The Percentage designation based on the Hungarian Model: can it make a difference in Moldova?

Author: Andrei Brighidin

This research paper 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 do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government, FHI 360 or ECNL.

Chisinau 2013

Table of Contents

Summary 3

Introduction 3

Chapter 1. Theoretical and legal considerations of percentage designation 4

1.1. What is percentage designation? 4

1.2. How it appeared and evolved? 4

1.3. What is the aim of the percentage designation? 5

Chapter 2. Percentage philanthropy in Hungary 6

2.1. Background 6

2.2. Substantive aspects 6

2.3. Administrative procedures and burden 9

2.4. Effects of the percentage designation in Hungary 11

Chapter 3. Implications of the percentage mechanism for the Republic of Moldova 14

3.1. The potential administrative costs 14

3.2. The potential impact on national / local budgets 15

3.3. Policy options: Risks vs. Opportunities 16

3.4. Potential impact of the percentage mechanism for Moldova 17

Recommendations 19

Bibliography 21

Summary

This Research analyzes the percentage designation model in Hungary and examines its feasibility for the Republic of Moldova. It analyses the evolution of the "1% law" in Hungary, the implementation mechanism, policy aspects, and its effects on the Hungarian citizens and NGOs. Based on the findings, it argues that the implementation of the percentage mechanism in Moldova is feasible and provides corresponding recommendations for national authorities and Moldovan NGOs.

Introduction

This research was developed in the course of the Research Fellow Program conducted at the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) during the summer of 2012. It seeks to analyze the percentage designation model in Hungary and examine its feasibility for the Republic of Moldova. The paper is structured into three chapters.

The first chapter explores the concept of the percentage designation. It considers the way in which the percentage appeared in Western European countries and how it evolved in Central and East European Countries. Subsequently, it provides an overview of countries that managed to successfully implement the percentage mechanism.

The second chapter analyses how the percentage mechanism functions in Hungary. Following an overview of the adoption of the 1% percent law in Hungary, it looks into the substantive and procedural aspects of the law. Subsequently, the effects of the legislation are examined, compared to the envisaged rationales. The chapter also provides a case study that illustrates the benefits of the percentage legislation for NGOs in Hungary.

The third Chapter examines the feasibility of the percentage mechanism for the Republic of Moldova. It begins by considering the potential costs related to the introduction and administration of this mechanism based on the experience of the Hungarian Tax Authority. The second section seeks to respond to budget impact concerns raised by the national authorities. In the third section the policy implications are being examined, seeking also to respond to particular questions and concerns raised by various experts at national level. Subsequently, the chapter provides an overview of the envisaged impact of the percentage mechanism for the Republic of Moldova.

The paper provides recommendations for national authorities and civil society organizations in view of the upcoming reform to develop and implement percentage mechanism in Moldova.

This findings and recommendations of this paper are based on a variety of methodological approaches. A comprehensive desk review on implementation of the Percentage Law was conducted before the fellow's arrival to Budapest and during the week at ECNL. The desk research included thorough examination of relevant legal framework, studies, reports, statistics, and opinion polls. With the support of ECNL team, the fellow developed and examined the results of a questionnaire on Hungarian legislation that was distributed by ECNL among

Hungarian stakeholders. In addition, meetings with relevant state and non-state actors were conducted in Budapest. The list of NGOs is included in Annex 1 of the paper.

Chapter 1. Theoretical and legal considerations of percentage designation

This Chapter will explore the concept of the percentage designation. It will consider the way in which the percentage appeared in Western European countries and how it evolved in Central and East European Countries. Subsequently, it will provide an overview of countries that managed to successfully implement the percentage mechanism.

1.1. What is percentage designation?

The percentage designation is a special form of indirect state support. Under this mechanism, individuals and in some countries also corporate taxpayers are conferred the right to decide how to use a certain percentage of their tax. Taxpayers may decide to transfer this portion of the tax to a qualifying organization or beneficiary as defined by law (either a separate law or the tax law). If the taxpayer(s) decide not to transfer the funds to one of these beneficiaries, the funds will be channeled into the overall public budget and used as determined by the Annual Budget Law of the National Parliament.

1.2. How it appeared and evolved?

The concept originates in Western Europe, pursuant to attempts to resolve dilemmas of church financing after the separation of state and church. Legislative efforts in European countries to separate the powers of the state from the powers of the church started following the French revolution in 1789 and lasted until the middle of the 20th century. Consequently, the "percentage legislation" essentially has been serving the purpose of a specific, non-political way of financing the Catholic Church (and eventually, other churches). In a few countries, such as Spain and Italy, an additional objective has been to provide some citizen allocated funds to finance state-determined objectives of public interest. In a way, this latter option can be regarded as a "concession" made to provide a choice to non-religious taxpayers.

In the case of CEE, the intent of the laws to support the so-called "civil sphere", i.e. nonprofit, non-governmental organizations (NGOs) has been clearly articulated. Political, economic, social and cultural factors all contributed to the creation of this distinct legal product[1].

This mechanism was introduced for the first time in **Hungary** in 1996. **Slovenia, Slovakia, Lithuania, Poland and Romania** followed the example. In Slovakia the law was amended in 2004 to permit tax designations not only by physical taxpayers, but also by businesses. The concept of percentage mechanism was reviewed, but not adopted upon in-depth assessment of its possible impact in **Bulgaria, Georgia, Estonia and Macedonia**. The mechanism is currently being reviewed in **Ukraine**[2].

[1] Nilda Bullain: Percentage philanthropy and law. NIOK and ECNL, 2004.
[2] ECNL (2012). Guidelines on policy assessment for introducing the percentage mechanism. (under publication)

1.3. What is the aim of the percentage designation?

While the general goal of the percentage mechanism is advancement of civil society through support of its organizations, there is a range of specific reasons governments and NGOs have used in campaigning for its adoption.

One rationale is that the possibility that tax-paying citizens make autonomous decisions on the use of a portion of their income tax, thereby exercising direct democracy.

Another rationale is that of civil society development. This mechanism can play a role in strengthening civil society by (a) providing new resources to the NGOs, (b) raising awareness about NGOs, and (c) increasing the skills of NGOs in communication and community outreach. In light of this argument, the mechanism actually helps educate the general public about the role and importance of NGOs and at the same time it motivates NGOs to communicate with the public.

A third rationale is that of development of a philanthropic culture. This focuses on the importance of citizen support to NGO endeavors. According to those emphasizing this rationale, in transition societies there is no tradition of philanthropy (private giving) and this mechanism may be a good first step in developing such culture, as it encourages the individuals to think about reasons for supporting an NGO. In addition, it serves as an indicator of the level of public support to NGOs.

A fourth rationale is "government outsourcing", in that the method can serve the purpose of providing decentralized and depoliticized government support to activities that benefit the public. According to the arguments of the "government outsourcing" rationale, because the beneficiary organizations are conducting public benefit activities the government is subsidizing important public tasks, but in a decentralized and depoliticized way, which is a much-needed alternative to centralized and bureaucratic decision making.[3]

[3] ibid.

Chapter 2. Percentage philanthropy in Hungary

This chapter will analyze how the percentage mechanism functions in Hungary. It will consider the legislation and will look into substantive and procedural aspects of the law. Subsequently, the effects of the legislation will be examined, compared to the envisaged rationales, described in the previous chapter.

2.1. Background

In Hungary the initial idea of the "1% Law" was brought into the political debate in the context of church financing, when in the early nineties the restitution of churches required a solution for their public support. In 1991, liberal politicians proposed abandoning direct state support to churches in favour of a scheme similar to the Italian and Spanish models, whereby a portion of tax revenues was designated by citizens towards churches. At that time, the Hungarian Parliament was not ready to make a decision on the proposal, but the idea of tax income redirected to finance churches was included in the programs of parties that came to government in 1994.

Another dimension to the political debate concerned financing of civil society organizations. In the post communist revival of civil society, each successive government in Hungary stressed their genuine commitment to the strengthening of this sector. Consequently, the political debate extended beyond the separation of church and state and sought to address issues related to governance, democratization, civil society development.

In Hungary, the provision that individual taxpayers have the right to designate a determined portion of their taxes paid, which will be transferred by the tax authority was introduced in 1997. It states that the exact portion of tax, the potential beneficiary(ies) and the procedure for transfer will be determined by a separate law. This separate law is Act CXXVI of 1996, on the Use of a Specified Portion of Personal Income Tax According to the Designation of the Taxpayer, commonly referred to as the "1% Law." The use of the term "1% Law" is really only applicable in Hungary, as it is the only country that has a separate law containing all essential substantive and procedural conditions regarding percentage designations. Nevertheless, the term "1% or 2% Law" is commonly used as a general expression in other CEE countries although "1% provision" would perhaps be a more accurate term. [4]

2.2. Substantive aspects

- Who are entitled to designate a portion of tax?

Individuals who are obliged to file tax returns and pay taxes under the personal income tax law are entitled to make a tax percentage designation, provided that they paid the tax in due time or received a payment extension or a permission from the tax authority to pay it in installments before the deadline and fulfilled their payment obligation within the new deadlines. This includes self-employed small entrepreneurs and agricultural farmers as well. Usually "individual

[4] Nilda Bullain: Percentage philanthropy and law. NIOK and ECNL, 2004

taxpayers" include all residents (as opposed to citizens only), and therefore, those foreign nationals who have permanent residency in the country and pay taxes under the domestic tax law are also entitled to make designations.

- Who are entitled to receive the designated amounts?

In Hungary, individual taxpayers – natural persons – may designate 1% of their income taxes paid to a qualifying NGO and another 1% to a church. Alternatively there is a list of public institutions[5] to contribute to instead of an NGO; while as an alternative to a church there is a special national priority objective named each year[6]. Taxpayers may make the designations on special forms enclosed in the tax return or in case they submit their tax report online, fill it in on the Internet. The tax authority transfers the amounts designated after the beneficiary proves its entitlement, and the designators remain anonymous.

- What are the criteria for entitlement for those kinds of organizations?

Non-governmental organizations must fulfill certain requirements in order to gain access to the percentage designations.

1. **Public benefit activity.** The beneficiary NGO does not need to have public benefit status but it needs to conduct public benefit activities without interruption from at least one year prior to the first day of the year of the designation.

2. Previous operation. The law also requires that the beneficiary NGO shall be registered at least two year prior to the first day of the year of the designation. The criteria of two years is reduced to one year in case of public foundations and those public benefit associations/ foundations which undertake their activity based on a contract with a state institution or a local government.

3. Lack of public debt. Further condition is that the beneficiary NGO may not have a public debt for which it did not receive payment extension or permission to pay it installments.

4. Hungarian registered office. The beneficiary NGO shall have its registered office in Hungary.

5. Beneficiaries. The beneficiary NGO must be operating in the interest of the Hungarian community or Hungarians living abroad.

- Who decides on the entitlement? Is there a need to have a register of the potential beneficiary organizations?

In Hungary, it is the tax authority that makes a decision each year on the entitlement of NGOs to whom taxpayers designated 1% of their taxes. NGOs do not need to be entered in a separate register in order to be entitled to the 1% designations. The NGO's qualification to receive designations is determined only after the designations have been made.

- How many beneficiaries may one taxpayer designate to?

[5] E.g., Hungarian Academy of Sciences, Hungarian State Opera, National Cooperation Fund, Hungarian Széchényi Library

[6] In 2011 the 1% could be dedicated to the National Talent Program.

Taxpayers may effectively designate only to one organization, e.g. an NGO and/or a church.

- What can the designated money be used for?

In general terms, designations should be used for the accomplishment of the mission-related public benefit activities of the beneficiary NGO. Under the Hungarian Law, operational and maintenance costs may be covered from the designated amount. However, the total amount of such costs shall not be more than 50% of the amount utilized from the designated amount in the subject year. The Law specifically includes that salaries, office rent, public utility fees, postal costs, internet and phone bills may be considered as operational costs. Recipients can retain the designated amounts for later use but it shall not be more than 3 years. The fact, the objective, the term and the amount of an eventual reserve shall be reported to the tax authority as part of its reporting obligation explained below. In case the tax authority recognizes that the beneficiary NGO exceeds the term of 3 years it orders the organization to repay the amount which was not used for public benefit activity during the term of the reserve.

- What are the reporting requirements for the beneficiaries?

