



CADRUL NORMATIV PRIVIND INSTRUMENTELE FISCAL- BUGETARE EFICIENTE DE REPARARE A PREJUDICIILOR CAUZATE MEDIULUI

Evghenia GUGULAN,
doctorandă

Activitatea economică și comportamentul omului generează un impact semnificativ asupra mediului, de multe ori influența fiind negativă și cauzând poluarea, utilizarea exagerată a materiilor prime și distrugerea ariilor naturale.

Pentru a proteja mediul și a limita eventualele dezechilibre ecologice, orice impact negativ trebuie să fie atenuat, iar eventualele prejudicii – recuperate. Pentru atingerea acestui deziderat, politicile de mediu pun accent pe utilizarea unor mecanisme/instrumente economice cum ar fi autorizații, taxe, penalități, cheltuieli bugetare, subvenții etc. Pe plan mondial, varietatea instrumentelor economice care susțin implementarea politicilor de mediu s-au diversificat semnificativ pe măsură ce statele lumii s-au arătat îngrijorate de nivelul critic de poluare a mediului și de epuizarea a resurselor naturale. Prin urmare, scopul de bază al instrumentelor economice de mediu este de a determina un comportament responsabil din partea populației și agenților economici vis-a-vis de mediul înconjurător, inclusiv prin acumularea de resurse financiare bugetare pentru gestionarea adecvată a resurselor naturale și pentru prevenirea poluării mediului.

Republica Moldova se aliniază la această practică internațională și aplică diverse pârghii economice pentru a promova politicile de mediu. Drept urmare, acest capitol evaluează la nivel agregat instrumentele fiscal-bugetare care susțin implementarea politicilor de mediu și dacă acestea sunt setate într-un mod adecvat pentru a contribui la soluționarea problemelor din sector.

Cuvinte-cheie: politică fiscal-bugetară, repararea prejudiciului, mediu.

THE NORMATIVE FRAMEWORK OF EFFECTIVE FISCAL-BUDGETARY INSTRUMENTS FOR THE REPAIR OF THE DAMAGES CAUSED TO THE ENVIRONMENT

Evghenia GUGULAN,
PhD student

Economic activity and behavior generates a significant impact on the environment, often the influence is negative and causes pollution, exaggerated use of raw materials and destruction of natural areas.

In order to protect the environment and limit eventual environmental imbalances, any negative impact must be attenuated, and any damage - recovered. In order to achieve this goal, environmental policies emphasize the use of mechanisms / economic instruments such as authorizations, taxes, penalties, budget expenditure, subsidies, etc. Worldwide, the variety of economic instruments that support the implementation of environmental policies have diversified significantly as the world's states have been concerned about the critical level of environmental pollution and the exhaustion of natural resources. Therefore, the basic purpose of environmental economic instruments is to determine responsible behavior by the population and economic agents vis-à-vis the environment, including by accumulating budgetary financial resources for adequate management of natural resources and to prevent environmental pollution.

The Republic of Moldova aligns in this international practice and applies various economic levers to promote environmental policies. As a result, this chapter assesses aggregate fiscal-budgetary instruments that support the implementation of environmental policies and if they are adequately set to help solve the problems in the sector.

Keywords: fiscal policy, damage compensation, environment.

Introducere. Prețul vieții confortabile în secolul XXI este dauna pe care activitatea umană o aduce mediului. Impactul oamenilor și al agenților economici asupra mediului devine, cu fiecare an, tot mai simțitor și imposibil de ignorat, iar multe dintre țările dezvoltate au pus această problemă în lista priorităților

Introduction. The price of comfortable living in the 21st century is the damage that human activity does to the environment. The impact of people and businesses on the environment is becoming more and more acute and impossible to ignore every year, and many de-

naționale.

Or, în societatea contemporană, trebuie să fie asigurată intervenția statului pentru protejarea naturii, pentru conservarea biodiversității, a peisajelor, a mediului urban și rural, pentru preîntâmpinarea poluării aerului, apei, solului și a celei fonice, pentru prevenirea riscurilor industriale, pentru gestionarea calitativă a resurselor și deșeurilor, dar și pentru ecoinovare, îmbunătățirea sistemelor de monitorizare a mediului, pentru stabilirea taxelor și redevențelor de mediu, inspecțiilor și pentru asigurarea respectării legii.

Așa cum remarcă un specialist, nu este posibil (și nici de dorit) să se pună un jandarm în spatele fiecărei persoane, care să vegheze la respectarea legii, iar apoi nu putem ignora și faptul că acest supraveghetor public poate fi purtătorul unui interes privat, mai mult sau mai puțin puternic, care ar afecta aplicarea corespunzătoare a normelor de protecție a mediului [12, p.437].

Taxele de mediu reprezintă unul dintre principalele instrumente utilizate de stat pentru promovarea unui comportament responsabil vis-a-vis de mediul înconjurător. Declarația de la Rio (1992) invită statele să promoveze utilizarea instrumentelor economice (principiul 16). Drept consecință, acest document internațional încurajează statele să adopte și să implementeze instrumente incitative sau deopotrivă disuasive destinate să marcheze atât comportamentul producătorilor, cât și al consumatorilor, compatibil cu principiul „poluatorul plătește”. La nivel comunitar, s-a recunoscut rolul crescând al instrumentelor economice și fiscale în promovarea obiectivului protecției mediului, iar Comisia Europeană a estimat că „cea mai bună modalitate de a atinge obiectivele fixate în materie de mediu este aceea de a combina instrumentele fiscal-bugetare cu alte măsuri, aplicate într-o manieră coerentă în vederea modificării comportamentelor” [11].

Metode și materiale aplicate. Pentru un studiu mai aprofundat și detaliat al subiectului supus cercetării, au fost utilizate o serie de metode de cercetare, cum ar fi: metoda analizei istorice; metoda analizei logice (analiza și sinteza), folosită pentru sintetizarea opiniilor diferiților savanți din domeniul dreptului mediului; metoda analizei comparative, necesară pentru efectuarea studiului comparat între

veloped countries have put this issue on their national priority list.

In today's society, state intervention must be ensured to protect nature, to preserve biodiversity, landscapes, urban and rural environments, to prevent air, water, soil and noise pollution, to prevent industrial risks, for the qualitative management of resources and waste, but also for eco-innovation, to improve environmental monitoring systems, to establish environmental taxes and fees, inspections and to ensure compliance with the law.

