



**SERVICIUL FISCAL DE STAT
AL REPUBLICII MOLDOVA**

**Programul
de conformare a
contribuabililor**

**pentru
anul
2011**

**Chișinău
2011**

C O N Ţ I N U T

INTRODUCERE	3	08	
01		Contribuabili mari	32
Noi oportunități	5		
02		09	
Rezerve interne	7	Contribuabili mijlocii	35
03		10	
Scopul Programului de conformare	10	Contribuabili mici	38
04		11	
Aserțiuni care stau la baza Programului de conformare	12	Micro-business	40
05		12	
Abordări de conformare	13	Persoane fizice - cetățeni	41
06		13	
Aplicarea Modelului de gestionare a riscurilor	16	Monitorizarea și evaluarea implementării Programului	44
07			
Stabilirea tratării echilibrate pentru genurile de activitate selectate	24		

Acronime

RM	Republica Moldova
AE	Agenți economici
BASS	Bugetul asigurărilor sociale de stat
BPN	Bugetul public național
BS	Bugetul de stat
CE	Consiliul Europei
DMC	Direcția contribuabililor mari
FAOAM	Fondul asigurărilor obligatorii de asistență medicală
FMI	Fondul Monetar Internațional
HG	Hotărârea Guvernului
IFPS	Inspectoratul Fiscal Principal de Stat
IFS teritorial	Inspectoratele fiscale de stat teritoriale
MCC	Mașină de casă și control
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SIA	Sistem Informațional Automatizat
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană
UNDP	Misiunea Uniunii Europene de consiliere în politici publice

Introducere

Tendențele deceniilor recente aferente dezvoltării economice, sociale, tehnologice, culturale și demografice vizează în schimbarea naturii și complexității sarcinii de reglementare, precum și contextul în care se desfășoară.

Această schimbare se exprimă în mai multe moduri și implicând mai multe nivele. Contribuabilii sunt, de exemplu, din ce în ce mai mobili, crește accesul la tehnologii sofisticate și servicii care le permite să efectueze tranzacții complexe, atât în interiorul țării, cât și peste hotarele ei, să intre în zone de ambiguitate juridică, ce reprezintă tentații și posibilități de evaziune fiscală. Concomitent cele menționate contribuie la erori grave comise chiar și de către contribuabilii cu cele mai bune intenții.

Tendențele actuale ale dezvoltării, deși în ansamblu benefice pentru economie și societate, de asemenea contribuie la emergența noilor riscuri, ce nu sînt ușor de identificat și înlăturat cu sisteme și modalități de administrare fiscală depășite.

SFS la moment se confruntă cu o dilemă: pe de o parte resurse limitate pentru desfășurarea activităților, iar pe de altă parte așteptările în creștere ale publicului. Contribuabilii, cetățenii, mass-media sunt în așteptarea îmbunătățirii permanente a calității serviciilor, ridicarea nivelului de transparență și de responsabilitate, diminuarea eventualelor costuri – așteptări, ce trebuie să fie realizate în scopul de a menține încrederea în sistemul fiscal și a reduce presiunea asupra contribuabililor onești.

SFS va rezolva această problemă prin abordare bazată pe gestionarea riscurilor de conformare, astfel încît concentrarea să fie axată asupra contribuabililor pasibili de evaziune fiscală. De asemenea se va iniția îmbunătățirea serviciilor prestate

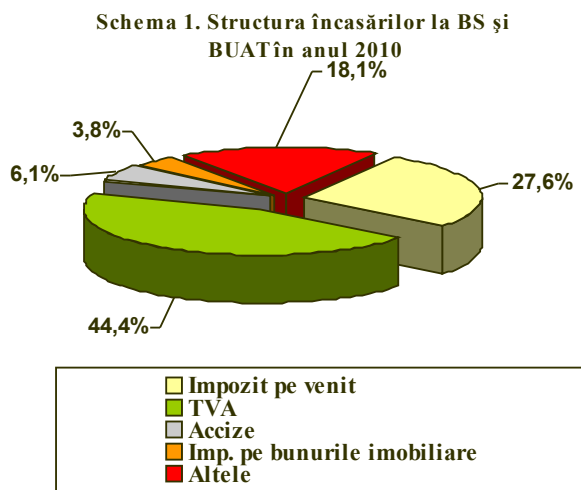
contribuabililor pentru a ridica nivelul deservirii pentru contribuabilii care se conformează și care încearcă să se conformeze. Concluzionînd, prioritatea pentru anul 2011 este de a implementa Modelul de gestionare a riscurilor de conformare.

În cadrul politicii Guvernului Republicii Moldova pentru integrare europeană, SFS stabilește Programul de conformare a contribuabililor prin prisma „Ghidului de gestionare a riscurilor de conformare” al CE, specializat pentru administrațiile fiscale ale țărilor UE, precum și în concordanță cu propunerile misiunilor FMI din februarie 2010 și decembrie 2010. Concomitent, obiectivele generale și specifice ale Programului sînt elaborate în baza Planului de dezvoltare a SFS pentru anii 2011-2015, aprobat prin HG nr.1141 din 16.12.2010.

Administrarea încasărilor

Administrarea fiscală deține o serie de sisteme de colectare, cele mai importante includ:

- 1) TVA
- 2) Impozitul pe venit
- 3) Accize
- 4) Impozitul pe bunurile imobiliare



TVA

Ponderea cea mai înaltă a încasărilor o deține TVA și constituie 44,4% în totalul de venituri la buget.