The beneficiary NGOs are obliged to report to the tax authority on the usage of the designation within two years after the designation was transferred to the beneficiary NGO, until the 31st of May. The reporting obligation is fulfilled by submitting a specific tax authority form which includes the amounts of the mission related and the operational costs and the details of the reserve. In case the tax authority establishes that the NGO

1) failed to submit the report; or
2) provided false data; or
3) provided a miscounted data and did not make up the mistake

it decides to exclude the beneficiary NGO to receive designations in the next designation year.

According to the Law the reports are forwarded to the Ministry responsible for civil society relations which shall publish them on its thematic website for NGOs. In addition, the beneficiary NGOs shall disclose the report on their own website as well.

- How are disputes settled?

In the Hungarian experience disputes tend to cluster around three areas. One concerns beneficiary NGOs who miss the deadline to prove entitlement to designations. According to the 1% Law the tax authority sends a letter until the 1st of September and calls upon the beneficiary NGOs to certify that they are eligible to receive the designations. A term of 30 days shall be provided to comply with such requirement. In case the beneficiary NGO fails to submit the required documents within 30 days through no fault of his own it is entitled to submit an application for extension. Otherwise, the NGO looses all designations.

Another problem concerned situations where the tax authority deemed an NGO ineligible to receive designated funds, and the NGO disagreed. In such cases, an NGO could initiate an appeal to the competent court against the written ruling of the tax authority. The court may decide either to uphold or reject the tax authority's ruling within 15 days in the course of an out-of-court proceeding.

A third area of potential dispute is between the tax authority and the taxpayer. There is no special rule concerning this issue in the 1% Law. If the tax authority finds a taxpayer's designation invalid, it issues a resolution and sends a notification to the taxpayer, against which the taxpayer may appeal under the standard procedures of the Administrative Procedure Act.

- What happens if an organization does not comply with transparency and accountability requirements?

In this case the Tax Authority publishes on its web site the list of organizations which were excluded from the 1% designation as they either 1) failed to submit the report; or 2) provided false data; or 3) provided a miscounted data and did not make up the mistake. In such cases, the respective NGO(s) are not eligible for 1% designation during the following calendar year. According to the Tax Authority, this sanction was applied to 1030 NGOs related to the year of 2012. Additional sanctions include the return of provided funds, fines.

2.3. Administrative procedures and burden

- How and when is the designation made? Are designations anonymous?

The 1% designation form shall be submitted to the tax authority until the deadline of the tax return; this is a forfeit deadline so it is not possible to submit an application for extension. The designations shall be made on a separate form which includes the name and tax number of the taxpayer and the tax numbers of the beneficiary NGO and church. The tax return and the designation forms may be forwarded to the tax authority directly by the taxpayer or via the employer along with the tax return (see the details below). It may be submitted in person, by post or via the governmental online citizen portal.

The data on the designation form are considered to be confidential tax information therefore the tax authority shall take measures to ensure their protection. Irrespectively of the method of submission the tax authority separates the information on the taxpayer and the beneficiary NGO, In case the tax return and the designation form are submitted on paper the tax authority puts code on the envelope and the designation form and separates the information of the designation form on the taxpayer and the beneficiary NGO in a way that the same people will not have access to both information. In case the tax return and the designation form are submitted electronically the tax authority first separates the designation form from the tax return and marks it with a code. While processing the designation form, the tax authority also separates the information on the taxpayer and the beneficiary NGO. The tax authority may provide information on the designation form only in the following specific cases:

1) in case a legal proceeding was initiated in relation to the designation form, information may be provided to the people authorized in the legal proceeding;
2) to the taxpayer related to their own data and the content of his/her designation form;
3) to the beneficiary NGO about the amount designated to the organization.

- What data must taxpayers provide in order to designate effectively?

The tax identification number (TIN) of the beneficiary – is necessary to make an effective designation. In addition, the taxpayer has to indicate his or her own name and TIN number on the designation form.

- To what extent does the government provide the required information?

In Hungary, the Government provides a list of the names and technical numbers (TIN) only for churches (around 90 entries in 2012). An NGO, Nonprofit Information and Training Center Foundation (NIOK), maintains an online database of those NGOs which would like to receive percentage designations (http://nonprofit.hu/?q=niok/organization-search). The NGOs voluntary agree to be part of the database and keep the information updated on the website (basic data of the organization, scope of activity, management and financial data, income from 1% in the previous years). At present, the database contains almost 13,000 organizations. It is part of a comprehensive service that provides, among other things, a search function, and helps taxpayers in finding an NGO to support.

- What are the procedures for those taxpayers who submit their tax return via their employers?

In Hungary, when the employer files a tax report on behalf of the employee, the employee may hand a sealed envelope containing the designation form/s to the employer. This envelope has to bear the signature of the employee over the seal and shall be handed over to the employer at the latest 10 days before the deadline of submitting the tax return. The employer shall prepare a list of these employees and send it along with the envelopes and the tax return to the tax authority. In case the employee fails to dedicate its 1% through the above method she/he is still entitled to fill out the designation form and send it to the tax authority directly but not later than the deadline of the tax return.

- What are the procedural requirements for the tax authority and for the NGOs?

In Hungary, the tax authority must check the entitlement of each NGO named as a beneficiary. This is a burdensome and time-consuming process. The tax authority sends a notification to beneficiaries by 1 September of a given year. In this letter, the tax authority indicates the amount the beneficiary will be entitled to receive and calls for proof of the entitlement. NGOs have 30 days to prove that they satisfy all the legal conditions. Upon successful verification, the tax authority is obliged to transfer the funds within 30 days but not later than the 15th of December of the given year.

- What are the related costs for the implementation of the designation mechanism?

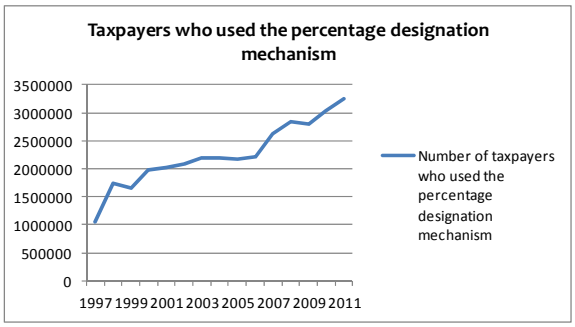
There is no separate unit responsible for the implementation of the designation scheme. According to the Tax Authority, approximately 15 persons at the central level are mostly involved during the period of July-August, when the entity is processing the designations, working on inspection of eligibility, and preparing the notifications that shall be sent to beneficiary NGOs by 1 September of each calendar year. In addition, the Tax Authority has 1 specialized expert dealing specifically with the percentage mechanism in each of its 23 territorial offices. Among the most pressing difficulties to the administration of the 1% mechanism, the Tax Authority mentioned the human personnel involved in data processing, particularly the designations submitted in printed form. To make the process faster, the Tax Authority suggested the extensive use of online and electronic submission of designation, in this way reducing the burden of manual data processing by the staff.

2.4. Effects of the percentage designation in Hungary

This section will seek to examine the effects of the percentage designation mechanism based on the policy rationales provided in the previous chapter: (i) taxpayer self-determination; (ii) civil society development; (iii) development of a philanthropic culture; (iv) government outsourcing .

To what extent did the percentage designation increase the taxpayer self-determination? In order to answer this question it is important to consider the dynamics of taxpayers who used the percentage designation over the last decade. The findings are illustrated in the graph below which shows the total number of people designated their 1% to CSOs and churches:

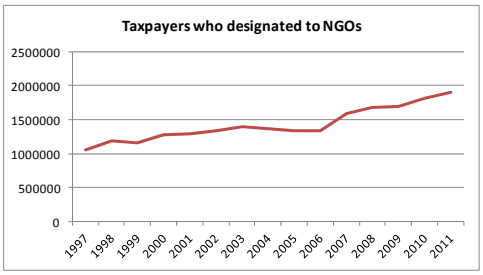
The comparative analysis of data from 1997, the year when the mechanism was first introduced in Hungary, points to a significant and steady increase in the number of taxpayers who decided to take advantage of the right to decide on a certain percentage of the public budget. Consequently, the percentage designation mechanism has had an important contribution to increasing taxpayers' awareness and participation.



Is there room for more? According to the Tax authority from Hungary, the total number of taxpayers is approximately 4,500,000.00. A comparative analysis of the total number of taxpayers and the number which actually used this right in 2011, namely 3,253,477 persons, points to a share of 72.3% of eligible taxpayers who used the designation. Consequently, in theory 27.7% could still use the designation mechanism.

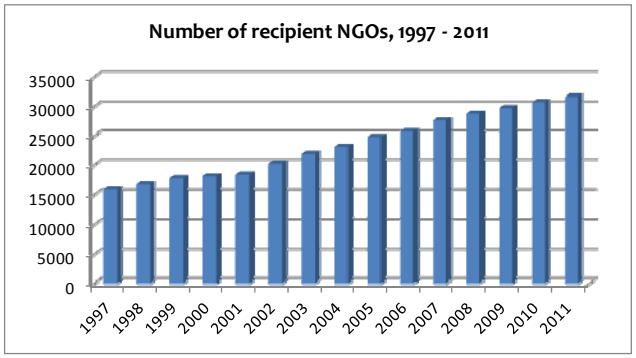
An important question is to consider the extent to which the percentage mechanism has contributed to raising awareness about the civil sector among the general public, which is a fundamental element in the development of civil society. The relevance and strength of voluntary organizations depends largely on the level of recognition and support they receive from the public. Due in part to the simple fact that information about this opportunity is delivered to every taxpayer, the 1% provision has the potential to raise awareness about these organizations in almost every household in the country. This is an unprecedented opportunity and probably one of the biggest benefits of the law. It takes decades of education and several generations to change culture and attitudes in a society. The percentage law offers a unique chance to accelerate such change in relation to nonprofit organizations and their importance to the lives of people.

Another question to consider is the extent to which the percentage designation has contributed to raising resources for the non-profit sector. For this purpose, a comparative analysis of available statistical data in Hungary has been performed, considering the dynamics regarding the number of taxpayers who designated their 1% specifically to NGOs. The findings are presented in the following diagram:



As reflected in this graph, during 1997-2011 there was a significant increase in the number of taxpayers who designated their 1% of income tax to NGOs, increasing from 1,058,362 in 1997 to 1,906,046 in 2011, which represents approximately 42.4% of the total number of taxpayers. Arguably, there is room for further improvement, since there are still almost 58% of taxpayers who did not yet designate for NGOs.

To what extent has the 1% Law helped increase the responsiveness, transparency and accountability of the NGO sector? One way of examining this question is to analyse the dynamics of beneficiary NGOs.



As reflected in the diagram, the number of beneficiary NGO has practically doubled, increasing from 15949 in 1997 to 31625 in 2011. The previous section showed that the law subjects NGOs to reporting requirements. Consequently, the law helped to increase the transparency of NGOs and reduced possibilities for the misuse of funds. In order to receive the taxpayers' designations NGOs have to spare efforts to convince citizens, which strengthened communication between them and constituents. By receiving contributions from their stakeholders, NGOs became not just accountable by law, but also directly accountable to taxpayers regarding the expenditure of funds.

It would be important to consider the share from 1% allocations within the total budget of various NGOs. Discussions with Hungarian NGOs showed that this share may vary depending on several subjective and objective factors, including the visibility of the organization, communication with the taxpayers, mission statement and activities, quality of their work. In case of one of the top recipients of the percentage designation, the share represents 80-85%. In the case of a Local School Foundation – approximately 20%. For other organizations, the share is less than 5%. Discussions with 1% recipients showed that while the 1% income did not represent a major source of funding for the sector as a whole (less than 1% of the total income of the sector), it has played an important developmental role in the composition of the sector. It has increased access to unrestricted funding and channeled public support for organizations that would otherwise have little or no chance to gain such access.

According to an earlier ECNL study, the mixed nature of the percentage mechanism, however, makes it limited in its potential to develop a philanthropic culture. The main reason is, that it "costs nothing" to the donor except for the time and effort needed to make the designation. If we regard philanthropy as some form of private investment in the public good involving a personal stake, there will be a clear tension between treating the designation arrangement as a tax allocation and treating it as a form of philanthropy. Taxes as such are not considered philanthropy but a civic obligation and therefore not a voluntary choice of the individual.