As a specialist remarks, it is not possible (nor desirable) to put a policeman behind each person to ensure compliance with the law, and then we cannot ignore the fact that this public supervisor may be the bearer of a private interest, more or less strong, which would affect the proper application of environmental protection rules [12, p.437].

Environmental taxes are one of the main tools used by the state to promote environmentally responsible behaviour. The Rio Declaration (1992) calls on states to promote the use of economic instruments (Principle 16). As a consequence, this international document encourages States to adopt and implement incentive or deterrent instruments designed to make the behaviour of both producers and consumers compatible with the „polluter pays” principle. At Community level, the increasing role of economic and fiscal instruments in promoting the objective of environmental protection has been recognised and the European Commission has considered that „the best way to achieve environmental objectives is to combine fiscal-budgetary instruments with other measures, applied in a coherent way to change behaviour” [11].

Methods and materials applied. For a more in-depth and detailed study of the subject under research, a number of research methods were used, such as: the method of historical analysis, the method of logical analysis (analysis and synthesis), used to synthesize the opinions of different scholars in the field of environmental law, the method of comparative analysis, necessary to carry out the comparative study between the positions of different specialists in the field, but also between different national



pozițiile diferiților specialiști din domeniu, dar și între diferite acte normative naționale și străine, convenții internaționale etc.; metoda analizei sistemice, utilizată în cadrul studierii diferitelor norme juridice care reglementează instrumentele fiscal-bugetare eficiente de reparare a prejudiciilor cauzate mediului; metoda analizei dinamice (în retrospectivă și în perspectivă); metoda sintezei, utilizată pentru a generaliza aspectele supuse analizei și pentru a stabili clar și concis recomandările autorului și propunerile de lege ferenda.

Conținut de bază. În Republica Moldova potențialul taxelor de mediu nu este valorificat pe deplin, iar o serie de cerințe în stabilirea acestora reiese și totodată sunt condiționate din capacitatea de a schimba comportamentul populației și agenților economici, precum și de a rezolva problemele de mediu.

În același timp, nici cheltuielile bugetare destinate protecției mediului nu răspund adevăratei necesități din domeniu. Pe de o parte acestea sunt destul de mici, astfel încât nu putem spune că domeniul dat este cu adevărat o prioritate a statului. Pe de altă parte, de multe ori se înregistrează o distribuție a resurselor ce nu corespunde angajamentelor asumate în documentele de politici sau chiar incapacitatea autorităților implicate de a le executa.

Prin urmare, aceste lacune reduc din capacitatea și eficiența politicilor de mediu, precum și din rezultatele așteptate de către stat, cetățeni, mediul de afaceri și partenerii externi.

Drept instrumente fiscal-bugetare eficiente constituie „taxele de mediu”, respectiv taxele sau plățile componente ale acestora. Astfel, Comisia Europeană consideră drept taxă de mediu un impozit ce are drept bază fiscală o unitate fizică sau un *proxy* pentru o unitate fizică ce se referă la „ceva” care are un efect negativ asupra mediului (ex.: produsele petroliere) [9, p.4].

Raționamentul de bază pentru recunoașterea drept „taxă de mediu” se referă la prezența impactului pe care îl are impozitul asupra costului și prețului poluantului. Prin urmare, scopul impozitului, fie el de ordin fiscal, fie orientat spre protecția mediului, nu reprezintă neapărat un element definitoriu pentru taxele de mediu.

Adeseori, atunci când nu se vrea interzicerea unui produs, ci numai limitarea utilizării sale, acest din urmă obiectiv se poate realiza pe

and foreign normative acts, international conventions, etc., the systemic analysis method, used to study the various legal rules governing effective fiscal-budgetary instruments for remedying environmental damage, the dynamic analysis method (retrospective and prospective), the synthesis method, used to generalise the issues under analysis and to set out clearly and concisely the author's recommendations and proposals for lege ferenda.

Basic content. In the Republic of Moldova the potential of environmental taxes is not fully exploited, and a number of requirements in setting them arise from and are conditioned by the ability to change the behaviour of the population and economic agents, as well as to solve environmental problems.

At the same time, budgetary expenditure on environmental protection does not match the scale of the needs in this area. On the one hand, they are quite small, so that we cannot say that this field is really a state priority. On the other hand, there is often a distribution of resources that does not correspond to the commitments made in policy documents or even the inability of the authorities concerned to implement them.

These gaps therefore reduce the capacity and effectiveness of environmental policies and the results expected by the state, citizens, business and external partners.

Effective fiscal-budgetary instruments are „environmental taxes” or component taxes or payments. Thus, the European Commission considers as an environmental tax a tax that has as its tax base a physical unit or a proxy for a physical unit that refers to „something” that has a negative effect on the environment (e.g. petroleum products) [9, p.4].

The basic rationale for recognition as an „environmental tax” relates to the presence of the impact that the tax has on the cost and price of the pollutant. Therefore, the purpose of the tax, whether fiscal or environmental, is not necessarily a defining element for environmental taxes.

Often, when the aim is not to ban a product, but only to limit its use, the latter can be achieved by introducing additional taxes which increase its cost. Depending on the objective

calea instituirii unor taxe suplimentare, care să-i amplifice costul. În raport cu scopul urmărit, taxele pot să se prezinte în următoarele ipostaze [12, p.439]:

- taxe percepute după cantitatea ori calitatea substanțelor poluante eliberate în mediu;
- taxe percepute pe produsele care sunt poluante fie în timpul fabricării acestora, fie în timpul utilizării lor; de asemenea, pot fi taxate produsele devenite învechite, pentru care a fost introdus un sistem de eliminare;
- diferențierea taxelor menite să favorizeze un produs relativ curat prin introducerea unei taxe pentru un produs echivalent, care este poluant; diferențierea permite practicarea de prețuri mai avantajoase pentru produsele curate;
- redevențe utilizate pentru acoperirea cheltuielilor colectivității, de pildă, pentru tratarea deșeurilor;
- taxe administrative plătite pentru diverse servicii administrative, precum înregistrarea produselor chimice ori pentru aplicarea anumitor reglementări.

Ansamblul acestor taxe fiind variat de la un stat la altul, urmărește realizarea a cel puțin două obiective: este vorba mai întâi despre funcția de colectare de fonduri într-un scop dat (de exemplu, fond bugetar de recuperare a prejudiciilor cauzate mediului), în al doilea rând taxele sunt chemate să stimuleze un nou comportament favorabil față de problemele protecției mediului.