Impozitul pe venit

Impozitul pe venit include impozitul din activitatea de întreprinzător, impozitul calculat la sursa de plată pentru rezidenți și nerezidenți, ce se referă inclusiv și la cel reținut din veniturile salariale și impozitul reținut dintr-o serie de servicii prestate de persoanele fizice. Odată cu implementarea cotei 0% a impozitului pe venit din activitatea de întreprinzător, ponderea acestui impozit constituie doar 27,6% în totalul de venituri la buget.

Accizele

Principalele surse de venit pentru colectarea accizelor reprezintă producția de alcool, de tutungerie, produsele petroliere. Ponderea accizelor la buget constituie circa 6,1% din veniturile totale acumulate.

Impozitul pe bunurile imobiliare

Acest impozit include obligațiile calculate pentru terenurile de pământ și pentru imobilele aflate în proprietate. Ponderea impozitului pe bunurile imobiliare constituie 3,8% din veniturile totale acumulate.

Categoriile de contribuabili-cheie

SFS administrează contribuabilii, ținând cont de divizarea lor în 6 categorii. Această divizare permite angajaților SFS de a diferenția atitudinea pentru diferite niveluri de risc, ce rezultă din particularitățile fiecărei categorii de contribuabili-cheie.

Totodată, trebuie menționat faptul, că în ultimii ani persistă tot mai mult tendința de orientare a comunității de afaceri spre categoriile de contribuabili mici și mijlocii. Ca urmare, a scăzut considerabil numărul de contribuabili din categoria „Contribuabili mari”.

Categoriile contribuabililor-cheie sunt următoarele:

- Contribuabili mari
- Contribuabili mijlocii
- Contribuabili mici
- Micro-business
- Persoanele fizice – cetățeni
- Alți contribuabili

Noi oportunități

Este necesar de menționat, că multe din tendințele care generează noi provocări sînt, de asemenea, oportunități pentru majorarea nivelului de colectare a veniturilor la buget și de conformare voluntară a contribuabililor.

Aceleași tehnologii care contribuie la creșterea complexității pot fi, de exemplu, utilizate să facă față acestei complexități. O capacitate mult mai mare pentru colectarea și prelucrarea informațiilor permite procese de lucru cu contribuabilii mai omogene și mai eficiente și o îmbunătățire a investigării afacerilor.

Noile tehnologii, de asemenea, facilitează comunicarea și oferă noi interfețe pentru interacțiunea cu acei contribuabili care, în general, au devenit mai sofisticăți - nu în ultimul rînd în ceea ce privește căutarea de informații și utilizarea serviciilor digitale.

Cooperarea internațională în același timp se extinde și aprofundează. Există la moment o tradiție de cooperare în mai multe aspecte a luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, dar în ultimii ani s-a văzut că cooperarea a ieșit dincolo de această arie pentru a include chestiuni de strategie și politică - inclusiv noi abordări pentru activitatea de reglementare.

Esențial în acest complex de idei este noțiunea de *conformare* și ideea că sarcina organelor fiscale constă în cele din urmă în găsirea modalităților de maximizare a conformării cu legislația fiscală. Programul de conformare este legat de conceptul

gestionării riscului de conformare. La baza acestui concept este noțiunea de **riscuri de conformare** (adică comportamente care contribuie la reducerea nivelului de conformare) și ideea că scopul și provocarea SFS constă în maximizarea conformării prin gestionarea unor astfel de riscuri cu utilizarea eficientă a resurselor limitate. Gestionarea efectivă a riscului de conformare trebuie să asigure că riscurile sunt abordate pe baza evaluării sistematice sumative și formative și cuplate cu cele mai potrivite tratări.

Tratările se referă la faptul cum este abordat un anumit tip de risc. O tratare poate presupune orice, de la investigațiile depline sau verificare de teren și pînă la verificările minore camerale de conformare a contribuabililor sau simple sondaje referitoare la aspectele de achitare sau restituire a plăților. Pentru erorile ne semnificative admise este importantă tratarea sub formă de asistență și educare a civismului fiscal. În acest context regula de bază este direcționarea concentrării eforturilor asupra contribuabililor, ce reprezintă cel mai înalt nivel de neconformare.

Conformarea și gestionarea riscului de conformare se poziționează pe prim plan în administrarea fiscală și constituie o prioritate în următorii ani.

Abordările inovatoare pentru SFS în anul 2011 constau în:

- Identificarea sectoarelor economice de risc prin utilizarea Modelului de gestionare a riscurilor de conformare;

- Îmbunătățirea colectării arieratelor fiscale prin stabilirea unei evidențe separate a arieratelor curente și majore și concentrarea eforturilor asupra colectării lor primordiale;

- Analiza riscurilor conformare a persoanelor fizice cu venituri majore și

elaborarea unui program de conformare, bazat pe obținerea accesului legal la informațiile cheie relevante;

- Îmbunătățirea abordării tuturor categoriilor de contribuabili, în conformitate cu Modelul de gestionare a riscurilor.

În următorul tabel este expusă analiza stării actuale a SFS la începutul procesului de modernizare și conformare.