Case study:

Rex Dog Shelter Foundation

Rex is one of the top 5 recipients of the designation mechanism. It is one the first organizations that started to plan 1% campaign media campaigns in a professional manner and to work intensively with the Media to this end. While the organization is primarily providing shelter for abused dogs, it has also created quite a large animal shelter called "animal island". Consequently, the organization is known for its 4 brands: (i) "Bloody Reality" Shelter for abused dogs, (ii) the "Animal Island"; (iii) the Rescue Team and (iv) the real animal world.

The first conscious decision was to simplify their message. In their mass communications the foundation continued to use dogs to keep their message simple. The campaigns are calling on the guilt feeling of the audience to call them to action – i.e. giving their 1% for this cause – so most campaigns are shocking in their image.

The campaigns were using a mix of approaches including TV ads, leaflets, billboards, internet, letters sent by post. The primary target audience were people dedicated or interested in animal protection, but also owners of companion animals or future owners. In its 2012 percentage campaign, the organization sent out 1 million posted letters to citizens, out of which 789,000 addressees are from Budapest. The organization is conducting constant research, seeking to identify the profile of their donors.

The income of Rex has been increasing rapidly each year. Currently 80-85% of the foundation's budget represents revenues from 1% designations. The organization does not have any project funding from the government. The foundation has approximately 10,000 donors per year.

Chapter 3. Implications of the percentage mechanism for the Republic of Moldova

The previous chapter showed that the percentage designation mechanism in Hungary had a positive effect from at least several perspectives.

This chapter will consider whether it is feasible to introduce the percentage mechanism in Moldova. Particularly, it will examine the potential costs related to the implementation of the percentage mechanism and the potential benefits. Due attention will be paid to the questions raised by Ministry of Finance and earlier studies commissioned and carried out by non-state actors. Subsequently, the chapter will consider the envisaged impact of the percentage mechanism for the Republic of Moldova.

3.1. The potential administrative costs

While it is difficult to provide a comprehensive assessment of the costs related to establishment and maintenance of the percentage designation mechanism, the Hungarian example is suggestive of the financial implications.

The introduction of the scheme would not necessarily imply the establishment of a separate Unit within the Main State Tax Inspectorate of the Republic of Moldova. Instead, it might require dedicating trained personnel during a specific time-frame to process the designations to NGOs. The experience from Hungary showed that it may require one month to finalise this task. In addition, administration of the mechanism might also require one assigned expert in each of the Territorial Offices of the Tax Inspectorate.

The number of personnel involved in the processing of designation will depend to a great extent on the number of potential designations and recipients. In the long run, the experience from Hungary points that the number of people who designate usually does not exceed 40% of taxpayers. Assessing number of potential beneficiaries it is important to keep in mind that there are approximately 9000 NGOs in Moldova, and only 25% of NGOs are active, which makes approximately 2250 NGOs. The number of potential recipients will depend on the eligibility criteria established for potential beneficiaries.

The establishment of the mechanism will also require significant capacity building efforts and expertise. That will involve elaboration and/or amendment of related norms, internal regulations, guidelines. The experience from Hungary showed that guidelines for taxpayers shall be simple and accessible. Guidelines for NGOs shall include eligible costs, reporting requirements, and specific pre-award requirements, such as lack of debts to state budget or other creditors.

Overall, assessing the administrative burden of the mechanism, it is important to keep in mind that in Hungary 15 persons within the Central Tax authorities and per one expert in each territorial administrative unit manage to process almost 2 million designations to approximately 31 thousand NGOs. In Moldova, these amounts will be significantly less, consequently, the number of corresponding administrative personnel may be lower.

3.2. The potential impact on national / local budgets

This section will consider implications of the percentage mechanism for the state budget. It will use the analytical framework provided by the Moldovan Ministry of Finance in a study that seeks to assess the feasibility of the percentage mechanism.

In Moldova the income taxes form the budget of the territorial administrative units (TAU). Therefore, it is important to consider the impact of the percentage mechanism on local budgets.

The Ministry of Finance recently collected data for the first draft of the assessment report on possible introduction of the percentage law and its impact on local budgets. According to the study, in the eventual scenario where 22% of taxpayers designate 2% for NGOs, the aggregate losses of the TAU will amount to 9,627,000.00 MDL (the equivalent of 603,960.00 EUR).

While it is true that this may be a sensitive subject for local authorities, they should also consider the contribution of NGOs to local development. In assessing the "losses" it would be important to consider that there is a myriad of NGOs all over the country that contribute significantly to community mobilization, development of human capital, education, social inclusion of people with disabilities. national and local NGOs make a tangible contribution to strengthening the educational system (such as the Associations of Parents and Teachers), community development (such as the network of "Contact" centers), Youth mobilization (such as the Youth Resource Centers or Local Youth Councils), etc. One should not underestimate the economic potential of NGOs through their role as employers. In addition, NGOs are mentioned as vital partners in the National Decentralization Strategy and other policy documents.

The experience from Hungary points to the fact that people tend to donate to local NGOs who are implementing activities for public benefit in particular communities. Discussion with a local School Foundation pointed that 15% of their annual budget comes from 1% designation[7]. However, as seen in the case of Rex Foundation (case study described above), people also tend to support national NGOs work on children's and animals' rights. This means that taxpayers from a particular TAU will have the right to designate a certain portion of their income tax to NGOs who are not necessarily working to in that particular community or territorial administrative unit. In such cases, national authorities in Moldova may consider a scheme that would compensate the respective local the budgets.

The study also points that draft objectives of the fiscal policy for the medium term 2011-2013 stipulate the reintroduction by 2012 of income tax for businesses in the amount of 10%, which will bring significant changes in the structure of BATU revenues, thus increasing the eventual losses from certain voluntary transfers in favor of NGOs.

Considered from a different perspective, this argument can be seen as an opportunity to set up the percentage mechanism. The reintroduction of the income tax for businesses will generate additional resources to the local budgets, hence compensate the potential losses.

[7] Interview with Móricz Zsigmond High School Foundation, 21 August 2012

In addition, the study notes that in most cases the NGOs' activity is concentrated on solving secondary issues, with a reduced level of importance for the entire society, being focused on socially narrow groups (homosexuals, drug addicts, prostitutes, stray, abandoned animals, sick people etc.).

The above-mentioned arguments do not stand either, due to a number of reasons. Evidence-based data shows that almost half of Moldovan NGOs are working either in the social area, or education. Every tenth NGO is active in the area of human rights, while 7.4% - in the area of youth. The environment represents a preoccupation for 6.5% of NGOs, and 4.3% work in the area of economic development[8]. In addition, as seen from the Hungarian model, only NGOs who conduct activities for public benefit are eligible recipients of the percentage designation mechanism. Not the least, this mechanism represents a right, not obligation. Therefore it should be regarded as an opportunity for the citizens to assess the results of NGOs and based on those assessments to decide whether to allocate a tiny portion of their income to sustain and upheld those results.

3.3. Policy options: Risks vs. Opportunities

This section will consider various policy options for the Republic of Moldova. It will look into legitimate questions, concerns and potential risks raised by non — state local experts.

A recent study on fiscal mechanisms of stimulating philanthropy raises a number of questions and risks related to the perspective of introducing the percentage designation mechanism in Moldova. Specific questions include: How efficiently will the allocated means be used by NGOs? To what extent can the state trust these NGOs? Should there be a list of eligible NGOs? Will the usage of funds be monitored? How? The paper further argues that such a mechanism would negatively affect the philanthropic culture, since persons who already designated (1% or 2%) will consider that he/she already made a donation to NGOs. In this light of thought, the study concludes that the impact of the percentage designation mechanism would have a negative effect for NGOs and for philanthropy[9].

While the study raises legitimate questions, it does not consider the models that exist in Hungary and other countries. A careful examination points that introduction of the mechanism can actually transform these concerns into opportunities.

How efficiently will the allocated means be used by NGOs? To what extent can the state trust these NGOs? Will the usage of funds be monitored? How? As seen from the Hungarian model, recipients are bound by a list of eligible expenses. Disclosure and reporting requirements are in place to ensure transparency of funds. This enables the Tax Authorities to check the accuracy of reports. In case of misuse of funds, specific sanctions should be provided by law and applied, such as – interdiction to benefit from percentage designation mechanism, fines, etc. The transparency and disclosure requirements also enable the taxpayers to check how the funds

[8] PNUD (2007). Studiu privind Dezvoltarea Organizaţiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, pp. 7-13
[9] http://www.expert-grup.org/download.php?pathu=library_upld/d463.pdf, p. 21

provided by them were spent in order to decide whether to designate to a particular NGO in the future. This also contributes to developing a culture of associative democracy among citizens.

Should there be a list of eligible NGOs? In Hungary the organizations do not necessarily have to have a public benefit status, but must implement activities that contribute to public benefit. In other countries, such as Lithuania and Poland, contributions can be made only to registered public benefit organizations. In case of the Republic of Moldova, there might be two options. The first would be to limit eligibility only to NGOs who have the public benefit status. This may, however, prevent access to these funds of community based NGOs who would spare too much effort to apply and acquire the public benefit status. Another option may be to develop and adopt a list of activities that can be considered for public benefit, that will serve as a criteria for assessing eligibility of recipients, which may correspond to the list of public benefit activities, provided in Article 30 of the Law on Civil Associations[10].

Finally, while there is some weight in the argument that introduction of the percentage designation mechanism may alter the general philanthropic environment in the country, such adverse effects can be prevented through proper awareness raising activities and adequate policies. The Government should understand and treat this mechanism as it is – a form of indirect public support, not a form of philanthropy. Indeed, this mechanism does not fully satisfy demands for both public and private support to the sector. Therefore, this mechanism should not be eventually treated as a trade-off for abolishing traditional tax incentives. Tax deductible donations should be preserved along with the percentage designation. NGOs should undertake corresponding awareness activities among tax-payers.

3.4. Potential impact of the percentage mechanism for Moldova

The percentage designation mechanism will have at least six positive effects on the Moldovan society.

First, it will strengthen taxpayer control over the public money. By giving them an opportunity to designate a percentage of their taxes, it makes people conscious of the fact that taxpayers may actually have a say in how their taxes are being used. This kind of "taxpayer consciousness" is still generally weak in Moldova.

Second, it will increase citizens' participation. Citizens who pay taxes will be enabled to make autonomous decisions on the use of a portion of their income tax, thereby exercising direct democracy.

Third, it will help in raising awareness about the civil sector among the general public, which is a critical element in the development of civil society. The relevance and strength of voluntary organizations depends largely on the level of recognition and support they receive from the public. Due in part to the simple fact that information about this opportunity is delivered to every taxpayer, the 1% provision has the potential to raise awareness about these organizations in almost every household in the country.

[10] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325424

Fourth, it will help increase the responsiveness, transparency and accountability of the NGO sector. Efforts by NGOs to convince citizens that they should support them will strengthen communication between the nonprofit sector and society. By receiving contributions from their stakeholders, NGOs will become directly accountable to them in terms of how funds were spent. In addition, because the NGOs shall be subjected to reporting requirements, their transparency will increase, reducing possibilities for the misuse of funds.

Fifth, it will encourage philanthropic thinking in the Moldovan society. By designating to NGOs, citizens will become more aware of specific causes for public benefit. This will pave the basis for donating to address issues that are important for the society.

Sixth, it will provide alternative financial resources for the nonprofit sector. While the percentage income does not represent a major source of funding for the sector as a whole, it can play an important developmental role in the composition of the sector. It will increase access to unrestricted funding and channel public support for organizations that would otherwise have little or no chance to gain such access.

Recommendations

The previous section has pointed that the introduction of the percentage designation mechanism in Moldova would have positive effects on the Moldovan society. In light of the above, this section will seek to provide specific recommendations that may assist preparation and implementation of the percentage designation mechanism in Moldova.