La nivel legislativ în Republica Moldova taxele de mediu sunt împărțite în 4 categorii, și anume [10, p.10-11]:

I. Taxele pe energie – includ plăți pe produse energetice utilizate atât pentru transport (ex.: benzina și motorina), cât și pentru funcționarea utilajelor speciale staționare (ex.: gazele naturale, cărbunii și energia electrică) și/sau constituite din accizele pe produse petroliere și gaz lichefiat. Sursa formării fondurilor fiscal-bugetare sunt:

- Accize la gazele lichefiate;
- Accize la produsele petroliere (Codul fiscal, Titlul IV).

II. Taxele pe transport – includ, în principal, taxele legate de proprietate și de utilizare a autovehiculelor. Plățile speciale pe alte echipamente de transport (ex.: avioane) sau serviciile conexe de transport (ex.: taxe pe zborurile

pursued, taxes can take the following forms [12, p.439]:

- charges levied according to the quantity or quality of pollutants released into the environment;
- charges levied on products which are polluting either during their manufacture or during their use; obsolete products for which a disposal system has been introduced may also be charged;
- differentiation of charges to favour a relatively clean product by introducing a charge on an equivalent product which is polluting; differentiation allows more favourable prices to be charged for clean products;
- charges used to cover community costs, e.g. for waste treatment;
- administrative fees paid for various administrative services, such as registration of chemicals or enforcement of certain regulations.

As the set of taxes varies from one country to another, they are intended to achieve at least two objectives: firstly, they are intended to collect funds for a given purpose (e.g. the budget fund for the recovery of environmental damage), and secondly, they are intended to stimulate new behaviour favourable to environmental protection issues.

At the legislative level in the Republic of Moldova environmental taxes are divided into 4 categories, namely [10, p.10-11]:

I. Energy taxes - include payments on energy products used both for transport (e.g. petrol and diesel) and for the operation of special stationary machinery (e.g. natural gas, coal and electricity) and/or consisting of excise duties on petroleum products and liquefied gas. The source of the formation of fiscal-budgetary funds are:

- - Excise duties on liquefied gases;
- - Excise duties on petroleum products (Fiscal Code, Title IV).

II. Transport charges - mainly include charges related to the ownership and use of motor vehicles. Special payments on other transport equipment (e.g. aircraft) or transport-related services (e.g. charges on charter or scheduled flights) are also included in this category when they are consistent with the gener-



charter sau programate) sunt, de asemenea, incluse în categoria respectivă, atunci când acestea sunt conforme cu abordarea generală a taxelor de mediu, care includ accizele la autoturisme, taxele pentru folosirea drumurilor și vinieta. Sursa formării fondurilor constituie:

- Accize la autoturisme importate;
- Taxe pentru folosirea drumurilor;
- Vinieta (Codul fiscal, Titlul IV. Accizele, Titlul IX. Taxele rutiere).

III. Taxele pe poluare - se aplică emisiilor din surse mobile și imobile, la comercializarea unor bunuri (baterii, substanțe chimice periculoase, anvelope, pungi de plastic, ambalaje de plastic și carton), reprezentate de plățile pentru poluarea mediului și taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării cauzează poluarea mediului. Sursa formării fondurilor:

1. Plăți pentru poluarea mediului produse de:

- emisiile de poluanți în aerul atmosferic ale surselor staționare;
- deversările de poluanți cu ape reziduale în obiective acvatice și sisteme de canalizare;
- depozitarea deșeurilor de producție.

2. Taxe pentru mărfurile care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului (Legea nr. 1540/2008 privind plata pentru poluarea mediului).

IV. Taxele pe resursele naturale - se aplică la exploatarea unor resurse naturale (ex.: lemn, materiale de construcție, agregate), altele decât cele folosite ca surse de energie, aplicate pentru apa captată din orice surse (izvoare), mineralele utile (zăcămintele), lemnul eliberat pe picior. Pe lângă taxele menționate în Codul Fiscal, Legea regnului animal și cea a regnului vegetal prevăd aplicarea anumitor taxe sau plăți urmare anumitor activități, cum ar fi exportul de plante și animale, precum și în cazul desfășurării activității de vânătoare. Totuși aceste plăți nu pot fi considerate plăți fiscale, deoarece se referă la componenta de „Prejudiciu și impact asupra mediului”, respectiv statul urmărește recuperarea cheltuielilor cu aceste resurse.

Acestea sunt formate din:

- Taxa pentru apă;
- Taxa pentru extragerea mineralelor utile;
- Taxa pentru lemnul eliberat pe picior;
- Taxa pentru efectuarea prospecțiunilor geologice;

al approach to environmental taxes, which include car excise duties, road user charges and vignettes. The source of the formation of the funds constitutes:

- Excise duties on imported cars;
- Road user charges;
- Vignette (Fiscal Code, Title IV. Excise duties, Title IX. Road charges).

III. Pollution charges - apply to emissions from mobile and stationary sources, to the sale of goods (batteries, hazardous chemicals, tyres, plastic bags, plastic and cardboard packaging), represented by the environmental pollution charge and the charge for goods which, in the process of use, cause environmental pollution. Source of funding:

1. Payments for environmental pollution produced by:

- emissions of pollutants into the air from stationary sources;
- discharges of waste water pollutants into aquatic objectives and sewage systems;
- storage of production waste.

2. Fees for goods which in the process of use cause environmental pollution (Law No 1540/2008 on payment for environmental pollution).

IV. Natural resource charges - apply to the exploitation of natural resources (e.g. timber, building materials, aggregates) other than those used as energy sources, applied to water abstracted from any source (springs), useful minerals (deposits), timber released on foot. In addition to the taxes mentioned in the Fiscal Code, the Animal and Plant Law provide for certain taxes or payments following certain activities, such as the export of plants and animals, as well as for hunting activities. However, these payments cannot be considered as fiscal payments, as they relate to the „Damage and environmental impact” component, i.e. the State seeks to recover the costs of these resources.

These consist of:

- Water tax;
- Fee for extraction of useful minerals;
- Fee for timber released per foot;
- Fee for conducting geological surveys;
- Fee for carrying out geological explorations;
- Fee for the use of underground spaces

– Taxa pentru efectuarea explorărilor geologice;

– Taxa pentru folosirea spațiilor subterane în scopul construcției obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile;

– Taxa pentru exploatarea construcțiilor subterane în scopul desfășurării activității de întreprinzător, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile (Codul fiscal, Titlul VIII. Taxele pentru resursele naturale).