Tabel 1. Analiza SWOT

Puncte tari (Strengths)	Puncte slabe (Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> • Sprijin din partea Guvernului în implementarea reformelor necesare. • Angajamentul managerilor și personalului SFS față de noul program de conformare. • Sprijin din partea UE și agențiilor multilaterale pentru efectuarea programului de reformă 	<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa de experiență și a bazei metodologice adecvate aplicării conformării contribuabililor. • Nivelul înalt de corupție și joasa calificare a funcționarilor fiscali. • Analiza insuficientă a informației despre contribuabil până la controlul fiscal. • Procesul decizional prea centralizat.
Oportunități (Opportunities)	Amenințări (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea noului program de conformitate pentru a demonstra capacitățile SFS. • Dezvoltarea unei deserviri mai bune a contribuabililor pentru a sprijini o nouă cultură a conformării fiscale. • Simplificarea sistemului de raportare fiscală. • Creșterea veniturilor fiscale în cazul în care aceste planuri sunt puse în aplicare pe deplin și cu sprijinul guvernamental complet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schimbări majore în mediul de afaceri. • Cultura de conformare deficitară în rândul întreprinderilor. • Cultura de conformare deficitară în rândul funcționarilor fiscali.

Rezerve interne

Programul de conformare a contribuabililor pentru anul 2011 are drept prioritate primordială promovarea încurajării respectării de către contribuabili a legislației privind impozitele, taxele și alte plăți, și descurajarea indisciplinei fiscale prin concentrarea la maxim a resurselor interne disponibile. La moment, pe lângă realizările obținute, SFS deține încă multe rezerve, ce necesită explorare, după cum urmează:

Optimizarea controlului fiscal nu doar spre sancționare a contribuabililor dar și spre încurajarea corespunzătoare a acestora. În prezent SFS concentrează eforturile de majorare a nivelului de conformare în special prin metode forțate: control fiscal și executare silită. Activitatea de control fiscal se realizează în baza mai multor tipuri de verificări, acestea fiind: verificarea faptică, documentară, totală, parțială, tematică, operativă și prin contrapunere. Totodată, tehnicile utilizate nu asigură un control esențial al sistemului contabil al contribuabilului, pentru a identifica diverse stratageme de evaziune fiscală, nedeclarare adecvată a veniturilor și cheltuielilor reale suportate de contribuabil.

De asemenea, SFS, în procesul desfășurării activității de control fiscal, utilizează anumite instrumente ce necesită o modernizare profundă, precum sunt: examinarea prea amplă a facturilor fiscale, efectuarea controlului fiscal la oficiul organului fiscal și nu la oficiul contribuabilului, inexistența nivelurilor de toleranță pentru erorile mici sau neesențiale,

acordarea explicațiilor inadecvate pentru contribuabili, etc.

Întru depășirea discrepanțelor menționate și asigurarea noilor performanțe de conformare a contribuabililor, precum și întru renovarea activității de control fiscal desfășurate de SFS, este necesară stabilirea și realizarea mai multor obiective de optimizare.

Contracarea fraudelor fiscale prin prisma majorării disciplinei fiscale. Reieșind din anvergura economică existentă la moment, inclusiv, urmare a modificărilor permanente ale cadrului legislativ-normativ al Republicii Moldova, s-au creat premise favorabile dezvoltării schemelor frauduloase și a noilor tehnici de evaziune fiscală. În scopul anihilării fenomenelor respective, în cadrul SFS, de către subdiviziunile responsabile de contracarea a fraudelor fiscale se desfășoară o muncă asiduă, privind examinarea cazurilor de eludare și încălcare a legislației, remise de către direcțiile/secțiile de organizare și efectuare a controalelor fiscale, unele situații de evaziune fiscală fiind cercetate, în mod independent, de subdiviziunile de antifraudă fiscală.

Întru perfecționarea tehnicilor de examinare și anihilare a fraudelor fiscale, este necesară eficientizarea sistemului (metodelor) de combatere a fraudelor fiscale, inclusiv, îmbunătățirea rezultatelor activității posturilor fiscale.

Se vor utiliza tehnologiile informaționale pentru prevenirea fraudelor fiscale, ceea ce presupune inclusiv și stabilirea posturilor fiscale

virtuale, conform celor mai bune practici internaționale.

Se vor stabili și aplica noi instrumente de acumulare și analiză a informației în vederea identificării sectoarelor economiei naționale cu risc sporit de evaziune fiscală, prin elaborarea măsurilor de administrare eficientă a acestora în scopul prevenirii fraudei fiscale.

Îmbunătățirea procesului de colectare a arieratelor fiscale. Colectarea arieratelor fiscale constituie o prioritate considerabilă pentru SFS și urmărește o intervenție rapidă în cadrul acțiunilor de prevenire a formării datoriilor bugetare.

Recuperarea mai dinamică a arieratelor, împiedicarea formării noilor creanțe față de buget, îmbunătățirea măsurilor de executare silită constituie pilonii esențiali pe care se bazează SFS în promovarea politicii de conformare a contribuabililor.

SFS va îmbunătăți colectarea arieratelor fiscale prin identificarea riscului de apariție a arieratelor, urmat de acțiuni de recuperare rapidă.

Recuperarea rapidă a arieratelor cere, mai întâi de toate, transferarea din baza de date a datoriilor mici și vechi, pentru că este obositoare urmărirea continuă a aceleiași sume vechi de către personalul SFS. Costul de oportunitate a cercetării datoriilor mici și vechi este o sumă mult mai mare comparativ cu cea ce ar putea fi colectată prin urmărirea datoriilor mai curente.

Inovator pentru procesul de colectare a arieratelor fiscale este efectuarea analizei aprofundate a portofoliilor specifice ale celor mai mari și mai recente arierate pentru a vedea care element este potențial pentru a fi colectat. Pentru efectuarea acestei analize, se vor examina un șir de datorii specifice și se va face o încercare reală de colectare a unui exemplu semnificativ de bani neachitați. Rezultatele acestei încercări de colectare se vor analiza, pentru a putea fi evaluat nivelul de încasare a restanțelor din șirul respectiv, în caz dacă pentru toate sumele din șir ar fi fost aplicate aceleași încercări.

