentru ei, cum ar fi contabilul sau funcționarul care achită salariile.⁷² Mai mult, în acest

⁷¹ Mai sus nota 40, pagina 11

⁷² În cadrul studiului efectuat în 2000, 25% din cei care au fost completați de angajatori au raportat că angajatorul nu i-a informat despre posibilitatea de a face desemnări fiscale. Mai sus nota 40, pagina 25.

caz, considerațiunile procedurale administrative ar putea juca un rol mai mare, de ex. completarea formele de desemnare pentru angajați să fie mai dificil decât pentru cei care își depun singuri declarațiile fiscale. Acesta va fi cazul Slovaciei începând cu 2005.⁷³

În Ungaria, în cazul când angajatorul prezintă un raport în loc de declarația fiscală pentru angajator, angajatorul trebuie să-i transmită un plic sigilat cu formularul(ele) de desemnare. Acest plic trebuie să conțină semnătura angajatului peste ștampilă. Angajatorul trimite plicul împreună cu raportul la autoritatea fiscală.

În Slovacia, un număr mare de contribuabili de obicei își prezintă declarațiile fiscale prin intermediul angajatorului. Până în momentul când a fost introdusă legislația cu privire la 1% în Slovacia, se identificase o problemă în cadrul sistemului din Ungaria, și anume faptul că persoanele care își prezentau desemnările prin intermediul angajatorilor într-un fel se simțeau „forțați” să numească un anumit ONG ca și beneficiar, de ex. o organizație pe care conducerea o consideră că merită să fie susținută. Deși incidența unor astfel de „decizii ghidate” era mică din punct de vedere statistic⁷⁴ (și s-a redus în timp), totuși, a fost o plângere exprimată de unele ONG-uri. Pentru a evita o astfel de situație, legislația Slovaciei le oferă contribuabililor posibilitatea de a face desemnări în mod privat (adică, la domiciliu), chiar și pentru cei care își raportează impozitele prin intermediul angajatorilor.

În Slovacia contribuabilii își expediază desemnările într-o declarație separată în decurs de 15 zile de la depunerea declarației fiscale. Cei care nu-și depun propriile declarații fiscale, pot depune desemnările în decurs de 30 zile, însă de asemenea trebuie să obțină și să prezinte împreună cu desemnarea un certificat de la angajator care să indice suma care constituie 1% (2% din 2004) din impozitele achitate în anul precedent.

În Lituania legea permite ca fie angajatorul, fie angajatul să prezinte desemnarea. În cazul când contribuabilul prezintă declarația fiscală prin intermediul angajatorului, angajatorul trebuie să transmită desemnările colectate autorității fiscale până la 1 mai. Desemnările trebuie plasate într-un plic sigilat și semnat de către contribuabil peste sigiliu. Cu toate acestea, angajatul poate alege să trimită desemnarea direct autorității fiscale în perioada dintre sfârșitul perioadei de raportare fiscală și 1 mai.

În Polonia angajatorii sau autoritățile securității sociale au dreptul să prezinte rapoarte în locul unei declarații fiscale pentru angajați doar în cazul când angajații nu au alte venituri decât salariul și nu pretind la beneficii fiscale. Deși neconsecvent cu conceptul de desemnare fiscală, aparent în Polonia contribuțiile de 1% sunt calificate ca beneficiu și, din aceste considerente, acești angajați nu vor avea opțiunea de a face transferul de 1% unui beneficiar. În mod esențial, aceasta nu-i permite unei rate înalte de contribuabili (22% în 2002) să se folosească de posibilitatea de a face o desemnare procentuală, cu excepția cazului când aceștia aleg să-și completeze singuri declarația fiscală.

⁷³ În Slovacia, contribuabilii „obișnuiți” vor avea posibilitatea să declare desemnările în declarațiile fiscale, în timp ce acei care își vor depune declarațiile fiscale prin intermediul angajatorilor vor trebui să trimită desemnările separat prin poștă.

⁷⁴ Doar 3,2% din toți contribuabilii care și-au exercitat dreptul de a face o desemnare raportează decizii „aleatorii sau predate”. A se vedea mai sus nota 40, paginile 23+25.