Pe lângă aceste taxe *Legea regnului animal* [3] și *Legea regnului vegetal* [7] prevăd aplicarea anumitor taxe sau plăți urmare a anumitor activități, cum ar fi exportul de plante și animale, sau în cazul desfășurării activității de vânătoare.

Totuși, susținem că taxele respective nu sunt considerate taxe de mediu, deoarece acestea sunt parte a mecanismului de recuperare a prejudiciului, urmare a unei activități cu impact asupra mediului.

Republica Moldova are un cadru legal destul de complex care reglementează protecția mediului, inclusiv utilizarea instrumentelor fiscal-bugetare în scopul implementării politicilor de mediu. Principiile de aplicare a instrumentelor fiscal-bugetare sunt prevăzute în mai multe acte legislative ce guvernează domeniul mediului, după cum urmează:

✓ *Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător* [2] – stabilește principiile de bază ale protecției mediului, printre care se numără perceperea de taxe și aplicarea de amenzi pentru încălcarea legislației în domeniu și folosirea, în exclusivitate, a mijloacelor astfel obținute pentru combaterea poluării mediului, secătuirii resurselor naturale, dezvoltării unor procese geologice primejdioase și redresarea mediului.

✓ *Legea nr. 1102/1997 cu privire la resursele naturale* [4] – menționează folosirea contra plată a resurselor naturale (plata pentru resursele naturale și plata pentru poluarea mediului înconjurător). Plata reprezintă compensarea în bani de către beneficiar a cheltuielilor publice pentru explorarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale utilizabile, precum și a eforturilor societății pentru compensarea lor.

✓ *Legea regnului vegetal nr.239/2007 și Legea regnului animal nr.439/1995* – expune mecanismul economic de folosință rațională a

for the construction of underground objectives other than for the extraction of useful minerals;

– Fee for the use of underground constructions for the purpose of carrying out entrepreneurial activity, other than those intended for the extraction of useful minerals (Tax Code, Title VIII. Natural Resources Fees).

In addition to these fees, the Animal Law [3] and the Plant Law [7] provide for certain fees or payments following certain activities, such as the export of plants and animals, or in the case of hunting.

However, we are of the opinion that these taxes are not considered as environmental taxes, as they are part of the mechanism for the recovery of damage following an activity with an environmental impact.

The Republic of Moldova has a fairly complex legal framework governing environmental protection, including the use of fiscal-budgetary instruments to implement environmental policies. The principles for the application of fiscal-budgetary instruments are laid down in several legislative acts governing the environment, as follows:

✓ *Law No 1515/1993 on environmental protection* [2] - establishes the basic principles of environmental protection, including the levying of taxes and fines for violations of environmental legislation and the exclusive use of the funds obtained to combat environmental pollution, depletion of natural resources, development of dangerous geological processes and environmental recovery.

✓ *Law No 1102/1997 on natural resources* [4]- mentions the use of natural resources against payment (payment for natural resources and payment for environmental pollution). Payment is the compensation in money by the beneficiary of the public expenditure for exploration, conservation and restoration of usable natural resources, as well as the efforts of the society for their compensation.

✓ *Law on plant kingdom No.239/2007 and Law on animal kingdom No.439/1995* - sets out the economic mechanism for the rational use of plant/animal kingdom objects which includes: (i) financing of programmes, strategies, action plans on rational use; (ii) payments for the acquisition and export of plant/animal kingdom



obiectelor regnului vegetal/animal care include: (I) finanțarea programelor, strategiilor, planurilor de acțiuni privind folosința rațională; (II) plăți pentru dobândirea și exportul obiectelor regnului vegetal/animal; (III) stimularea economică a folosinței raționale a obiectelor regnului vegetal/animal.

✓ *Legea nr. 1041/2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate* [6] – stipulează că împădurirea terenurilor degradate, precum și alte lucrări aferente se finanțează din: (A) alocațiile de la bugetele locale ale APL de nivelul I și nivelul II, (B) alocațiile de la bugetul de stat, (C) contribuțiile fondului ecologic național.

Cuantumul sau aspectele ce țin de utilizarea taxelor sunt prevăzute inclusiv în *Codul Fiscal* [1] și în *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului* [5].

Totodată, există un șir de metodici și instrucțiuni aprobate prin ordinele Autorității centrale de mediu care oferă *instrumentarul concret de calcule relevant unor prejudicii aduse mediului*:

1. Metodica de evaluare a prejudiciului cauzat mediului înconjurător în rezultatul încălcării legislației apelor;

2. Metodica provizorie de estimare a prejudiciului cauzat mediului înconjurător prin încălcarea legislației apelor (poluarea apelor subterane);

3. Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic în rezultatul poluării de către sursele staționare;

4. Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat resurselor de sol;

5. Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic la gestionarea deșeurilor de producție și menajere.

Statul își propune să eficientizeze aplicarea instrumentelor economice pentru a asigura o mai bună implementare a politicilor de mediu. Viziunea statului privind aplicarea instrumentelor economice în domeniu sunt stipulate în „Strategia de mediu pentru anii 2014-2023” [8]. Astfel, obiectivul specific nr. 4 prevede reducerea impactului negativ al activității economice asupra mediului și îmbunătățirea măsurilor de prevenire a poluării mediului. Acest obiectiv urmează a fi atins „prin îmbunătățirea și eficientizarea instrumentelor fiscale și economice în domeniul protecției mediului și prin mo-

objects; (iii) economic incentives for the rational use of plant/animal kingdom objects.

✓ *Law No. 1041/2000 on the improvement of degraded land through afforestation* [6] - stipulates that afforestation of degraded land and other related works shall be financed from: (A) allocations from the local budgets of LPAs of level I and level II, (B) allocations from the state budget, (C) contributions from the national ecological fund.

The amount or the aspects related to the use of charges are also laid down in the *Fiscal Code* [1] and in *Law 1540/1998 on payment for environmental pollution* [5].