Este deci o bază pentru analiza rațională a costului / beneficiului ce determină justetea

acțiunilor ulterioare. Concomitent, datoriile recente trebuie cercetate rapid și aplicate toate pârghiile de colectare silită, prevăzute de legislație. SFS va introduce această abordare pentru arierate după implementarea sistemului informațional automatizat „Contul curent de certificare a contribuabilului”, fapt care va permite selectarea sumelor restante după perioada apariției.

Perfecționarea opțiunilor de deservire a contribuabililor în scopul facilitării conformării voluntare. Una din sarcinile principale ale administrației fiscale este fortificarea și susținerea activităților de îmbunătățire a conformării voluntare a contribuabililor, în scopul prevenirii indisciplinei fiscale și asigurării unui tratament echitabil tuturor contribuabililor.

În cadrul administrării fiscale, deservirea contribuabililor reprezintă un instrument esențial de control al respectării legislației fiscale. Drept urmare a inițierii, în perioada ultimilor ani de activitate, a unui șir de activități orientate spre ridicarea nivelului de conformare, încredere și de satisfacție a așteptărilor contribuabililor, au fost exploatate noile performanțe din domeniul tehnologiilor informaționale, oferindu-le contribuabililor servicii electronice de ultimă oră. De asemenea, au fost simplificate și modernizate unele proceduri de administrare fiscală, au fost elaborate noi tehnici de înregistrare și de informare a agenților economici și persoanelor fizice.

Deși au fost întreprinse eforturi substanțiale pentru ridicarea nivelului de deservire a contribuabililor, de educare și informare a acestora, totuși conformarea benevolă în Republica Moldova constituie unul din segmentele procesului de administrare fiscală, ce nu înregistrează cele mai bune rezultate. Unul din motive îl constituie cunoașterea insuficientă, după caz, lacunară a modalității de estimare a angajamentelor fiscale.

Reieșind din situația existentă, SFS tinde să sprijine cetățenii în interpretarea conformă a legislației fiscale și îndeplinirea corectă a

obligațiilor lor fiscale, în baza mai multor procedee, principalul fiind informarea societății cu privire la obligațiile și drepturile sale, ca condiție principală în procesul de creștere a civismului fiscal, inclusiv, de înțelegere adecvată de către cetățeni a funcției sociale a impozitelor și a faptului că cheltuielile publice sunt investite, în cea mai mare parte, în bunăstarea poporului.

Îmbunătățirea mecanismului de informare și educare a contribuabilului poate fi realizată prin diversificarea canalelor, instrumentelor și metodelor de comunicare externă – într-o lume în care schimbările se petrec rapid, iar diversitatea este din ce în ce mai mare, necesitatea ca

cetățenii să fie activi, informați și responsabili față de obligațiile lor fiscale, este mai pregnantă ca niciodată. Rolul educației și informării în dezvoltarea culturală a societății este acum universal recunoscut.

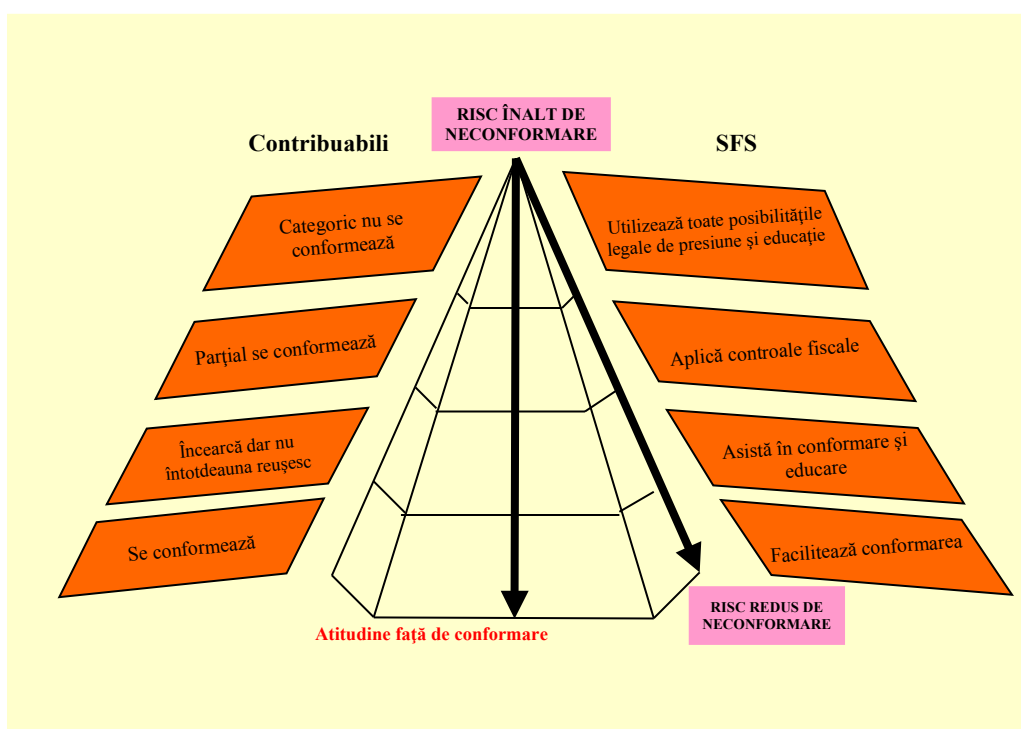
Aceste provocări ale dezvoltării procesului de deservire a contribuabililor sunt prevăzute în planificarea strategică pentru viitor a SFS. Pentru viitorul imediat, este ferm accentuată trecerea la abordări bazate pe gestionarea riscurilor de conformare și asigurarea încasărilor la buget.