Key policy **recommendations for National Authorities** include the following:

- Deciding on the subjects that could designate, national authorities may consider applying the mechanism to both individuals (as in Hungary), but also to corporate businesses (such as in Slovakia). In such a case, due consideration should be given to considering conflict of interest and ensuring that companies may not end up setting up their own foundations that will receive percentage allocations[11].
- In order to provide to the public a myriad of choices, Moldovan authorities might consider introducing a mixed approach to the percentage designation. Taxpayers could be provided the right to choose between allocate 2% of their income tax to NGOs or to the implementation of a national priority. This approach will strengthen taxpayer awareness of both NGOs and national development priorities.
- The eligibility criteria should not necessarily be limited to public benefit status, because this might disproportionately prevent community based NGOs to access these funds. It is recommended to limit eligibility to NGOs that are registered in Moldova and conduct activities that contribute to public benefit. Illustrative activities that are considered for public benefit are provided in Article 30 of the Law no. 837 on Civil Associations, approved by the Moldovan Parliament on 17 May 1996, with subsequent amendments.
- The procedures to comply with should be simple and clear. The Ministry of Finance and Moldova Tax Authority should develop clear regulations for taxpayers, explaining the designation procedure and deadline, and ensuring that designations can be done anonymously and easily. Clear guidance should be provided to NGOs regarding eligibility, disclosure, reporting requirements, disputes settlements, etc.
- There might be various ways to address the potential implications and effects on local budgets, particularly in cases where taxpayers designate to national NGOs or to NGOs registered in other TAUs. One approach would be to establish a compensation scheme whereby the amounts corresponding to designations which made to national NGOs or NGOs located in other TAUs will be compensated from the national budget.

Taking into consideration the Hungarian experience, a number of recommendations can be drawn up **for NGOs**, including the following:

- NGOs should strengthen their communication with constituents. This implies a significant shift in intervention approaches, because NGOs will have to bring convincing arguments that might determine taxpayers to designate for them. This will require a shift from

[11] ECNL (2012). Guidelines on policy assessment for introducing the percentage mechanism. (under publication)

activities to results and effects that NGOs interventions have at community and/or national level.

- NGOs should seek to diversify their outreach methods and tools. This includes effective use of social media, increased presence in the national and local media, but also increased physical presence at community level. NGOs should actively engage the media in awareness process, which might be a costly effort. Therefore, it would be important to prepare in advance, educating media about the impact and their important role in the process.
- NGOs should strengthen their transparency and disclosure systems. This involves due diligence financial procedures in place, recruitment procedures, transparency in terms of donors, amounts, purposes of expenditures, cost-effectiveness.

Bibliography

Bullain Nilda (2004). *Percentage philanthropy and law*. NIOK and ECNL: Budapest.

CReDO (2011). *Strengthening Financial Sustainability of CSOs by introducing the designation of a portion of income tax to Public Benefit NGOs*.

ECNL (2012). *Guidelines on policy assessment for introducing the percentage mechanism*. (under publication)

Expert Grup (2011). *Fiscal Mechanisms of Stimulating Philantropy*. Expert Grup: Chisinau.

Ministry of Finance (2010). *Analysis of the budgetary impact on public use (by NGOs) of a certain percentage from the income tax*. (unpublished)

National Tax and Customs Administration (NAV) of Hungary (2012). *Report on implementation of 1% legislation (in Hungarian)*. Available on http://nav.gov.hu/

Parliament of Hugary (1996). *Act CXXVI of 1996, on the Use of a Specified Portion of Personal Income Tax According to the Designation of the Taxpayer*.

Parliament of Moldova (2007). *Law on Civil Associations*, no. 837, from 17.05.1996, Published on 02.10.2007 in Monitorul Oficial No. 153-156BIS.

Annex 1. List of interviewed stakeholders in Budapest, Hungary

Organization / Institution	Interviewed representative(s)
European Centre for Not-for-Profit-Law (ECNL)	Katerina Hadzi - Miceva Evans Hanna Asipovich Eszter Hartay
National Tax and Customs Administration (NAV)	Irma Borsiné Bézi
Móricz Zsigmond High School Foundation	Zoltán Somodi
Administration Agency of the National Cooperation Fund	Anikó Major
Rex Dog Shelter Foundation	Haba Gábor
National Coalition of the Big Families	Hajnalka Székely
NESsT	Anna Horváth
Hungarian Civil Liberties Union	Balazs Denes

Desemnarea procentuală în baza modelului Ungariei: poate acesta face o diferenţă în R. Moldova?

Andrei Brighidin

Elaborarea prezentului document de cercetare a fost posibilă graţie ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenţiei SUA pentru Dezvoltare Internaţională (USAID), în cadrul Programului Consolidarea Societăţii Civile în Moldova (MCSSP), implementat de FHI 360. Conţinutul nu reflectă neapărat poziţia USAID, Guvernului SUA, FHI 360, sau ECNL.

Chişinău 2013

Conţinut

Sumar 3

Introducere 3

Capitolul 1. Consideraţiuni teoretice şi legale privind desemnarea procentuală 4

1.1. Ce înseamnă desemnarea procentuală? 4

1.2. Cum a apărut şi s-a dezvoltat conceptul? 4

1.3. Care este scopul desemnării procentuale? 5

Capitolul 2. Filantropia procentuală în Ungaria 6

2.1. Context 6

2.2. Aspectele materiale 6

2.3. Procedurile şi povara administrativă 9

2.4. Efectele desemnării procentuale 11

Capitolul 3. Implicaţiile mecanismului procentual pentru Republica Moldova 14

3.1. Cheltuielile administrative potenţiale 14

3.2. Impactul potenţial asupra bugetului de stat/local 15

3.3. Opţiuni de politică: riscuri vizavi de oportunităţi 16

3.4. Impactul potenţial asupra mecanismului procentual pentru R. Moldova 17

Recomandări 19

Bibliografie 21

Sumar

În cadrul prezentei cercetări se analizează modelul de desemnare procentuală din Ungaria şi se examinează fezabilitatea acestuia pentru Republicii Moldova. Se analizează evoluția „legii 1%" din Ungaria, mecanismul de implementare, aspectele de politică şi efectele sale asupra cetățenilor şi ONG-urilor din Ungaria. În baza constatărilor se argumentează că implementarea mecanismului procentual în R. Moldova este fezabil şi se oferă recomandările corespunzătoare pentru autoritățile naționale şi ONG-urile din R. Moldova.

Introducere

Prezentul document de cercetare a fost elaborat în cadrul Programului bursier de cercetare desfăşurat la Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL) în timpul verii 2012. Cercetarea a avut drept scop analizarea modelului de desemnare procentuală din Ungaria şi examinarea fezabilității acestuia pentru R. Moldova. Documentul este structurat în trei capitole.

Primul capitol explorează conceptul de desemnare procentuală, luînd în considerare modul în care acesta a apărut în țările Europei occidentale şi cum s-a dezvoltat în țările Europei centrale şi de est. Ulterior, se oferă o trecere în revistă a țărilor care implementează cu succes mecanismul procentual.

În cadrul celui de-al doilea capitol se analizează modul în care mecanismul procentual funcționează în Ungaria. După prezentarea de ansamblu a adoptării legii 1% în Ungaria, se examinează aspectele materiale şi procedurale ale legii. Ulterior se examinează efectele legislației în comparație cu raționamentele preconizate. În acest capitol de asemenea se prezintă un studiu de caz care ilustrează beneficiile legislației procentuale pentru ONG-urile din Ungaria.

În al treilea capitol se examinează fezabilitatea mecanismului procentual pentru R. Moldova. Capitolul începe cu luarea în considerare a costurilor potențiale aferente introducerii şi administrării acestui mecanism în baza experienței autorităților fiscale ale Ungariei. A doua secțiune are scopul să răspundă la preocupările autorităților naționale legate de impactul asupra bugetului. În cea de-a treia secțiune se examinează implicațiile de politică, urmărind scopul de a răspunde la întrebări şi preocupări specifice abordate de experți la nivel local. Ulterior, capitolul oferă o privire generală a impactului preconizat al mecanismului procentual în R. Moldova.

Documentul oferă recomandări pentru autoritățile naționale şi organizațiile societății civile în vederea reformei iminente de elaborare şi implementare a mecanismului procentual în R. Moldova.

Constatările şi recomandările prezentului document sunt bazate pe o diversitate de abordări metodologice. S-a efectuat o analiză vastă de birou cu privire la implementarea Legii procentuale înainte de sosirea bursierului la Budapesta şi pe parcursul săptămînii petrecute la ECNL. Cercetarea de birou a inclus o examinare profundă a cadrului legal relevant, studiilor, rapoartelor, datelor statistice şi sondajelor de opinie. Cu susținerea echipei ECNL, bursierul a elaborat şi examinat

rezultatele unui chestionar cu privire la legislația Ungariei care a fost distribuită de către ECNL printre părțile interesate din Ungaria. În plus, la Budapesta au avut loc întîlniri cu actori de stat şi neguvernamentali.

Capitolul 1. Consideraţiuni teoretice şi legale privind desemnarea procentuală

În acest capitol se va explora conceptul desemnării procentuale, analizînd modul în care acesta a apărut în țările Europei occidentale şi s-a dezvoltat în țările Europei centrale şi de est. Ulterior, se va face o prezentare a țărilor care au reuşit să implementeze cu succes mecanismul procentual.

1.1. Ce înseamnă desemnarea procentuală?

Desemnarea procentuală este o formă specială de susținere indirectă din partea statului. În baza acestui mecanism, persoanelor fizice – iar în unele țări şi contribuabililor–persoane juridice – li se acordă dreptul să decidă cum să folosească un anumit procentaj din impozitele lor. Contribuabilii pot decide să transfere o parte din impozit unei organizații sau beneficiar calificat, conform definiției legii (fie o lege separată sau legea fiscală). Dacă contribuabilul decide să nu canalizeze fondurile către unul dintre aceşti beneficiari fondurile vor fi canalizate în bugetul public şi vor fi utilizate în modul determinat de Legea bugetului anual, adoptată de Parlamentul Național.

1.2. Cum a apărut şi s-a dezvoltat conceptul?

Conceptul îşi trage originea din Europa occidentală, ca urmare a încercărilor de a soluționa problema finanțării bisericii după separarea statului de biserică. Eforturile legislative din țările europene de a separa puterile statului de puterile bisericii au început după revoluția franceză din 1789 şi au durat pînă la mijlocul secolului 20. În consecință, „legislația procentuală" în mod esențial a servit scopului unei modalități specifice, nepolitice de finanțare a bisericii catolice (şi eventual, altor biserici). În cîteva țări, cum ar fi Spania şi Italia, un obiectiv suplimentar a fost acordarea unor fonduri alocate de cetățeni pentru finanțarea obiectivelor de interes public determinate de către stat. Într-un fel, această opțiune din urmă poate fi vizionată ca o „concesiune" făcută pentru a le oferi o opțiune contribuabililor nerelegioşi. În cazul Italiei, care este exemplul cel mai aproape de modelul Ungariei, deşi intenția din spatele legii ar putea fi de a canaliza fondurile organizațiilor neguvernamentale, în practică aceasta nu pare să se întîmple.

În cazul Europei Centrale şi de Est (ECE), intenția legilor de a susține aşa-numita „sferă civilă", adică organizațiile nonprofit, neguvernamentale (ONG-uri) a fost clar articulată. La crearea acestui produs legal distinct au contribuit toți factorii – politici, economici, sociali[1].

Acest mecanism a fost introdus pentru prima dată în **Ungaria** în 1996. **Slovenia, Slovacia, Lituania, Polonia şi România** i-au urmat exemplul. În Slovacia legea a fost modificată în 2004 pentru a permite efectuarea desemnărilor fiscale nu doar de către contribuabili persoane fizice, dar şi de către persoanele juridice. Conceptul de mecanism procentual a fost analizat, dar nu a fost adoptat la

[1] Nilda Bullain: Filantropia şi legea procentelor. NIOK şi ECNL, 2004.

efectuarea unei evaluări aprofundate a impactului său posibil în **Bulgaria, Georgia, Estonia și Macedonia**. Acest mecanism în prezent se analizează în **Ucraina**[2].

1.3. Care este scopul desemnării procentuale?

Deşi scopul general al mecanismului procentual este avansarea societății civile prin intermediul susținerii organizațiilor sale, există un şir de motive specifice pe care guvernele şi ONG-urile le-au folosit în campaniile pentru adoptarea acestuia.

Un raționament este posibilitatea ca cetățenii plătitori de taxe să ia decizii autonome cu privire la utilizarea unei părți din impozitul pe venit, astfel exercitînd democrație directă.

Un alt raționament ține de dezvoltarea societății civile. Acest mecanism poate juca un rol în consolidarea societății civile prin (a) acordarea unor resurse noi ONG-urilor, (b) sensibilizarea față de ONG-uri, şi (c) sporirea abilităților ONG-urilor de comunicare şi interacțiune cu comunitatea. În lumina acestui argument, mecanismul de fapt contribuie la educarea publicului general despre rolul şi importanța ONG-urilor şi, în acelaşi timp, le motivează pe ONG-uri să comunice cu publicul.