At the same time, there are a number of methodologies and guidelines approved by orders of the Central Environmental Authority that provide the concrete toolkit for calculations of environmental damage:

1. Method of assessing the damage caused to the environment as a result of the infringement

water legislation;

2. Provisional method for estimating the damage caused to the environment as a result of a breach of water legislation (groundwater pollution);

3. Instruction on the assessment of damage to atmospheric air as a result of pollution from stationary sources;

4. Instruction on the assessment of damage to soil resources;

5. Guideline on the assessment of damage to atmospheric air from the management of production and household waste.

The State aims to make economic instruments more effective in order to ensure better implementation of environmental policies. The State's vision for the application of economic instruments in this area is stipulated in the „Environmental Strategy for 2014-2023” [8]. Thus, specific objective No. 4 provides for reducing the negative impact of economic activity on the environment and improving measures to prevent environmental pollution. This objective is to be achieved „by improving and streamlining fiscal and economic instruments in the field of environmental protection and by modifying the system of environmental funds”.

In retrospect, fiscal and parafiscal pay-

dificarea sistemului de fonduri ecologice”.

Într-o retrospectivă, plățile fiscale și cele parafiscale au un rol central printre instrumentele economice aplicate pentru implementarea politicilor de mediu.

Veniturile bugetare care se obțin din impozite, taxe (fiscale), contribuții și/sau împrumuturi sunt esențiale pentru asigurarea fondurilor bănești necesare acoperirii principalelor cheltuieli care trebuie să fie efectuate în aplicarea prevederilor bugetare, dar aceste resurse nu sunt (aproape niciodată și nicăieri în lume!) suficiente; de aceea, au fost căutate – și găsite – modalități legale prin care să se asigure unor instituții publice și/sau unor organizații/organisme de interes public resurse suplimentare cu ajutorul cărora să-și poată îndeplini în mod corespunzător misiunea pentru care au fost înființate. Asemenea venituri provin din taxele parafiscale.

Corespunzător, taxele parafiscale sunt acele sume de bani care se colectează – fie de către organele fiscale, fie direct de către beneficiarii respectivelor venituri – în temeiul unor norme juridice adoptate special în acest scop, dar care se varsă în conturile anumitor instituții publice sau ale altor entități colective, publice sau private, altele decât colectivitățile publice locale sau stabilimentele administrative [13, p.17].

Caracteristic taxelor parafiscale este faptul că ele sunt – ca și impozitele – obligatorii (fiind instituite prin lege), sunt urmărite și încasate fie prin intermediul administrațiilor fiscale, fie direct de către beneficiari legal desemnați, în conturile cărora ele se concentrează, și constituie venituri extrabugetare ale unor persoane juridice de drept public sau privat. Tehnicile și procedura după care se colectează/încasează taxele parafiscale sunt foarte apropiate de cele utilizate în materie fiscală.

În Republica Moldova există următoarele plăți fiscale și parafiscale:

1. *Taxe pentru eliberarea de acte permissive de mediu (plăți parafiscale)* – stabilite în Nomenclatorul actelor permissive, aferent *Legii nr.160/2011 privind reglementarea activității de întreprinzător*;

2. *Taxe de mediu (plăți fiscale)* – conform practicii internaționale, acestea cuprind taxele pe energie, transport, poluare și de folosire a resurselor naturale. Quantumul acestora este

ments play a central role among the economic instruments applied to implement environmental policies.

Budgetary revenues from taxes, (fiscal) duties, contributions and/or loans are essential to provide the necessary funds to cover the main expenses that have to be incurred in the implementation of budgetary provisions, but these resources are (almost never and nowhere in the world!) not sufficient; that is why legal ways have been sought - and found - to provide some public institutions and/or public interest organisations/bodies with additional resources with which they can adequately fulfil the mission for which they have been set up. Such revenues come from parafiscal charges.

Parafiscal charges are accordingly those sums of money which are collected - either by the tax authorities or directly by the recipients of the revenue in question - pursuant to legal rules adopted specifically for that purpose, but which are paid into the accounts of certain public institutions or other public or private collective entities other than local authorities or administrative establishments [13, p.17].

A characteristic feature of parafiscal charges is that they are - like taxes - compulsory (they are established by law), are pursued and collected either through tax administrations or directly by legally designated beneficiaries, into whose accounts they are concentrated, and constitute extra-budgetary income of public or private legal entities. The techniques and procedure for collecting/collecting parafiscal charges are very similar to those used in tax matters.

In the Republic of Moldova there are the following fiscal and parafiscal payments:

1. Fees for the issuance of environmental permits (parafiscal payments) - set out in the Nomenclature of Permits related to the Law no.160/2011 on the regulation of entrepreneurial activity;

2. Environmental taxes (fiscal payments) - according to international practice these include taxes on energy, transport, pollution and use of natural resources. The amount of these taxes is set out in the Fiscal Code or certain sectoral laws;

3. Fines for violations of environmental



prevăzut în Codul fiscal sau anumite legi sectoriale;

3. *Amenzi pentru încălcarea legislației de mediu (plăți parafiscale)* – aplicate pentru săvârșirea unor acțiuni interzise (ex.: braconaj, tăieri ilegale de păduri, infracțiuni ecologice). Cuantumul acestora este prevăzut în legislația contravențională și cea penală;

4. *Prejudiciul și impactul adus mediului în rezultatul poluării (plăți parafiscale)* – legislația de mediu prevede recuperarea prejudiciului adus mediului în rezultatul poluării sau impactului asupra mediului, urmare a anumitor activități. Modul de calculare a prejudiciului este stabilit într-o serie de instrucțiuni, metodologii și legi.

Legea privind plata pentru poluarea mediului [5] stabilește doar 4 categorii principale de plăți și taxe pentru poluarea mediului în Republica Moldova:

- 1) emisiile de poluanți provenite de la sursele staționare;
- 2) deversările de poluanți;
- 3) depozitarea deșeurilor de producție;
- 4) produsele poluante definite ca taxe pentru punerea în circulație (plasarea pe piață) a mărfurilor care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului.

Conform prevederilor art. 14 „Declararea, modul și termenul de achitare a plăților pentru poluarea mediului” din Legea privind plata pentru poluarea mediului, subiecții prezentei legi sunt obligați să calculeze de sine stătător plățile pentru poluarea mediului prevăzute la art. 6 (Plata pentru emisiile de poluanți ale surselor staționare), art. 9 (Plata pentru deversările de poluanți), art. 10 (Plata pentru depozitarea deșeurilor de producție), art. 11 (Taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului), să achite la bugetul de stat plățile corespunzătoare și să prezinte Serviciului Fiscal de Stat darea de seamă respectivă. Plata pentru emisiile normative de poluanți provenite de la sursele staționare este egală cu:

- normativul plății, în lei;
- cantitatea reală în t.c. (tone convenționale) a poluanților emiși;
- coeficientul lor de agresivitate.