Scopul Programului de conformare

Principalul scop al elaborării Programului de conformare constă în maximizarea conformării voluntare prin oferirea serviciilor suplimentare de educare a contribuabililor, evaluarea

riscurilor, micșorarea presiunii asupra contribuabililor onești, ce automat conduce la diminuarea costurilor de calculare, raportare și achitare. Schematic scopul poate fi exprimat:

Schema 2. Atitudinea față de conformare a contribuabililor



Pentru a disciplina contribuabilii, care categoric nu doresc să se conformeze, SFS utilizează și va utiliza permanent toate posibilitățile legale de presiune și educație. Contribuabilii, ce încearcă, dar nu reușesc să se conformeze, SFS asistă prin intermediul mai multor pîrghii, cum ar fi: asistența on-line pe portalul SFS www.fisc.md, oferirea consultațiilor și instruirii pe întrebări de Programul de conformare a contribuabililor pentru anul 2011

fiscalitate, promovarea și popularizarea legislației fiscale etc. Această tendință va persista și în anul 2011, SFS va majora numărul și calitatea serviciilor prestate.

SFS facilitează conformarea contribuabililor prin perfecționarea opțiunilor de deservire a contribuabililor, simplificarea procedurilor și reducerea costurilor de calculare, raportare și achitare a obligațiilor

fiscale, furnizarea procedurilor și sistemelor care oferă stimulente și reducerea posibilităților de fraudă și erori. Programul de conformare a contribuabililor pentru anul 2011 conține un șir de priorități noi în politica de abordare, clasificate pe tipuri de contribuabili - cheie, realizarea cărora va stimula continuu conformarea fiscală.

Prin realizarea stimulării conformării fiscale, SFS asigură majorarea nivelului de cultură fiscală a contribuabililor, controlul corectitudinii desfășurării tranzacțiilor economice, identificarea și limitarea fraudei fiscale, colectarea, într-un mod cât mai eficient, a veniturilor bugetare pentru finanțarea programelor economice și sociale ale Guvernului, ce vor avea drept rezultat, majorarea bunăstării societății.

Realizarea scopului Programului de conformare va permite ridicarea nivelului de conștientizare a rolului SFS în Republica Moldova, în viziunea societății civile, iar optimizarea instrumentelor și metodelor de comunicare va conduce la creșterea conformării voluntare a contribuabililor.

Concluzionând, SFS, de rînd cu alte agenții fiscale ce se modernizează, începe să implementeze abordarea conformării în baza riscurilor. Baza impozabilă este analizată detaliat pentru depistarea indiciilor de evaziune fiscală. Cazurile riscante sunt identificate în baza caracteristicilor comune, cum ar fi sectorul economic de activitate, mărimea cifrei de afaceri sau povara obligațiilor fiscale. Întreprinderile cu categoriile de risc similare sunt apoi supuse unui program specific de conformare fiscală. Acumularea experienței din implementarea Modelului de gestionare a riscurilor va îmbunătăți calitatea lui în ce privește evaluarea riscurilor. În cadrul fiecărei categorii, se acordă prioritate de abordare acelor întreprinderi, unde riscul de evaziune fiscală este cel mai înalt. Resursele administrației fiscale sunt orientate spre aceste categorii riscante de contribuabili, după cum este indicat în tabelul următor.

Tabel 2. Abordarea SFS a comportamentului contribuabililor

Nivelul de risc	Comportamentul contribuabililor	Abordarea SFS
Cel mai înalt	Neconformare categorică și intenționată în majoritatea timpului	Detectare și pedepsire. Unde e posibil, transmiterea materialelor pentru urmărire penală pentru evaziune fiscală.
Înalt	Încearcă să evite achitarea taxelor, dacă îi permit circumstanțele.	Detectare prin analiza riscului și verificări. Calcularea dobânzii și aplicarea penalităților.
Moderat	Neconformare din cauza erorilor sau a eșecurilor în aplicarea legislației.	Identificare și asistență, aplicarea sancțiunilor lejere.
Scăzut	Conformare în majoritatea timpului.	Servicii calitative. Minimizarea intruziunii în activitate

Principii ce stau la baza Programului de conformare

Pentru a realiza principalul scop al Programului de conformare, SFS urmează 7 principii, ce facilitează selectarea modelelor de abordare și reprezintă fundamentul Programului dat.

- I.** Evaluarea sistematică a riscurilor, în baza căreia se vor aloca resursele necesare;
- II.** Elaborarea modelelor de abordare a procesului de conformare, orientate spre categoriile de contribuabili-cheie prin intermediul metodelor transparente, explicite și clare;
- III.** Prevenirea apariției fraudelor sau erorilor sau intervenția cât mai curând posibilă în lanțul evenimentelor care au condus la neconformare;
- IV.** Consultarea, cooperarea și coordonarea cu contribuabilii a diferitor aspecte ale impozitării în scopul educării civismului fiscal;
- V.** Majorarea nivelului de transparență în activitatea SFS astfel,

încît impactul asupra contribuabililor-cheie să fie rapid și să ridice cultura fiscală a acestora;

- VI.** Reducerea necesității unei abordări bazate pe presiune (control fiscal) - promovarea mesajului clar, că evaziunile fiscale sînt depistate și pedepsite; încurajarea conformării voluntare prin îmbunătățirea și extinderea serviciilor prestate;
- VII.** Ridicarea permanentă a profesionalismului în baza experiențelor acumulate.