Al treilea raționament se referă la dezvoltarea unei culturi filantropice şi se axează pe importanța susținerii eforturilor ONG-urilor de către cetățeni. Potrivit celor care scot în evidență acest raționament, în societățile în tranziție nu există tradiția filantropiei (caritatea privată) şi acest mecanism ar putea fi un bun prim pas în dezvoltarea acestei culturi, dat fiind că încurajează cetățenii să se gîndească la motivele pentru susținerea unui ONG. În plus, aceasta serveşte drept indicator al nivelului de susținere publică a ONG-urilor.

Al patrulea raționament este „externalizarea de către stat a serviciilor”, care implică că metoda poate servi scopului de acordare a susținerii de stat descentralizate şi depolitizate activităților care beneficiază publicul. Potrivit argumentelor raționamentului „externalizării de către stat a serviciilor”, dat fiind că organizațiile beneficiare desfăşoară activități de utilitate publică guvernul subvenționează sarcini publice importante, dar într-un mod descentralizat şi depolitizat, ceea ce constituie o alternativă atît de necesară procesului centralizat şi birocratic de luare a deciziilor.[3]

[2] ECNL (2012). Guidelines on policy assessment for introducing the percentage mechanism. (unpublished)
[3] Nilda Bullain: Filantropia şi legea procentelor. NIOK şi ECNL, 2004.

Capitolul 2. Filantropia procentuală în Ungaria

În acest capitol se va analiza modul în care mecanismul procentual funcționează în Ungaria. Se va lua în considerare legislația şi se vor analiza aspectele materiale şi procedurale ale legii. Ulterior se vor examina efectele legislației, comparativ cu raționamentele descrise în capitolul precedent.

2.1. Context

În Ungaria ideea inițială a „Legii 1%" a fost adusă în dezbaterile politice în contextul finanțării bisericii, cînd la începutul anilor 90 restituirea bisericilor a necesitat o soluție de susținere a lor de către public. În 1991, politicienii liberali au propus abandonarea susținerii directe de la stat a bisericilor în favoarea unei scheme similare cu modelele Italiei şi Spaniei, potrivit cărora o parte din veniturile fiscale erau alocate de către cetățeni bisericilor. În acelaşi timp, Parlamentul Ungariei nu era gata să ia o decizie asupra propunerii, însă ideea redirecționării venitului fiscal pentru finanțarea bisericilor a fost inclusă în programele partidelor care au venit la guvernare în 1994.

O altă dimensiune a dezbaterilor politice se referea la finanțarea organizațiilor societății civile. În regenerarea post-comunistă a societății civile, fiecare guvern succesiv în Ungaria şi-a accentuat adevăratul angajament de a consolida acest sector. În consecință, dezbaterile politice s-au extins mai presus de separarea bisericii de stat şi statul a căutat să abordeze problemele legate de guvernare, democratizare, dezvoltare a societății civile.

În Ungaria, prevederea că contribuabilii persoane fizice au dreptul să desemneze o parte determinată din taxele achitate, care să fie transferată de autoritățile fiscale, a fost introdusă în PIT. Se menționează că porțiunea exactă din impozit, potențialul beneficiar(ii) şi procedura de transfer va fi stabilită printr-o lege separată. Această lege separată este Actul CXXVI din 1996 cu privire la utilizarea unei porțiuni specificate din impozitul pe venit în conformitate cu desemnarea contribuabilului, denumită „Legea 1%". Utilizarea termenului „Legea 1%" este cu adevărat aplicabilă doar în Ungaria, dat fiind că aceasta este unica țară care are o lege separată ce conține toate condițiile materiale şi procedurale esențiale privitor la desemnările procentuale. Cu toate acestea, termenul „Legea 1% sau 2%" se foloseşte de obicei ca o expresie generală în alte țări ECE, deşi un termen mai exact ar fi probabil „prevederea 1%". [4]

2.2. Aspectele materiale

- Cine are dreptul să desemneze o parte din impozit?

Persoanele care sunt obligate să depună declarații pe venit şi să plătească impozite în baza legii impozitului pe venit ale persoanelor fizice au dreptul să facă o desemnare procentuală, cu condiția că şi-au achitat impozitele la timp sau au primit o extindere a plății sau permisiunea autorităților fiscale de a-l achita în rate înainte de termenul-limită şi şi-au îndeplinit obligațiile de plată în termenul nou-

[4] Nilda Bullain: Filantropia şi legea procentelor. NIOK şi ECNL, 2004

stabilit. Aceasta include întreprinzători mici independenți, dar şi agricultori. De regulă, „contribuabili persoane fizice" includ toți locuitorii (şi nu doar cetățenii) şi din aceste considerente, străinii care au domiciliu permanent în țară şi achită taxe în baza legii fiscale interne de asemenea au dreptul să facă desemnări.

- Cine are dreptul să primească sumele desemnate?

În Ungaria, contribuabilii persoane fizice pot desemna 1% din venitul fiscal achitat unei ONG calificate şi un alt 1% - bisericii. Alternativ, există o listă a instituțiilor publice[5] căror se pot face alocații în loc de ONG-uri; deşi ca alternativă bisericii există un obiectiv prioritar național stabilit în fiecare an.[6] Contribuabilii pot face desemnări pe formulare speciale incluse în declarația fiscală sau în caz dacă prezintă declarația online, pot să îndeplinească formularul respectiv pe internet. Autoritatea fiscală transferă sumele desemnate după ce beneficiarul îşi dovedeşte dreptul la ele, iar desemnatorii rămîn anonimi.

- Care sunt criteriile de eligibilitate pentru astfel de organizații?

Organizațiile neguvernamentale trebuie să întrunească anumite cerințe pentru a obține acces la desemnările procentuale.

1. *Activități de utilitate publică.* ONG-ul beneficiar nu trebuie să aibă statutul de utilitate publică, dar trebuie să desfăşoare activități de utilitate publică fără întrerupere de cel puțin un an pînă la prima zi a anului de desemnare.

2. *Activitatea anterioară.* Legea de asemenea cere ca ONG-ul beneficiar să fie înregistrat de cel puțin doi ani pînă la prima zi a anului desemnării. Criteriul de doi ani se reduce pînă la un an în cazul fundațiilor publice şi asociațiilor/fundațiilor de utilitate publică care îşi desfăşoară activitatea pe bază de contract cu o instituție de stat sau autoritate locală.

3. *Lipsa datoriei publice.* O altă condiție este ca ONG-ul beneficiar să nu aibă datorii publice pentru care nu a primit extensiuni de plată sau permisiunea de a le plăti în rate.

4. *Oficiu înregistrat în Ungaria***.** ONG-ul beneficiar trebuie să aibă oficiu înregistrat în Ungaria.

5. *Beneficiarii.* ONG-ul beneficiar trebuie să activeze în interesul comunității Ungariei sau ungurilor ce locuiesc în străinătate.

- Cine decide asupra eligibilității? Este necesar de a avea un registru al organizațiilor beneficiare potențiale?

În Ungaria autoritatea fiscală este aceea care ia decizia în fiecare an privind ONG-urile care au dreptul să primească alocații de 1% din impozitele contribuabililor. ONG-urile nu trebuie să fie incluse într-un

[5] De exemplu, Academia Ungară de Ştiințe, Opera, Fondul Național de cooerare, Biblioteca Ungară Széchényi
[6] În 2011 1% a fost dedicat Programului Național de Susținere a Talentelor.

registru separat pentru a avea dreptul la desemnările de 1%. Calificarea ONG-ului de a primi alocații se determină doar după ce desemnările au fost făcute.

- Cîtor beneficiari le poate desemna un contribuabil?

Contribuabilii pot desemna eficient doar unei organizații, de ex. ONG și/sau biserică.

- Pentru ce pot fi utilizați banii desemnați?

În termeni generali, desemnările trebuie utilizate pentru realizarea activităților de utilitate publică aferente misiunii ONG-ului beneficiat. Potrivit legii Ungariei, cheltuielile operaționale și de întreținere pot fi acoperite din suma desemnată, însă suma totală a unor astfel de cheltuieli nu trebuie să reprezinte mai mult de 50% din suma utilizată din suma desemnării în anul respectiv. Legea specifică că salariile, arenda spațiului de oficiu, plățile pentru utilități, cheltuielile pentru poștă, internet și telefon nu pot fi considerate cheltuieli operaționale. Recipienții pot păstra sumele desemnate pentru utilizare ulterioară, dar acest termen nu trebuie să fie mai mare de 3 ani. Faptul, obiectivul, termenul și suma unei rezerve eventuale va fi raportată autorităților fiscale ca parte din obligația de raportare explicată mai jos. În caz că autoritatea fiscală recunoaște că ONG-ul beneficiar depășește termenul de 3 ani, aceasta îi ordonă organizației să ramburseze suma care nu a fost folosită pentru activități de utilitate publică în timpul perioadei de rezervă.

- Care sunt cerințele de raportare pentru beneficiari?

ONG-urile beneficiare sunt obligate să raporteze autorităților fiscale cu privire la utilizarea sumei desemnate timp de doi ani după ce suma desemnată a fost transferată ONG-ului beneficiar, pînă la 31 mai. Obligația de raportare se îndeplinește prezentînd un formular specific al autorităților fiscale, care include sumele misiunii aferente, cheltuielile operaționale și detaliile rezervei. În caz că autoritățile fiscale stabilesc că ONG-ul

1) nu a prezentat raportul; sau
2) a prezentat date false; sau
3) a prezentat date calculate greșit și nu a corectat greșeala,

acestea decid să excludă ONG-ul din lista celor care vor primi desemnări în următorul an de desemnare.

Conform Legii, rapoartele sunt transmise ministerului responsabil de relațiile cu societatea civilă care le va publica pe pagina sa tematică pentru ONG-uri. În afară de aceasta, și ONG-urile beneficiare vor publica raportul pe pagina lor web.

- Cum sunt disputele soluționate?

În practica Ungariei disputele tind să apară în privința a două probleme principale. Una ține de ONG-urile beneficiare care nu reușesc să-și dovedească eligibilitatea pentru desemnări pînă la termenul-limită. Conform Legii 1%, autoritatea fiscală trimite o scrisoare pînă la 1 septembrie și invită ONG-urile beneficiare să ateste că sunt eligibile să primească desemnări. Se va acorda un termen de 30 de zile pentru a se conforma cu această cerință. În cazul în care ONG-ul beneficiar nu reușește să

prezinte documentele solicitate în decurs de 30 de zile din motive care nu depind de el, acesta are dreptul să facă o cerere de extindere. De altfel, ONG-ul pierde toate desemnările.

O altă problemă se referă la situațiile cînd autoritatea fiscală consideră că un ONG este ineligibil să primească fonduri desemnate, iar ONG-ul nu este de acord. În astfel de cazuri ONG-ul ar putea face o contestație la instanța competentă împotriva deciziei scrise a autorității fiscale. Instanța poate să decidă fie să mențină, fie să respingă decizia autorității fiscale în decurs de 15 zile în cursul unei proceduri extrajudiciare.

Un al treilea domeniu de potențiale dispute este între autoritatea fiscală şi contribuabil. Nu există prevederi speciale în legătură cu acest aspect în Legea 1%. În cazul cînd autoritatea fiscală consideră că desemnarea de către un contribuabil este nevalabilă aceasta emite o rezoluție şi expediază o înştiințare contribuabilului, împotriva căreia contribuabilul poate contesta în baza procedurii standarde din Actul de procedură administrativă.

- Ce se întîmplă dacă organizația nu se conformează cerințelor de transparență şi răspundere?

În acest caz autoritatea fiscală publică pe pagina sa web lista organizațiilor care au fost excluse din desemnarea de 1%, dat fiind că acestea fie 1) nu au prezentat raportul; fie 2) au prezentat date false; sau 3) au prezentat date calculate greşit şi nu au corectat greşeala. În aşa cazuri, ONG-ul(urile) respective nu sunt eligibile pentru desemnarea de 1% în timpul anului calendaristic următor. Potrivit autorității fiscale, această sancțiune a fost aplicată 1030 de ONG-uri în legătură cu desemnarea pentru anul 2012. Sancțiunile suplimentare includ rambursarea fondurilor acordate, amenzi.