Dintre toate instrumentele fiscale și parafiscale anume taxele de mediu reprezintă un element de bază în promovarea politicilor de mediu. Acestea sunt plăți stabile și continue în timp,

legislația (parafiscal payments) - imposed for prohibited actions (e.g. poaching, illegal logging, environmental offences). The amount of these fines is laid down in the criminal and misdemeanour legislation;

4. Damage and environmental impact as a result of pollution (parafiscal payments) - environmental legislation provides for the recovery of damage to the environment as a result of pollution or impact on the environment following certain activities. The method of calculating damage is set out in a series of guidelines, methodologies and laws.

The Law on Payment for Environmental Pollution [5] establishes only 4 main categories of payments and charges for environmental pollution in the Republic of Moldova by:

- 1) emissions of pollutants from stationary sources;
- 2) discharges of pollutants;
- 3) storage of production waste;
- 4) polluting products defined as charges for putting into circulation (placing on the market) of goods which, in the process of use, cause environmental pollution.

According to the provisions of Art. 14 „Declaration, manner and time limit for payment of environmental pollution payments” of the Law on Payment for Environmental Pollution, the subjects of this Law are obliged to calculate on their own the environmental pollution payments provided for in Art. 6 (Payment for pollutant emissions from stationary sources), Art. 9 (Payment for discharges of pollutants), Art. 10 (Payment for storage of production waste), Art. 11 (Charge for goods which, in the process of use, cause environmental pollution), to pay to the state budget the corresponding payments and to submit to the State Tax Service the respective report. The payment for normative emissions of pollutants from stationary sources is equal to the product of:

- (a) the normative payment, in lei;
- b) the actual quantity in c.t. (conventional tonnes) of pollutants emitted;
- c) their aggressiveness coefficient.

Of all fiscal and parafiscal instruments, environmental taxes are a key element in promoting environmental policies. They are stable and continuous payments over time, and at

reprezentând, totodată, sume consistente de venituri la bugetul de stat sau la bugetele locale (în cazul taxelor pe resursele minerale). De cealaltă parte, taxele pentru eliberarea actelor permisive sunt plăți unice achitate doar în momentul prestării unui serviciu administrativ de către o autoritate a statului. De asemenea, amenzile și prejudiciile se plătesc doar în cazul încălcării legislației de mediu. Așadar, taxele reprezintă cel mai cuprinzător instrument prin care statul poate influența comportamentul agenților economici și a populației față de mediu.

Pentru Republica Moldova, încasările obținute de pe urma taxelor de mediu în raport cu nivelul economiei sunt comparabile cu cele din Uniunea Europeană. La nivel agregat, ponderea în PIB a taxelor de mediu este în imediata apropiere a mediei înregistrate în UE, cu anumite variații în ultimii ani. Spre exemplu, în anul 2017 au fost acumulate taxe în sumă de 4,7 mld. lei, în 2018 încasările au constituit 4,6 mld. lei (o scădere față de 2017 cu circa 1,8%, în termeni nominali și cu 3% în expresie reală), în timp ce în 2019 acestea s-au cifrat la aproximativ 4,9 mld. lei (o creștere cu 5,3% față de 2018 în termeni nominali, și cu 4,8% în expresie reală). În aceeași perioadă ponderea taxelor de mediu în PIB a cunoscut o anumită reducere – de la 2,6% în 2017 și 2,4% în 2018, la circa 2,3% în 2019. Totodată, sub aspect comparativ cu statele europene, ponderea taxelor de mediu în PIB nu poate fi considerată ca fiind una joasă. Astfel, în 2018 Republica Moldova avea un indicator apropiat de nivelul mediu din UE (Figura 1).

the same time represent substantial amounts of revenue to the state or local budgets (in the case of mineral resource taxes). On the other hand, permit fees are one-off payments paid only at the time of the provision of an administrative service by a state authority. Fines and damages are also paid only in case of violation of environmental legislation. Thus, charges are the most comprehensive instrument through which the state can influence the environmental behaviour of economic agents and the population.

For the Republic of Moldova, the revenue from environmental taxes in relation to the level of the economy is comparable to that of the European Union. At the aggregate level, the share of environmental taxes in GDP is close to the EU average, with some variations in recent years. For example, in 2017 taxes were collected in the amount of 4.7 billion lei, in 2018 the collections amounted to 4.6 billion lei (a decrease compared to 2017 of about 1.8% in nominal terms and 3% in real terms), while in 2019 they amounted to about 4.9 billion lei. In the same period, the share of environmental taxes in GDP decreased somewhat - from 2.6% in 2017 and 2.4% in 2018 to about 2.3% in 2019. At the same time, in comparison with European countries, the share of environmental taxes in GDP cannot be considered low. Thus, in 2018 the Republic of Moldova had an indicator close to the EU average level (Figure 1).

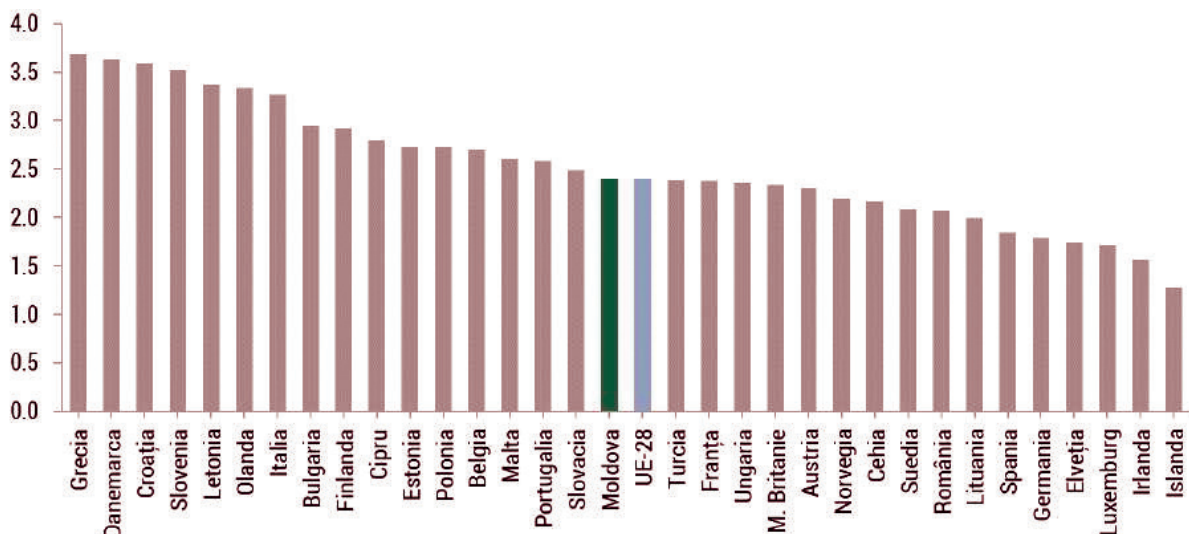


Figura 1. Nivelul taxelor de mediu la nivel european în anul 2018, % în PIB [9, p.9]

Figure 1. Level of environmental taxes at European level in 2018, % in GDP [9, p.9].