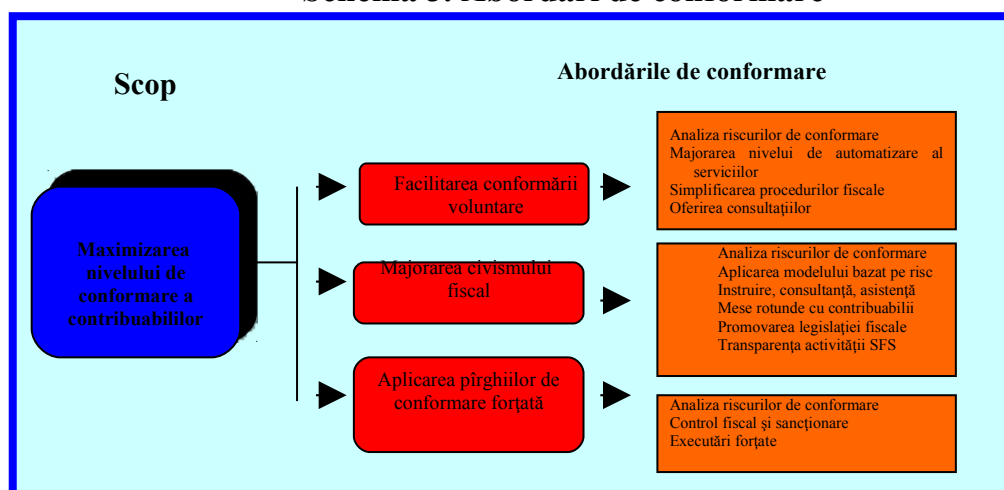
Aceste șapte principii ghidează activitățile SFS de conformare a contribuabililor, încît să fie evidentă evoluția de la un organ de colectare a veniturilor bazat pe control fiscal și încasări forțate spre o administrare fiscală bazată pe conformare voluntară. Toate planurile SFS se bazează și se vor baza în viitor pe aceste principii.

Abordări de conformare

Ținând cont de tendințele de dezvoltare ale mediului, nivelul actual de educare a contribuabililor, aptitudinile SFS, au fost

selectate 3 abordări de conformare ce stabilesc necesitățile actuale:

Schema 3. Abordări de conformare



În partea dreaptă a figurii sînt plasate cele trei abordări, împreună cu exemple de activități care ar cădea sub incidența fiecăreia dintre acestea. În practică, însă, abordările de multe ori combină elemente din toate cele trei modalități.

Pentru toate tipurile de abordări este comună acțiunea de analiză a riscurilor de conformare, ceea ce va permite SFS să direcționeze alocarea resurselor în sectoarele prioritare.

Facilitarea conformării voluntare

Conformarea voluntară este situația în care contribuabilii își respectă obligațiile de la bun început. Aceasta este o situație ideală pentru orice serviciu de colectare al veniturilor, deoarece nivelul ridicat de conformare voluntară reduce necesitatea măsurilor forțate, cu consum mare de resurse financiare și de timp. Concomitent, conformarea voluntară tinde să fie de durată, în timp ce conformarea forțată necesită deseori măsuri de executare silită în scopul de a fi susținută.

Respectiv, facilitarea conformării voluntare este punctul central al Programului

de conformare și este în deplină concordanță cu aserțiunea că eficiența activităților de administrare fiscală crește atunci când fraudele și evaziunile fiscale sînt prevenite sau intervenția SFS în lanțul evenimentelor care au condus la ne-conformare este cît mai operativă.

Condiția-cheie de apariție a conformării voluntare este aceea, că contribuabilii trebuie să cunoască obligațiile care le revin și să fie dispuși și capabili să le îndeplinească.

Experiența arată că majoritatea contribuabililor sunt dispuși să își îndeplinească obligațiile în cazul în care acestea, în afară de a fi cunoscute, sunt în mod clar înțelese și pot fi relativ ușor îndeplinite. Din ce rezultă că SFS are posibilitatea de a optimiza conformarea voluntară prin asigurarea că acești factori sunt îndepliniți la un nivel cît mai înalt.

O modalitate de a efectua acest lucru este furnizarea informațiilor exacte și oportune, ghidurilor fiscale pentru contribuabilii-cheie. Altă modalitate este furnizarea procedurilor și sistemelor care oferă stimulente (de exemplu, sub forma de reducere a costurilor de conformare) și/sau prin reducerea posibilităților de fraudă și erori, de exemplu, serviciile „Declarație rapidă” sau „Declarație electronică”.

Majorarea civismului fiscal

Civismul fiscal în ceea ce privește plata impozitelor, taxelor și altor plăți este un stimulent important al conformării și un indicator important al bunăstării statului pentru orice sistem fiscal. Prin urmare, majorarea civismului fiscal este un element important al Programului de conformare pentru susținerea și promovarea normelor sociale pozitive.

Este vital pentru SFS de a analiza riscurile, de a planifica activitățile și de a

încadra comunicarea, ținînd cont de potențialul impact asupra disciplinei fiscale.

Este bine cunoscut faptul că contribuabilii sunt mai predispuși să evite obligațiile sale dacă constată că alți contribuabili-evaziioniști rămîn nepedepsiți. Astfel, riscurile care sunt mici sub aspect de venituri ar trebui totuși să fie abordate cu perseverență, dacă acestea contribuie la percepția și insinuarea precum că evaziunea este răspîndită pe larg. Este necesar de extins comunicarea între SFS și societate, pentru a elimina asemenea concepții.