2.3. Procedurile şi povara administrativă

- Cum şi cînd se face desemnarea? Sunt desemnările anonime?

Formularul de desemnare a 1% va fi prezentată autorității fiscale pînă la termenul-limită de depunere a declarației fiscale; acest termen-limită nu poate fi extins. Desemnările se vor face pe un formular separat care include numele şi numărul fiscal al contribuabilului şi numerele fiscale ale ONG-ului beneficiar şi bisericii. Declarația fiscală şi formele de desemnare procentuală pot fi transmise autorității fiscale de către contribuabil sau prin intermediul angajatorului împreună cu declarația fiscală (a se vedea detaliile mai jos). Aceasta poate fi prezentată în persoană, prin poştă sau prin portalul online al guvernului.

Datele din formularul de desemnare sunt considerate informații fiscale confidențiale şi de aceea autoritatea fiscală trebuie să ia măsuri pentru a le asigura protecția. Indiferent de metoda de prezentare, autoritatea fiscală separă informația despre contribuabil şi ONG-ul beneficiar. Dacă declarația şi formularul de desemnare sunt prezentate pe hîrtie, autoritatea fiscală aplică un cod pe plic şi formularul de desemnare şi separă informația din formularul de desemnare despre contribuabil şi ONG-ul beneficiar astfel încît aceleaşi persoane să nu aibă acces la ambele informații. Dacă declarația şi formularul de desemnare sunt prezentate electronic, autoritatea fiscală mai întîi separă formularul de desemnare de declarație şi o marchează cu un cod. În timpul procesării formularului de desemnare, autoritatea fiscală de asemenea separă informația cu privire la contribuabil de cea cu

privire la ONG-ul beneficiar. Autoritatea fiscală poate oferi informații cu privire la formularul de desemnare doar în următoarele cazuri:

1) în cazul cînd a fost inițiată o acțiune judiciară în legătură cu formularul de desemnare, informația poate fi prezentată persoanelor împuternicite în cadrul procedurii legale;
2) contribuabilului, în legătură cu datele sale proprii şi conținutul formularului său de desemnare;
3) ONG-ului beneficiar, în legătură cu suma desemnată organizației.

- Ce date trebuie contribuabilii să prezinte pentru a face o desemnare procentuală eficientă?

Numărul de identificare fiscală (NIF) a beneficiarului este necesar în vederea efectuării unei desemnări eficiente. În afară de aceasta, contribuabilul trebuie să-şi indice propriul nume şi NIF pe formularul de desemnare.

- În ce măsură guvernul prezintă informația necesară?

În Ungaria guvernul prezintă o listă a denumirilor şi numerelor tehnice (NIT) doar pentru biserici (în jur de 100 de entități în 2012). Un ONG, Fundația Nonprofit pentru Centrul de Informare şi Instruire (NIOK), menține o bază de date online ale ONG-urilor care doresc să primească desemnări procentuale (http://nonprofit.hu/?q=niok/organization-search). ONG-urile benevol acceptă să fie incluse în baza de date şi să actualizeze informația pe pagina web (date de bază despre organizație, aria de activitate, date despre conducere şi date financiare, venitul din 1% în anii precedenți). În prezent baza de date conține circa 13.000 de organizații. Aceasta este o parte a unui serviciu cuprinzător care oferă, printre altele, o funcție de căutare şi le ajută contribuabililor să găsească un ONG pe care să-l susțină.

- Care sunt procedurile pentru contribuabilii care-şi prezintă declarațiile prin intermediul angajatorilor?

În Ungaria, cînd angajatorul îndeplineşte declarația fiscală din numele angajatului, angajatul îi poate înmîna angajatorului un plic sigilat care conține formularul/ele de desemnare. Acest plic trebuie să aibă aplicat pe el semnătura angajatului de asupra sigiliului şi urmează să fie înmînat angajatorului cel tîrziu cu 10 zile înainte de termenul-limită pentru prezentarea declarațiilor fiscale. Angajatorul va întocmi o listă a angajaților şi o va trimite împreună cu plicul autorităților fiscale. În cazul cînd angajatul nu alocă 1% prin metoda de mai sus, el/ea are dreptul să îndeplinească formularul de desemnare şi să-l trimită direct autorităților fiscale, dar nu mai tîrziu de termenul-limită pentru depunerea declarației.

- Care sunt cerințele procedurale pentru autoritatea fiscală şi pentru ONG-uri?

În Ungaria autoritatea fiscală trebuie să verifice eligibilitatea fiecărui ONG desemnat drept beneficiar. Acesta este un proces greoi şi care consumă mult timp. Autoritatea fiscală trimite o înştiințare beneficiarilor pînă la 1 septembrie a anului dat. În scrisoare autoritatea fiscală indică suma pe care beneficiarul va avea dreptul să o primească şi solicită dovada eligibilității. ONG-urile au 30 de zile

pentru a dovedi că satisfac toate condițiile legale. După verificarea cu succes, autoritatea fiscală este obligată să transfere fondurile în decurs de 30 de zile, dar nu mai tirziu de data de 15 decembrie a anului respectiv.

- Care sunt costurile aferente implementării mecanismului de desemnare?

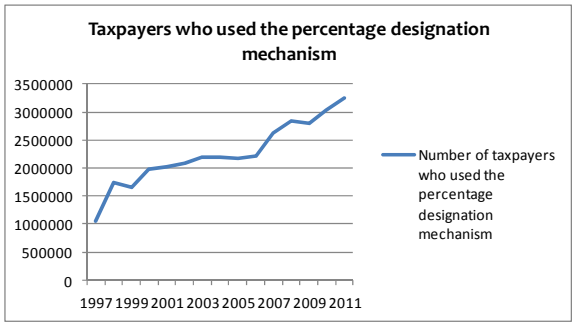
Nu există o unitate separată responsabilă de implementarea schemei de desemnare. Conform autorității fiscale, circa 15 persoane la nivel central sunt cel mai mult implicate în perioada iulie-august, atunci cînd entitatea procesează desemnările, lucrînd asupra inspecției eligibilității şi întocmind înştiințări care urmează să fie trimise ONG-urilor beneficiare pînă la 1 septembrie a fiecărui an calendaristic. În plus, autoritatea fiscală are un expert specializat care se ocupă special de mecanismul procentual în fiecare din cele 23 oficii teritoriale ale sale. Printre cele mai presante dificultăți în administrarea mecanismului de 1%, autoritatea fiscală a menționat personalul uman implicat în procesarea datelor, în special desemnările prezentate în formă tipărită. Pentru a accelera procesul, autoritatea fiscală sugerează utilizarea extensivă a prezentării online şi electronice a desemnărilor, astfel reducînd povara procesării manuale a datelor de către personal.

2.4. Efectele desemnării procentuale

În această secțiune se va încerca examinarea efectelor mecanismului de desemnare procentuală în baza raționamentelor de politică prezentate în capitolul precedent: (i) autodeterminarea contribuabililor; (ii) dezvoltarea societății civile; (iii) dezvoltarea culturii filantropice; (iv) externalizarea de către stat a serviciilor.

În ce măsură desemnarea procentuală sporeşte autodeterminarea contribuabililor? Pentru a răspunde la această întrebare este important de a lua în considerare dinamica contribuabililor care au folosit desemnarea procentuală în ultimul deceniu. Constatările sunt ilustrate în graficul de mai jos care indică numărul total de persoane care au desemnat un 1% OSC-urilor şi bisericilor:

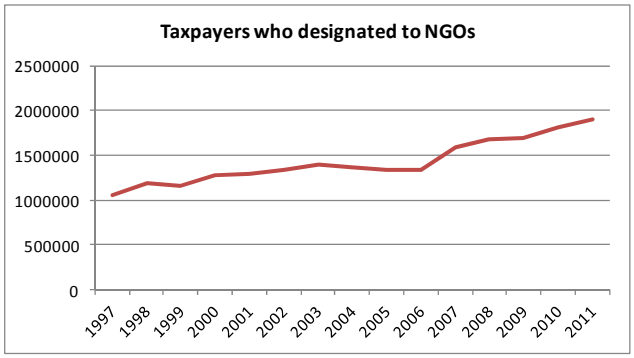
Analiza comparativă a datelor din 1997, anul cînd mecanismul a fost pentru prima dată introdus în Ungaria demonstrează o creştere stabilă a numărului contribuabililor care au decis să se folosească de dreptul de a decide în privința unui anumit procent din bugetul public. În consecință, mecanismul de desemnare procentuală a contribuit semnificativ la sensibilizarea şi participarea contribuabililor.



Există spațiu pentru mai mult? Potrivit autorităților fiscale din Ungaria, numărul total de contribuabili este de circa 4.500.000,00. O analiză comparativă a numărului total de contribuabili şi a numărului care în realitate şi-au exercitat acest drept în 2012, şi anume 3.253.477 persoane, indică o rată de 72,3% de contribuabili eligibili care au folosit desemnarea. În consecință, teoretic încă 27,7% ar putea să folosească mecanismul de desemnare.

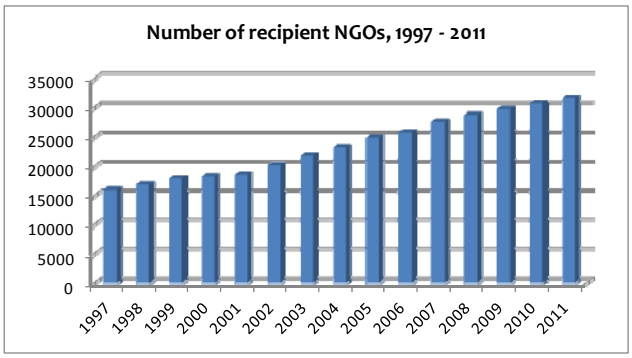
Un aspect important constă în considerarea măsurii în care mecanismul procentual a contribuit la sensibilizarea marelui public în privința sectorului civil, care este un element fundamental în dezvoltarea societății civile. Relevanța şi puterea organizațiilor voluntare depinde în mare parte de nivelul de recunoaştere şi susținere pe care acestea îl primesc de la public. Parțial datorită simplului fapt că informația despre această posibilitate este prezentată fiecărui contribuabil, prevederea cu privire la 1% are potențialul de a sensibiliza aproape fiecare gospodărie din țară în privința organizațiilor respective. Aceasta este o oportunitate fără precedent şi probabil unul dintre cele mai mari beneficii ale legii. Pentru a schimba atitudinile într-o societate durează decenii de educație pe parcursul a cîtorva generații. Legea procentuală oferă o şansă unică de a accelera o astfel de schimbare în legătură cu organizațiile nonprofit şi importanța lor pentru viața oamenilor.

Un alt aspect ce urmează să fie considerat este măsura în care desemnarea procentuală contribuie la colectarea resurselor pentru sectorul non-profit. În acest scop s-a efectuat o analiză comparativă a datelor statistice disponibile în Ungaria, luînd în considerare dinamica numărului de contribuabili care au desemnat 1% ONG-urilor. Constatările sunt prezentate în diagrama de mai jos:



După cum indică acest grafic, în perioada 1997-2011 numărul contribuabililor care au desemnat 1% din venitul lor ONG-urilor a crescut semnificativ de la 1.058.362 în 1997 la 1.906.046 în 2011, ceea ce reprezintă circa 42,4% din numărul total de contribuabili. După cum se demonstrează aici, mai este spațiu pentru îmbunătățire, dat fiind că circa 58% din contribuabili încă nu au făcut desemnări pentru ONG-uri.

În ce măsură Legea 1% a contribuit la sporirea capacității de reacție, transparență şi răspundere a sectorului ONG? O modalitate de analiză a acestui aspect constă în examinarea dinamicii ONG-urilor beneficiare.



După cum reflectă această diagramă, numărul ONG-urilor beneficiare practic s-a dublat, crescînd de la 15.949 în 1997 la 31.625 în 2011. În capitolul anterior s-a menționat că legea stabileşte cerințe de raportare pentru ONG-uri. În consecință, legea a contribuit la sporirea transparenței ONG-urilor şi a redus posibilitățile de utilizare greşită a fondurilor. Pentru a primi desemnările contribuabililor, ONG-urile trebuie să depună eforturi de a convinge cetățenii, ceea ce a consolidat comunicarea între ele şi constituenți. Primind contribuții de la partenerii lor, ONG-urile au devenit responsabile nu doar prin lege, dar si direct contribuabililor cu privire la cheltuirea fondurilor.