6.6. Care sunt cerințele procedurale pentru autoritatea fiscală și pentru ONG-uri?

În Ungaria autoritatea fiscală trebuie să verifice dreptul la desemnare a fiecărei ONG numit ca și beneficiar. Acesta este un proces greoi și care consumă mult timp. Autoritatea fiscală trimite o notificare beneficiarilor pînă la 1 septembrie al anului respectiv. În această scrisoare autoritatea fiscală indică suma pe care beneficiarul va avea dreptul s-o primească și solicită dovada dreptului la primirea desemnărilor. ONG-urile au la dispoziție 30 de zile pentru a dovedi că întrunesc toate condițiile legale. Dacă verificarea se încununază cu succes, autoritatea fiscală este obligată să transfere fondurile pînă la 30 noiembrie a anului respectiv.

În toate celelalte țări autoritatea fiscală „doar” verifică dacă beneficiarul este inclus în registrul național sau prin alt mod are dreptul acordat de lege de a primi sumele desemnate (de ex. instituțiile de stat din Lituania). Teoretic, aceasta ar trebui să facă procesul mai simplu și mai rapid.

De exemplu, în Slovacia autoritatea fiscală are la dispoziție șaiszeci (60) de zile de la ultima zi de depunere a declarațiilor fiscale pentru a verifica întrunirea condițiilor legale de către beneficiar și pentru a transfera sumele desemnate. De aceea, ONG-urile trebuie să primească fondurile aferente desemnărilor pînă la 30 iunie.

Este curios faptul că în Lituania, chiar dacă beneficiarii trebuie să se califice ca și OUP-uri înainte de primirea desemnărilor, termenul-limită de transferare a fondurilor de către autoritatea fiscală este aproape același ca și în Ungaria – mijlocul lunii noiembrie.⁷⁵

În Polonia, din cauza transferului direct de către contribuabil, a fost introdus și un sistem de rambursare. La primirea declarațiilor contribuabilului, autoritatea fiscală va verifica dreptul la desemnări al organizației beneficiare și suma transferului. Majoritatea contribuabililor din Polonia își achită luna datoriile fiscale pe parcursul anului și, de aceea, se presupune ca pînă la sfârșitul anului, contribuabilii vor fi achitat datoriile fiscale în mărime de 100%. În cazul cînd astfel de contribuabili ulterior fac un transfer unui beneficiar între sfârșitul anului și data la care își prezintă declarația fiscală, ei vor fi plătit 101% din datoria fiscală și, din aceste considerente, va fi necesară rambursarea sumei în plus. În așa caz, autoritatea fiscală va transfera suma rambursării contribuabilului în decurs de trei luni de la declarație. Acest aranjament (de a aștepta trei luni pentru a primi suma rambursării) de asemenea se presupune ca va reduce tendința contribuabililor de a face desemnări.

6.7. Ce se întîmplă în cazul cînd se transferă o sumă greșită?

Se poate întîmpla ca să fie transferată o sumă greșită unui beneficiar în cazul cînd, de exemplu, contribuabilul a plătit mai mult decît era necesar pentru anul respectiv. În așa caz, contribuabilul va fi rambursat de către autoritatea fiscală, însă mărimea 1% sau 2% din datoria fiscală ajustată la fel va fi mai mică. Astfel, autoritatea fiscală a plătit mai mult beneficiarului. Trei din cele patru țări (Ungaria, Slovacia și Polonia) pretind diferența unor astfel de plăți în plus de la contribuabil. Este interesant faptul că în Lituania povara rambursării sumei achitate în plus este pusă pe organizația

⁷⁵ Trebuie, însă, de menționat că autoritatea fiscală din Lituania are nevoie de timp și pentru a calcula sumele exacte care urmează să fie transferate fiecărui beneficiar numit de un contribuabil, dat fiind că contribuabilii pot desemna mai mult beneficiari.

beneficiară. Plățile în minus nu sunt abordate în mod specific în trei dintre cele patru țări (Lituania, Slovacia și Polonia); în Ungaria legea prevede că suma odată transferată de autoritatea fiscală nu poate fi schimbată – indiferent ca s-a efectuat o plată în plus sau în minus.