În cele din urmă, SFS lucrează pentru a susține și a promova civismul fiscal prin campanii ce vizează consolidarea disciplinei fiscale în rîndurile contribuabililor și diminuarea acceptării economiei tenebre. Aceste activități au o perspectivă pe termen lung, după cum normele sociale se modifică încet și astfel influența lor va fi percepută numai după un timp oarecare.

Aplicarea pîrghiilor de conformare forțată

Cu toate că majoritatea contribuabililor pot fi ajutați sau convinși întru conformarea voluntară în condiții corecte, există totuși, unii contribuabili, care nu doresc să-și onoreze obligațiunile și în schimb decid să nu se conformeze legislației fiscale, încearcă să se eschiveze de la onorarea obligațiilor fiscale.

Acest grup nu constituie doar un risc pentru venituri ratate la buget, dar de asemenea amenință civismul fiscal la scară mai largă, și prin urmare bunăstarea pe termen lung a statului. Astfel, este vital ca grupul dat, care în mod deliberat se angajează în activități care contravin legislației, să se confrunte cu pericolul foarte real de a fi depistați și pedepsiți. Pentru a obține aceasta, SFS se bazează pe inspectori, investigații și sancțiuni, cooperarea cu alte organe de stat.

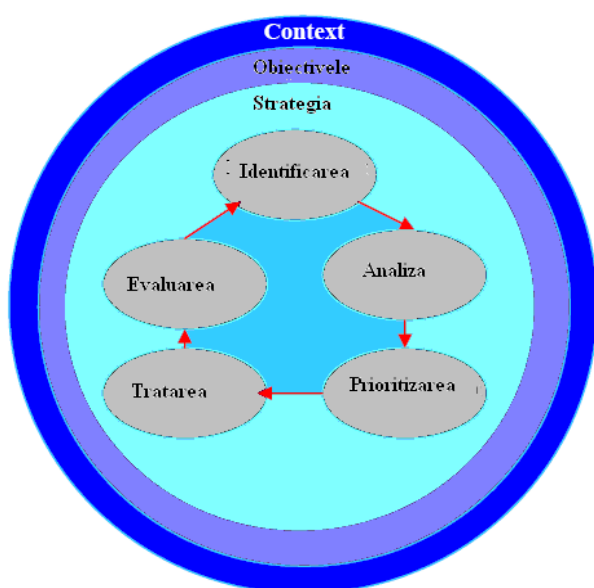
Scopul nu este doar de a recupera veniturile bugetare pierdute, dar și de a convinge posibili evaziioniști de a-și onora obligațiile fiscale și de a asigura conformarea majorității contribuabililor, deoarece evaziunea intenționată și/sau fraudă nu este tolerată sub nici o formă și în nici un mod.

Astfel, abordările îndreptate spre contribuabili vor implica frecvent o parte a publicității cu scopul de a spori impactul activităților SFS asupra contribuabililor-cheie și de a contracara impactul negativ al activităților acestei minorități asupra civismului fiscal la o scară mai largă.

Aplicarea Modelului de gestionare a riscurilor

Modelul de gestionare a riscurilor de conformare, elaborat pentru aplicare în RM este asemănător modelelor folosite de alte state, inclusiv are multe puncte comune cu Modelul CE și are la bază un proces continuu care schematic are următoarea formă:

Schema 4. Modelul de gestionare a riscurilor



Primele două etape ale acestui Model țin de identificarea și analiza riscurilor, de comportamentul contribuabililor care cauzează aceste riscuri. Următoarele două etape sunt legate de planificarea abordării, adică luarea deciziilor privind contribuabilii sau categoriile de contribuabili, riscurile și opțiunile de abordare, precum și implementarea abordării. Ultima etapă

constă în monitorizare, evaluare și însușirea experienței.

Toate etapele gravitează în jurul scopurilor implicate de prezentul Program: majorarea nivelului de conformare a contribuabililor, respectiv reducerea decalajului fiscal și majorarea nivelului de satisfacere a contribuabililor.

Aplicarea acestui model necesită identificarea contribuabililor riscanți pentru analiza corectă a comportamentului lor. IFPS a început un amplu proces de actualizare a cunoștințelor asociate cu riscurile de conformare structurate după genuri și tipuri de activitate.

Modelul are la bază un mecanism de evaluare și ponderare, care se materializează în final într-o mărime relativă, dar măsurabilă în lei, decalaj fiscal. Decalajul fiscal este diferența între veniturile fiscale colectate și cele care ar putea fi colectate în cazul în care riscurile asociate vor dispărea. Posibilitățile curente de efectuare a analizei nu permit divizarea din numărul total al contribuabililor al acelor ce se conformează, astfel, decalajul fiscal este estimat la maximum pentru numărul total al contribuabililor.

Având în vedere resursele limitate ale IFPS, această procedură de implementare și calcul a decalajului fiscal va permite prioritizarea mai eficientă a resurselor interne. Gama largă de riscuri cu care operează Modelul și metodele de apreciere a acestora prezintă decalajul fiscal ca un obiectiv pe termen lung, care odată identificat, va fi diminuat treptat în dependență de prioritățile de acțiune determinate.

În acest sens, SFS a adoptat o abordare structurată față de analiza domeniilor de risc, sfera de aplicare a riscurilor în contextul veniturilor fiscale posibil amenințate. Referitor la analiza comportamentului contribuabililor, SFS a inițiat instituirea unei baze de cunoștințe structurate pentru motivele care cauzează riscul de neconformare printre genurile de activitate (grupurile industriale) și categoriile contribuabililor.