Ar fi important de a lua în considerare cota din alocațiile de 1% în cadrul bugetului total al diverselor ONG-uri. Discuțiile cu ONG-urile din Ungaria au demonstrat că această cotă poate varia în funcție de factori subiectivi și obiectivi, inclusiv vizibilitatea organizației, comunicarea cu contribuabilii, misiunea și activitățile, calitatea activității lor. În cazul unui recipient de vîrf al desemnărilor procentuale, cota reprezintă 80-85%. În cazul unei Fundații școlare locale – circa 20%. Pentru alte organizații, cota este mai mică de 5%. Discuțiile cu recipienții 1% au demonstrat că deși venitul de 1% nu reprezintă o sursă majoră de finanțare a sectorului în ansamblu (mai puțin de 1% din venitul total al sectorului), acesta joacă un rol important de dezvoltare în structura sectorului. Aceasta s sporit accesul la finanțare nerestricționată și a canalizat susținere publică pentru organizațiile care de altfel ar avea șanse reduse sau nule de obținere a accesului.

Potrivit unui studiu ECNL anterior, natura mixtă a mecanismului procentual limitează potențialul de dezvoltare a unei culturi filantropice. Principalul motiv este că pe donator „nu-l costă nimic" să facă desemnarea, cu excepția timpului și efortului. Dacă am privi filantropia ca o formă de investiție privată într-un bun public care implică o cotă personală, ar exista o tensiune clară între tratarea desemnării ca alocație fiscală și tratarea acesteia ca formă de filantropie. Taxele în sine nu sunt considerate filantropie, ci o obligație civică și de aceea nu constituie o alegere benevolă a persoanei.

Studiu de caz:

Fundaţia pentru adăposturi pentru cîini Rex

Rex este unul dintre principalii 5 beneficiari ai mecanismului de desemnare. Este una dintre primele organizaţii care a început să planifice campanii media privind 1% într-un mod profesionist şi să lucreze intensiv cu mass media în această direcţie. Deşi organizaţia în primul rînd acordă adăpost pentru cîinii abuzaţi, a mai creat un adăpost destul de mare pentru cîini, numit „insula animalelor". În consecinţă, organizaţia este cunoscută pentru cele 4 branduri ale sale: (i) Adăpostul „Realitatea sîngeroasă" pentru cîinii abuzaţi, (ii) „Insula animalelor"; (iii) Echipa de salvare şi (iv) adevărata lume a animalelor.

Prima decizie conştientă a acestei organizaţii a fost de a simplifica mesajul. În comunicarea sa cu mass media, fundaţia folosea în continuare cîini pentru a-şi păstra mesajul simplu. Campaniile apelează la sentimentul de vinovăţie a audienţei, chemînd-o la acţiune – adică, să-şi dea 1% pentru această cauză – astfel, majoritatea campaniilor conţin imagini şocante.

Campaniile folosesc o varietate de abordări, inclusiv publicitate TV, prospecte, panouri publicitare, internet, scrisori prin poştă. Audienţa-ţintă primară sînt persoanele devotate sau interesate de protecţia animalelor, dar şi proprietari sau viitori proprietari ai animalelor de campanie. În campania procentuală din 2012, organizaţia a trimis 1 milion de scrisori prin poştă cetăţenilor, dintre care 789.000 de destinatari erau din Budapesta. Organizaţia efectuează cercetări permanente, căutînd să identifice profilul donatorilor săi.

Veniturile organizaţiei cresc rapid cu fiecare an. În prezent 80-85% din bugetul fundaţiei reprezintă încasările din desemnarea de 1%. Organizaţia nu are nici un proiect finanţat de stat. Fundaţia are circa 10.000 donatori pe an.

Capitolul 3. Implicaţiile mecanismului procentual pentru Republica Moldova

Capitolul precedent a demonstrat că mecanismul de desemnare procentuală din Ungaria are efecte pozitive cel puțin din cîteva perspective.

Acest capitol va lua în considerare dacă este fezabil de a introduce mecanismul procentual în Moldova. În special, capitolul va examina costurile potențiale aferente implementării mecanismului procentual şi beneficiile potențiale. Atenție se va atrage aspectelor abordate de Ministerul Finanțelor şi studiile anterioare efectuate de actorii neguvernamentali. Ulterior, capitolul va examina impactul preconizat al mecanismului procentual pentru R. Moldova.

3.1. Cheltuielile administrative potențiale

Deşi este dificil de a prezenta o evaluare cuprinzătoare a cheltuielilor aferente instituirii şi întreținerii mecanismului procentual, exemplul Ungariei este sugestiv în privința implicațiilor financiare.

Introducerea schemei nu neapărat ar implica crearea unei unități separate în cadrul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat al R. Moldova. Mai degrabă ar fi necesară dedicarea unor angajați pregătiți pentru o anumită perioadă de timp pentru prelucrarea desemnărilor ONG-urilor. Experiența Ungariei demonstrează că ar putea fi necesară o lună pentru a încheia această sarcină. În plus, gestionarea mecanismului ar putea necesita desemnarea unui expert în fiecare oficiu teritorial al Inspectoratului Fiscal.

Numărul de personal implicat în procesarea desemnării va depinde într-o mare măsură de numărul potențialelor desemnări şi de recipienți. Pe termen lung, experiența Ungariei indică că numărul persoanelor care desemnează de regulă nu depăşeşte rata de 40% din contribuabili. Evaluînd numărul potențialilor beneficiari, este important de a reține că în Moldova există circa 9000 de ONG-uri şi doar 25% din ele sunt active, ceea ce constituie circa 2250 ONG-uri. Numărul recipienților potențiali va depinde de criteriile de eligibilitate stabilit pentru beneficiarii potențiali.

Instituirea mecanismului de asemenea va necesita eforturi semnificative de consolidare a capacității şi expertiză. Aceasta va implica elaborarea şi/sau modificarea normelor, regulamentelor interne, instrucțiunilor interne. Experiența Ungariei arată că îndrumările pentru contribuabili trebuie să fie simple şi accesibile. Îndrumările pentru ONG-uri trebuie să includă costurile eligibile, cerințele de raportare şi cerințe specifice de pre-acordare, cum ar fi lipsa datoriilor la bugetul de stat şi alți creditori.

În ansamblu, în evaluarea poverii administrative a mecanismului este important de a reține că în Ungaria 15 persoane din cadrul autorităților fiscale centrale şi cîte un expert în fiecare unitate administrativă teritorială reuşesc să proceseze aproape 2 milioane de desemnări acordate la circa 31

mii de ONG-uri. În Moldova aceste sume vor fi semnificativ mai mici şi, în consecință, numărul personalului administrativ corespunzător ar putea fi mai mic.

3.2. Impactul potențial asupra bugetului de stat/local

Această secțiune va lua în considerare implicațiile mecanismului procentual pentru bugetul de stat. Se va utiliza cadrul analitic oferit de Ministerul Finanțelor al R. Moldova într-un studiu de evaluare a fezabilității mecanismului procentual.

În R. Moldova impozitul pe venit formează bugetul unităților administrativ-teritoriale (UAT). Din aceste considerente este important de a analiza impactul mecanismului procentual asupra bugetelor locale.

Ministerul Finanțelor recent a colectat date pentru primul proiect al raportului de evaluare privind posibila adoptare a legii procentuale şi impactul său asupra bugetelor locale. Potrivit studiului, în scenariul eventual unde 22% din contribuabili desemnează 2% pentru ONG-uri, pierderile totale pentru UAT ar constitui 9.627.000,00 lei (echivalentul a 603.960,00 euro).

Deşi este adevărat că acesta ar putea fi un subiect sensibil pentru autoritățile locale, ele trebuie să ia în considerare şi contribuția ONG-urilor la dezvoltarea locală. La evaluarea „pierderilor" este important de a lua în considerare că există o miriadă de ONG-uri care contribuie semnificativ la mobilizarea comunității, dezvoltarea capitatului uman, educație, incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități. ONG-urile care fac o contribuție tangibilă la consolidarea sistemului educațional (cum ar fi Asociația Părinților şi Învățătorilor), dezvoltarea comunitară (cum ar fi rețeaua centrelor „Contact"), mobilizarea tinerilor (cum ar fi Centrele de resurse sau Consiliile locale de tineret), etc. Nu trebuie de subestimat potențialul economic al ONG-urilor prin rolul lor de angajatori. În plus, ONG-urile sunt menționate ca parteneri vitali în Strategia națională de descentralizare şi alte documente de politică.

Experiența Ungariei relevă faptul că populația tinde să desemneze pentru organizații locale care implementează activități de beneficiu public în comunități. Astfel, discuția cu o fundație şcolară înregistrată la nivel local denotă că aproximativ 15% din bugetul anual a fundației este format din desemnările procentuale[7]. Totodată, cazul Fundației "Rex" (studiul de caz prezentat mai sus), populația de asemenea tinde să susțină ONG-urile naționale care activează în domeniul promovării drepturilor animalelor şi a drepturilor copiilor. Cu alte cuvinte, plătitorii de taxe dintr-o unitate teritorial-administrativă specifică ar putea să desemneze ONG-urilor care nu activează neapărat în regiunea respectivă. În asemenea, cazuri, autoritățile ar putea lua în considerare implementarea unui mecanism de compensare a pierderilor înregistrate de bugetele locale de la bugetul național.

Studiul Ministerului Finanțelor de asemenea indică că obiectivele preliminare ale politicii fiscale pentru termenul-mediu 2011-2013 stipulează reintroducerea pînă în 2012 a impozitului pe venit pentru

[7] Interviu cu Reprezentantul Fundației Móricz Zsigmond, 21 August 2012

agenții economici în mărime de 10%, ceea ce va modifica semnificativ structura încasărilor UAT, astfel sporind pierderile eventuale din anumite transferuri benevole în favoarea ONG-urilor.

Examinat dintr-o altă perspectivă, acest argument ar putea fi privit ca o oportunitate de instituire a mecanismului procentual. Reintroducerea impozitului pe venit pentru agenții economici va genera resurse suplimentare pentru bugetele locale, deci va compensa pierderile potențiale.

În plus, studiul remarcă că în majoritatea cazurilor activitatea ONG-urilor este concentrată pe soluționarea problemelor secundare, de importanță redusă pentru întreaga societate, axîndu-se pe grupuri sociale înguste (homosexuali, dependenții de droguri, prostituate, animalele vagabonde, abandonate, oamenii bolnavi etc.).

Nici argumentele de mai sus nu pot fi acceptate, dintr-un şir de motive. Datele bazate pe dovezi indică că aproape jumătate din ONG-urile din R. Moldova activează fie în domeniul social, fie cel al educației. Fiecare al zecelea ONG activează în domeniul drepturilor omului, iar 7,4% - în domeniul tineretului. Mediul înconjurător reprezintă o preocupare pentru 6,5% din ONG-uri, iar 4,3% activează în domeniul dezvoltării economice.[8] În plus, după cum se vede din modelul Ungariei, doar ONG-urile care desfăşoară activități de utilitate publică sunt recipienți eligibili ai mecanismului de desemnare procentuală. Nu în ultimul rînd, mecanismul reprezintă un drept, nu o obligație. Din aceste considerente, evaluarea rezultatelor ONG-urilor trebuie să fie considerată drept o oportunitate pentru cetățeni, care în baza evaluărilor respective să decidă dacă să aloce o porțiune mică din veniturile lor întru susținerea şi menținerea rezultatelor respective.

3.3. Opțiuni de politică: riscuri vizavi de oportunități

Această secțiune va lua în considerare diverse opțiuni de politică pentru R. Moldova. Va examina aspectele legitime, preocupările şi riscurile potențiale menționate de experții neguvernamentali locali.

Un studiu recent al mecanismelor fiscale de stimulare a filantropiei abordează un şir de întrebări legate de perspectiva introducerii mecanismului de desemnare procentuală în R. Moldova. Întrebările specifice includ: Cît de eficient vor utiliza ONG-urile mijloacele alocate? În ce măsură poate statul să aibă încredere în ONG-urile respective? Trebuie să existe o listă a ONG-urilor eligibile? Va fi monitorizată utilizarea fondurilor? Cum? Documentul în continuare argumentează că un astfel de mecanism va afecta negativ cultura filantropică, deoarece persoanele care deja au desemnat (1% sau 2%) vor considera că el/ea deja a făcut o donație unui ONG. În această ordine de idei, studiul conchide că impactul mecanismului de desemnare procentuală va avea efect negativ pentru ONG-uri şi pentru filantropie[9].