De menționat de asemenea că, în cazul când contribuabilul transferă fondurile direct ONG-urilor, probabilitatea transferării sumei greșite este mai mare. În Ungaria, Slovacia și Lituania autoritatea fiscală mai întâi va verifica exactitatea declarației fiscale și va clarifica cu contribuabilul orice discrepanțe. După aceea, suma exactă a impozitului va fi transferată beneficiarului. În Ungaria, de regulă 34-38% din declarațiile depuse de contribuabili conțin vreo greșeală.⁷⁶ Aceasta ne face să credem că atunci când contribuabilii calculează singuri procentajul dat din impozitul de achitat, probabilitatea este mai mare ca ei să transfere o sumă greșită și apoi să trebuiască să ajusteze suma transferului, ceea ce mărește de asemenea și costul transferului.

6.8. Concluzii generale privind procedurile administrative

Ca concluzie generală, putem remarca că nu există o metodă corectă sau greșită de instituire a procedurilor mecanismului procentual, dar că fiecare soluție își are avantajele și dezavantajele sale. Există și tensiuni inerente între interesele celor trei părți implicate – contribuabilii, autoritatea fiscală și beneficiarii – ceea ce face dificilă elaborarea unui proces care să-i satisfacă pe toți. De exemplu, în Ungaria sistemul este mai ușor de utilizat pentru contribuabil și mai liberal pentru ONG-uri, însă există și multe posibilități de a face greșeli sau chiar abuzuri. În Slovacia sistemul este mai strict față de ONG-uri și acest lucru diminuează probabilitatea abuzurilor; cu toate acestea, și desemnări sunt atrase mai puține. Contribuabilul din Lituania trebuie să prezinte autorităților fiscale informații mai detaliate despre beneficiarii aleși decât cum este cazul în alte țări. Un dezavantaj al faptului că sistemul din Ungaria este mai favorabil pentru contribuabili și pentru ONG-urilor este faptul că lucrul autorității fiscale este mai împovărat și mai costisitor. Se presupune că sistemul din Polonia, care introduce elementul nou de transfer personal al desemnărilor, va ușura povara autorității fiscale, însă o va spori considerabil pe cea a contribuabilului.

⁷⁶ A se vedea Capitolul IV, Gabor Posch: *Modul de aplicare a Legii 1% în Ungaria*.

ANEXĂ

Lista legilor și regulamentelor

Ungaria

Actul CXVII din 1995 privind Impozitul pe Venit Personal, Articolul 45 (modificat prin Actul CV din 1997, Art. 17 rezultat în Articolul 45.)

Actul CXXVI din 1996 privind Utilizarea Porțiunii Specifice a Impozitului pe Venit Personal Conform Desemnării Contribuabilului

Regulamentul intern al APEH (autoritatea fiscală din Ungaria), un rezumat al căruia este disponibil în secțiunea „Documente-cheie” la www.onepercent.hu

Slovacia

ACTUL PRIVIND IMPOZITUL PE VENIT – Actul Nr. 366/1999 Coll., Secțiunile 48, 51a, 56a.

Lituania

Legea privind Caritatea și Sponsorizarea Nr.I-172 (1993.06.03)

Legea privind Impozitul pe Venit al Rezidenților, Nr. IX-1007 (2002.07.02) – Art. 34, partea 3

Rezoluția 1367 a Republicii Lituaniei „cu privire la desemnarea autorității pentru implementarea Legii privind impozitul pe venit al rezidenților a Republicii Lituania” din 29 august 2002 – articolul 9

Nr.305, 25 septembrie 2002, Ordinul Ministrului Finanțelor al Republicii Lituania cu privire la aprobarea procedurii de transfer pînă la 2 procente din suma impozitului pe venit entităților lituaniene care au dreptul la sponsorizare în baza Legii cu privire la caritate și sponsorizare a Republicii Lituania.

Polonia

ACTUL LEGII din 24 aprilie 2003 cu privire la Activitatea de Utilitate Publică și Voluntariat, Articolul 27

Legea privind impozitul pe venit al persoanelor fizice, din 26 iulie 1991 (Jurnalul legilor din 2000, Nr. 14, it. 176, cu modificările respective)

Art.27d. 1. Plătitorii de 1%, Art. 34. 9. (5), Art.37. 1. (4) Ultimele cu privire la declarația fiscală a angajatorilor, Art. 45. 3a. (3)(4)

Legea privind mărimea unică a impozitului pe venit din anumite venituri ale persoanelor fizice, din 20 noiembrie 1998 (Jurnalul Legilor Nr. 144 it. 930 cu modificările respective) Art. 14a. 1.