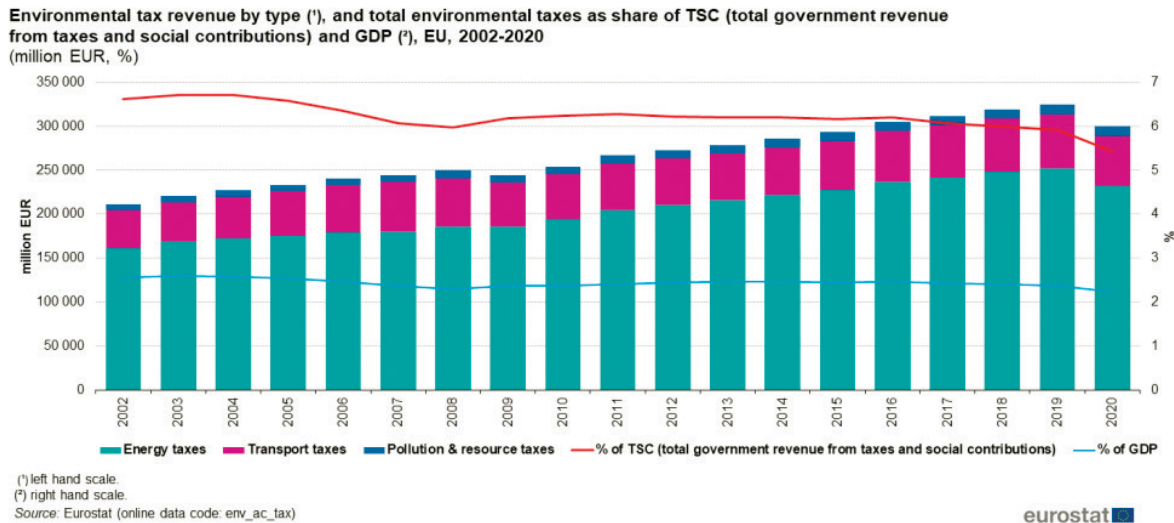


Figura 2. Veniturile fiscale ale mediului pe tip și impozitele totale de mediu ca pondere din totalul veniturilor guvernamentale din impozite și contribuții sociale și PIB, UE, 2002-2020 (milioane EUR,%) [14]

Figure 2. Environmental tax revenues by type, and total environmental taxes as a share of total government revenues from taxes and social contributions and GDP, EU, 2002-2020 (million EUR,%) [14].

Acest infografic oferă o imagine de ansamblu asupra impozitelor de mediu în Uniunea Europeană. Conform Regulamentului (UE) nr. 691/2011 privind conturile economice europene de mediu, taxa de mediu este o taxă a cărei bază fiscală este o unitate fizică (sau o proxy a acesteia) a ceva care are un impact negativ, dovedit, specific asupra mediului și care este definită în sistemul european de conturi (ESA 2010) ca impozit. Statisticile europene disting patru categorii diferite de impozite de mediu referitoare la energie, transport, poluare și resurse.

Pe lângă cele enunțate supra putem individualiza un alt instrument economico-fiscal de acțiune în favoarea protecției și conservării mediului, și anume politici în domeniul formării prețurilor. Deseori, prețurile produselor nu reflectă pe deplin costul pentru mediu al producției sau al emisiilor rezultate în urma folosirii acestora, el fiind suportat de către consumatorii finali ai produselor.

Detaxările și subvențiile s-au dovedit a fi modalități importante în promovarea unor obiective ecologice. Ilustrativă este practica statelor europene, când diferențierea taxelor în cazul benzinei fără plumb a permis în multe țări stabilirea unor prețuri ale acesteia inferioare celor ale benzinei obișnuite, încurajând astfel utilizarea acestui combustibil curat. De asemenea, o diminuare a fiscalității se practică și pentru autovehiculele care respectă norme

This infographic provides an overview of environmental taxes in the European Union (EU). According to Regulation (EU) No 691/2011 on European environmental economic accounts, an environmental tax is a tax whose tax base is a physical unit (or proxy thereof) of something that has a proven, specific, negative impact on the environment and which is defined in the European System of Accounts (ESA 2010) as a tax. European statistics distinguish four different categories of environmental taxes relating to energy, transport, pollution and resources.

In addition to the above, we can identify another economic and fiscal instrument for action in favour of environmental protection and conservation, namely - policies in the field of price formation. Product prices often do not fully reflect the environmental cost of production or emissions resulting from their use, which is borne by the final consumers of the products.

De-taxation and subsidies have proven to be important ways of promoting environmental objectives. This is illustrated by the practice in European countries, where tax increases on unleaded petrol have allowed many countries to set lower prices for unleaded petrol than for regular petrol, thus encouraging the use of this clean fuel. Similarly, lower taxes are also applied to vehicles that meet stricter pollution standards than those laid down by law. With regard to subsidies, we would like

de poluare mai stricte decât cele instituite pe cale legală. Referitor la subvenții ținem să precizăm cu titlu de exemplu ajutoarele financiare acordate la nivel național pentru epurarea apei și aerului ori cele oferite la nivel comunitar pentru practicile agricole favorabile mediului. Principala formă de realizare a subvențiilor este reprezentată de fondurile pentru mediu, create pentru a finanța direct protecția naturii.

Concluzii. Instrumentele fiscal-bugetare, dar și cele economice joacă un rol din ce în ce mai important în promovarea obiectivelor de folosire și protecție a mediului, a reparării prejudiciilor cauzate mediului. Utilizarea acestora presupune și evaluarea permanentă a eficienței lor în raport cu scopurile propuse și adoptarea unor corectitudini în cazuri necesare.