[8] PNUD (2007). Studiu privind Dezvoltarea Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, pp. 7-13
[9] http://www.expert-grup.org/download.php?pathu=library_upld/d463.pdf, p. 21

Deşi studiul abordează aspecte legitime, acesta nu ia în considerare modelele existente în Ungaria şi alte țări. O examinare atentă indică că introducerea mecanismului de fapt poate transforma aceste preocupări în oportunități.

Cît de eficient vor utiliza ONG-urile mijloacele alocate? Va fi utilizarea fondurilor monitorizată? Cum? După cum se vede din modelul Ungariei, recipienții sunt obligați să respecte o listă de cheltuieli eligibile. Sunt stabilite cerințe de dezvăluire şi raportare în vederea asigurării transparenței fondurilor. Aceasta le permite autorităților fiscale să verifice exactitatea rapoartelor. În cazul utilizării neadecvate a fondurilor, legea trebuie să prevadă aplicarea anumitor sancțiuni, cum ar fi interdicția de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală, amenzi etc. Cerințele privind transparența şi dezvăluirea de asemenea le permit contribuabililor să verifice cum au fost cheltuite fondurile alocate de ei pentru a decide dacă să-i desemneze fonduri unui anumit ONG pe viitor. Aceasta de asemenea contribuie la elaborarea unei culturi de democrație asociativă printre cetățeni.

Trebuie să existe o listă de ONG-uri eligibile? În Ungaria organizațiile nu neapărat trebuie să aibă statut de utilitate publică, dar trebuie să desfăşoare activități care contribuie la utilitatea publică. În alte țări, cum ar fi Lituania şi Polonia, contribuțiile pot fi făcute doar organizațiilor de utilitate publică înregistrate. În cazul R. Moldova pot exista două opțiuni. Prima ar fi să se limiteze eligibilitatea doar la ONG-urile care au statut de utilitate publică. Aceasta, însă, ar putea limita accesul ONG-urilor comunitare la aceste fonduri, care ar trebui să facă prea multe eforturi pentru a solicita şi obține statutul de utilitate publică. O altă opțiune ar fi de a elabora şi adopta o listă de activități care să fie considerate de utilitate publică, care să servească drept criterii de evaluare a eligibilității recipienților.

În cele din urmă, deşi există o anumită pondere în argumentul precum că introducerea mecanismului de desemnare procentuală poate modifica mediul filantropic general din țară, astfel de efecte adverse pot fi prevenite prin desfăşurarea activităților adecvate de sensibilizare şi politici adecvate. Guvernul trebuie să înțeleagă şi să trateze acest mecanism aşa cum este – ca o formă de susținere publică indirectă, nu ca o formă de filantropie. Într-adevăr, mecanismul nu satisface pe deplin cerințele de susținere publică şi privată ale sectorului. Din aceste considerente, mecanismul nu trebuie eventual să fie tratat ca compensație pentru anularea facilităților fiscale tradiționale. Donațiile supuse deducerilor fiscale trebuie să fie păstrate împreună cu desemnările procentuale. ONG-urile trebuie să întreprindă activități corespunzătoare de sensibilizare a contribuabililor.

3.4. Impactul potențial asupra mecanismului procentual pentru R. Moldova

Mecanismul de desemnare procentuală va avea cel puțin şase efecte pozitive asupra societății din R. Moldova.

În primul rînd, se va consolida controlul contribuabililor asupra banilor publici. Oportunitatea de a desemna un procentaj din impozite îi face pe oameni mai conştienți de faptul că contribuabilii au de fapt un cuvînt de spus în privința utilizării impozitelor lor. Acest tip de „conştiință a contribuabililor” deocamdată este slabă în R. Moldova.

În al doilea rînd, va spori participarea cetățenilor. Cetățenii care achită taxe sunt împuterniciți să ia decizii autonome privind utilizarea unei porțiuni din impozitul lor pe venit, luînd decizii autonome privind utilizarea unei părți din impozitul pe venit, astfel exercitînd democrație directă.

În al treilea rînd, aceasta ar ajuta la sensibilizarea marelui public în privința societății civile, care constituie un element critic în dezvoltarea societății civile. Relevanța și puterea organizațiilor voluntare în mare parte depinde de nivelul de recunoaștere și susținere pe care acestea o primesc de la public. În parte datorită faptului că informația despre această oportunitate este prezentată fiecărui contribuabil, prevederea despre 1% are potențialul să sensibilizeze aproape fiecare gospodărie din țară în privința acestor organizații.

În al patrulea rînd, se va contribui la sporirea capacității de reacție, transparenței și răspunderii sectorului ONG. Eforturile ONG-urilor de a convinge cetățenii că aceștia trebuie să le susțină va consolida comunicarea între sectorul nonprofit și societate. Primind contribuții de la partenerii săi, ONG-urile vor deveni direct responsabile față de ei în termeni de cheltuire a fondurilor. În plus, deoarece ONG-urile vor fi supuse cerințelor de raportare, transparența acestora va spori, reducînd posibilitățile de utilizare inadecvată a fondurilor.

În al cincilea rând, se va încuraja gîndirea filantropică în societatea din R. Moldova. Desemnînd fonduri ONG-urilor, cetățenii ar deveni mai conștienți de anumite cauze pentru utilitatea publică. Aceasta va pava fundamentul pentru abordarea aspectelor care sunt importante pentru societate.

În al șaselea rînd, s-ar oferi resurse financiare alternative pentru sectorul nonprofit. Deși venitul procentual nu reprezintă o sursă majoră de finanțare pentru sector în ansamblu, acesta poate juca un rol important de dezvoltare în structura sectorului. Ar spori accesul la finanțarea nerestricționată și ar canaliza susținerea publică pentru organizațiile care de altfel ar avea șanse minime sau nule de a obține un astfel de acces.

Recomandări

Secțiunea precedentă a indicat asupra faptului că introducerea mecanismului de desemnare procentuală în Moldova ar putea avea efecte pozitive în societatea Moldovenească. În lumina acestor constatări, acest capitol va încerca să ofere recomandări specifice care ar contribui la procesul de pregătire şi implementarea a acestui mecanism în Moldova.

Recomandările la nivel de politici includ, dar nu sunt limitate la următoarele:

- Decizia privind subiecții care vor avea dreptul să desemneze un anumit procent din impozitul pe venit poate fi cuprinde atât persoanele fizice (după modelul din Ungaria), dar şi asupra agenților economici (după modelul Slovaciei). În asemenea caz, atenție deosebită trebuie acordată conflictului de interese, pentru a evita situații în care companiile ar putea să înregistreze fundații sau ONG-uri care vor beneficia de mecanismul de desemnare procentuală[10].

- Pentru a oferi cetățenilor o gamă largă de opțiuni de a decide asupra modului în care va fi cheltuită o anumită proporție din impozitul pe venit , autoritățile pot considera introducerea unui sistem mixt de alocare procentuală. Astfel, contribuabilii care decid să utilizeze acest drept ar putea avea opțiunea de alege dintre a aloca 2% către un anumit ONG sau pentru implementarea unei priorități naționale. Aceasta abordare va consolida nivelul de conştientizare l plătitorului de taxe şi societății în ansamblu privind (i) activitățile şi rezultatele înregistrate de ONG care desfăşoară activități pentru beneficiul public şi (ii) prioritățile naționale de dezvoltare.

- Criteriile de eligibilitate pentru ONG nu trebuie să fie limitate neapărat la organizațiile deținătoare ale statutului de utilitate publică, deoarece acest criteriu ar împiedica disproporționat organizațiile locale de a accesa aceste fonduri. Se recomandă limitarea criteriilor de eligibilitate la ONG înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova şi la ONG care desfăşoară activități care contribuie la beneficiul public. Lista activităților considerate de beneficiul public poate corespunde activităților incluse Articolul 30 a Legii cu privire la Asociațiile Obşteşti.

- Procedurile care necesită a fi urmate trebuie să fie simple şi clare. Ministerul Finanțelor şi Inspectoratul Fiscal trebuie să elaboreze reglementări clare pentru plătitorii de taxe, explicând procedurile de desemnare şi termenul limită, asigurând că desemnările pot fi făcute cu uşurință şi în mod anonim. Linii directoare trebuie elaborate şi oferite ONG-urilor privind criteriile de eligibilitate, cerințele de transparență, raportare, mecanismul de soluționare a litigiilor, etc.

- Ar putea fi considerate mai multe modalități de a redresa potențialele efecte şi implicații ale implementării mecanismului de desemnare procentuală asupra bugetelor locale,

[10] ECNL (2012). Guidelines on policy assessment for introducing the percentage mechanism. (unpublished)

preponderent în cazurile în care contbuabiliii desemnează pentru ONG naționale sau ONG care activează în alte Unități Teritorial Administrative. Una din aceste modalități ar fi instituirea unei scheme de compensare din bugetul de stat (național) a sumelor desemnate de plătitori de taxe pentru ONG din afara Unității teritorial.

Luând în considerare experiența Ungariei, pot fi formulate o serie de recomandări pentru ONG, inclusiv următoarele:

- ONG-urile trebuie să-şi consolideze comunicare cu constituenții. Aceasta implică o schimbare semnificativă a abordărilor, deoarece ONG-urile vor trebui să aducă argumente convingătoare care ar determina plătitorii de taxe să desemneze o porțiune din impozitul loc pentru ONG. Aceasta va necesita o schimbare paradigmatică de la activități spre rezultatele şi efectele pe care ale au intervențiile ONG asupra comunității sau la nivel național.

- ONG-urile trebuie să-şi diversifice metodele de relaționare cu publicul şi cu mass-media. Aceasta include utilizarea pe larg a mass-mediei sociale, creşterea prezenței în mass-media tipărită şi electronică, dar şi consolidarea prezenței fizice a membrilor ONG-urilor la nivel local. ONG-urile trebuie să implice activ mass-media în procesul de conştientizare privind activitățile desfăşurate, ceea ce poate din un efort costisitor. De aceea, este important de a pregăti terenul şi a educa/instrui mass-media privind rolul lor important şi impactul pe care l-ar putea avea în acest proces.

- ONG-urile trebuie să-şi consolideze sistemele de transparență şi raportare. Aceasta implică proceduri financiare transparente şi clare, politici clare de recrutare a resurselor umane, transparență sporită privind donatorii ONG, sumele corespunzătoare administrate, cost-eficiența organizației, etc.

Bibliografie

Bullain Nilda (2004). *Percentage philanthropy and law*. NIOK and ECNL: , Budapest2004.

CReDO (2011). *Consolidarea financiară a societății civile prin introducerea mecanismului de direcționare a unei părți din impozit către organizațiile necomerciale de utilitate publică*. (nepublicat)

ECNL (2012). *Guidelines on policy assessment for introducing the percentage mechanism*. (unpublished)

Expert Grup (2011). *Mecanisme Fiscale de Stimulare a Filantropiei*. Expert Grup: Chisinau.

Ministry of Finance (2010). *Analiza impactului bugetar privind utilizarea publică a unui anumit procent din impozitul pe venit*. (nepublicat)

National Tax and Customs Administration (NAV) of Hungary (2012). *Report on implementation of 1% legislation (in Hungarian)*. Available on http://nav.gov.hu/

Parliament of Hugary (1996). *Act CXXVI of 1996, on the Use of a Specified Portion of Personal Income Tax According to the Designation of the Taxpayer*.

Parliamentul Republicii Moldova (2007). L*egea cu privire la asociațiile obștești*, nr. 837, din 17.05.1996, Publicată la 02.10.2007 în Monitorul Oficial Nr. 153-156BIS.

Annex 1. List of interviewed stakeholders in Budapest, Hungary

Organization / Institution	Interviewed representative(s)
European Centre for Not-for-Profit-Law (ECNL)	Katerina Hadzi - Miceva Evans Hanna Asipovich Eszter Hartay
National Tax and Customs Administration (NAV)	Irma Borsiné Bézi
Móricz Zsigmond High School Foundation	Zoltán Somodi
Administration Agency of the National Cooperation Fund	Anikó Major
Rex Dog Shelter Foundation	Haba Gábor
National Coalition of the Big Families	Hajnalka Székely
NESsT	Anna Horváth
Hungarian Civil Liberties Union	Balazs Denes