O problemă ridicată în practică este aceea a posibilităților de comensurare și aplicare corectă a taxelor instituite. Ideile de inovare nu lipsesc nici în acest domeniu, astfel că unii se pronunță pentru o revoluție fiscală și mai profundă, pornind de la respingerea actualului sistem fondat pe taxarea activității. Ar fi bine, ca atare, să se aplice taxe asupra energiei, materiilor prime, poluărilor, cu alte cuvinte, asupra a tot ce este rar și ar diminua considerabil sarcinile fiscale și sociale care apasă asupra activității economice și sociale.

Drept consecință, taxele asupra activităților industriale ori produselor poluante constituie astăzi un mecanism utilizat curent pentru obținerea unor efecte favorabile asupra protecției mediului și formării fondurilor fiscal-bugetare în vederea reparării prejudiciilor cauzate mediului, care s-au demonstrat a fi utilizate totuși ineficient.

Făcând o generalizare la subiectul propus spre cercetare, ținem să precizăm că din punct de vedere formal avem o bază normativă judicioasă, în principiu bine punctată și ajustată cu cadrul normativ de mediu european. Credem că creșterea gradului de conștientizare a populației referitor la situația de fapt a mediului va fi una pozitivă pentru crearea unui fundament serios de percepere și acțiune promptă în vederea protecției mediului și a componentelor acestuia. Drept urmare, urmează să valorificăm acele instrumente fiscal-bugetare enunțate (taxe de mediu, plăți fiscale și parafiscale, detaxări și subvenții) și să gestionăm cu cumsecădenie fondurile formate, conform obiectivelor și destinației acestora.

to mention, by way of example, the financial aid granted at national level for water and air purification or that offered at Community level for environmentally friendly agricultural practices. The main form of subsidy is the environmental funds set up to directly finance nature protection.

Conclusions. Fiscal-budgetary as well as economic instruments play an increasingly important role in promoting the objectives of use, environmental protection and repair of environmental damage. Their use also requires ongoing assessment of their effectiveness in relation to the proposed goals and the adoption of corrective measures where necessary.

A problem raised in practice is the possibility of measuring and applying the charges imposed correctly. There is no shortage of innovative ideas in this area either, and some are calling for an even more far-reaching tax revolution, starting from the rejection of the current activity-based system. It would be good, as such, to tax energy, raw materials, pollution, in other words, everything that is scarce and would considerably reduce the tax and social burdens on economic and social activity.

As a result, taxes on industrial activities or polluting products are nowadays a commonly used mechanism to achieve favourable effects on environmental protection and the formation of fiscal-budgetary funds to repair the damage caused to the environment, which have proved to be used inefficiently.

Generalising to the subject proposed for research, we would like to point out that, from a formal point of view, we have a judicious regulatory basis, in principle well defined and adjusted to the European environmental regulatory framework, but we are nevertheless simultaneously witnesses and accomplices to the state of the environment at national and international level. We believe, however, that public awareness of the actual environmental situation will be continuously positive and will form a serious basis for perception and prompt action to protect the environment and its components. As a result, we must make the most of the fiscal-budgetary instruments mentioned (environmental taxes, fiscal and parafiscal payments, rebates and subsidies) and manage the funds formed in accordance with their objectives and purpose.



Referințe bibliografice

Bibliographical references

1. Cod fiscal, nr. 1163 din 24.04.1997. Publicat: 18.09.1997 în Monitorul Oficial Nr. 62. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128022&lang=ro#.
2. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. Publicat: 30.10.1993 în Monitorul Oficial Nr. 10. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112032&lang=ro#.
3. Legea nr. 439 din 27.04.1995 regnului animal. Publicat: 09.11.1995 în Monitorul Oficial Nr. 62-63. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109444&lang=ro#.
4. Legea nr. 1102 din 06.02.1997 cu privire la resursele naturale. Publicat: 19.06.1997 în Monitorul Oficial Nr. 40. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109389&lang=ro#.
5. Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului. Publicat: 18.06.1998 în Monitorul Oficial Nr. 54-55. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125113&lang=ro#.
6. Legea nr. 1041 din 15.06.2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate. Publicat: 09.11.2000 în Monitorul Oficial Nr. 141-143. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64409&lang=ro#.
7. Legea nr. 239 din 08.11.2007 regnului vegetal. Publicat: 26.02.2008 în Monitorul Oficial Nr. 40-41. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107020&lang=ro#.
8. Hotărârea Guvernului Nr. 301/2014 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. Documentul este disponibil online la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48131&lang=ro.
9. Cantaragiu Iuliana, Coșeru Ina, Fala Alexandru, Pîntea Dumitru, Aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare în soluționarea problemelor de mediu, Chișinău, 2020. Documentul este disponibil online la adresa: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2079-aplicarea-instrumentelor-fiscal-bugetare-in-solutionarea-problemele-de-mediucategory=7>.
10. Catalog privind Taxe, amenzi și sancțiuni pentru prevenirea activităților dăunătoare pentru biodiversitate, Chișinău, 2018. Documentul este disponibil online la adresa: https://madr.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Avance%20Pagines/Catalog_Taxe.pdf.
11. Comunicat asupra fiscalității în Uniunea Europeană, Doc.Com. (96) 546. Documentul este disponibil online la adresa: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/taxation_ro.
12. Dușu Mircea, Tratat de dreptul mediului, Ediția a 3-a, Editura C. H. Beck, București, 2007.
13. Minea Mircea Ștefan, Despre constituționalitatea taxelor parafiscale instituite în România. În materialele celui de-al 3-lea Colocviu constituțional internațional intitulat „Curțile Constituționale și doctrina. Un dialog posibil?”, organizat de Tribunalul Constituțional din Andorra, în perioada 1-3 decembrie 2011. Documentul este disponibil online la adresa: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/minea.pdf>.
14. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics.

Despre autor:

Evghenia GUGULAN,
doctorandă,
asistent universitar, Catedra „Drept privat”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI,
email: eugenia.gugulan@mai.gov.md
ORCID ID: 0000-0002-5960-1164

About author:

Evghenia GUGULAN,
PhD student,
Assistant professor of the Chair “Private law”
of the Academy “Ștefan cel Mare” of the MIA,
email: eugenia.gugulan@mai.gov.md
ORCID ID: 0000-0002-5960-1164