Ținând cont de resursele limitate ale SFS disponibile în scopul consolidării conformării, pentru anul 2011 sînt definite următoarele etape de aplicare a Modelului de gestionare a riscurilor, după cum urmează:

1. Introducerea Modelului de gestionare a riscurilor de conformare, urmînd recomandările FMI și utilizînd practica UE prin intermediul UNDP;

2. Identificarea sectoarelor și ramurilor de activitate, precum și a segmentelor de contribuabili - cheie, care reprezintă cele mai mari riscuri pentru colectarea veniturilor publice;

3. Stabilirea priorităților pentru abordare în sensul semnificației riscurilor directe și indirecte;

4. Selectarea genurilor de activitate, vizate în anul 2011;

5. Selectarea abordării oportune pentru fiecare dintre grupurile vizate;

6. Elaborarea Planului operațional pentru 2011 de implementare a Programului de conformare a contribuabililor;

7. Executarea activităților din Planul operațional;

8. Evaluarea rezultatelor și prezentarea ajustărilor întru îmbunătățirea modelului general pentru următorii ani.

Divizarea contribuabililor pe categorii și pe genuri de activitate

Pentru concentrarea activităților în zonele cu risc înalt, SFS a structurat categoriile de contribuabili după cifra de afaceri. Criteriile pentru segmentarea agenților economici sunt indicate în Tabelul 3.

Tabel 3. Criteriile de selectare a contribuabililor pe categorii

Segmentul	Cifra de afaceri, criteriul de clasificare
Micro	mai mica de 3 mil. lei
Mici	mai mare de 3 mil. lei si mai mica de 25 mil. lei
Mijlocii	mai mare de 25 mil. lei si mai mica de 50 mil. lei
Mari	mai mare de 50 mil. lei
DMC	incluși in lista DMC

Pentru o mai bună aplicare a Modelului de gestionare a riscurilor, contribuabilii, au fost divizați după genurile de activitate pe care le practică.

În tabela de mai jos este reflectată informația referitoare la numărul contribuabililor în dependență de categorie și de genul de activitate pe care îl practică. Acest tabel, de asemenea, conține și codificarea genurilor de activitate, ce va fi utilizată nu numai în anul curent, dar pe toată perioada aplicării Modelului de gestionare a riscurilor.

Tabel 4. Numărul contribuabililor divizați pe categorii și pe genul de activitate practicat, la situația 31.12.2010:

Gen activitate	Micro	Mici	Mijlocii	Mari	DMC	TOTAL
A. Agricultură	549273	528	37	39	22	549899
Inclusiv Gospodării Țărănești						533128
B Minerit	404	48	10	1	15	478
C Fabricație	18103	534	112	59	43	18851
D Energetică	367	66	27	15	15	490
E Apa	308	12			2	322
F Construcții	6466	631	92	41	39	7269
G Comerț Angro	40644	1.623	286	173	82	42808
H Transport	6005	530	64	49	55	6703
I Hotels/Restaurant	5084	68	3	2	6	5163
K Financiară	2572	78	16	10	24	2700
J Comerț cu Amănuntul	60574	428	33	17	7	61059
L Imobil	3701	92	6	4	5	3808
M Liber profesioniști	8728	134	11	7	8	8888
N Servicii	3021	9				3030
O Administrație publică	4198	2	1	1	1	4.203
P Educație	1517	38	1	1	12	1569
Q Sănătate	2703	100	40	14	4	2861
R Divertisment	2749	61		4	6	2820
S Alte activități	6061	171	16	10	18	6276
X Alte servicii	15447	202	20	8	19	15696
TOTAL	737925	5.355	775	455	383	744893
Inclusiv total agenți economici, selectați pentru tratare în 2011	204797					211765

În domeniul agriculturii sînt înregistrați cei mai mulți contribuabili, însă partea preponderentă o constituie gospodăriile țărănești (GȚ), care au cifra de afaceri foarte mică, iar în multe cazuri nici nu activează. Deoarece amenințarea posibilă a veniturilor la buget din partea gospodăriilor țărănești nu este esențială, în anul 2011 asupra acestei categorii de contribuabili nu se va aplica Modelul de gestionare a riscurilor; administrarea fiscală se va reduce la asigurarea că gospodăriile țărănești declară și achită obligațiile fiscale.

În anul 2011 SFS va aplica modelul de gestionare a riscurilor pentru restul 211 mii

contribuabili, pentru a selecta lista contribuabililor, asupra cărora se vor concentra eforturile SFS.

Clasificarea riscurilor de conformare

Următoarea etapă a Modelului de gestionare a riscurilor este stabilirea priorităților pentru abordare în sensul semnificației riscurilor directe și indirecte. SFS tinde spre o abordare structurată față de analiza domeniilor de risc, sfera de aplicare a riscurilor în ceea ce privește veniturile fiscale posibil amenințate și analiza comportamentului contribuabililor. În acest mod,

începînd cu anul 2011, este inițiată instituirea unei baze de cunoștințe structurate pentru motivele care cauzează riscul de neconformare printre genurile de activitate și categoriile contribuabililor.

Această procedură este efectuată cu eforturile agregate interioare ale IFPS, dar și exterioare, inclusiv sugestiile FMI. Identificarea și clasificarea riscurilor este o procedură ce

necesită o cunoaștere exhaustivă a contribuabililor.

Analiza a fost efectuată prin utilizarea unui model computerizat care cuprinde 20 de indicatori ai riscurilor grupați după cum este specificat în tabelul următor.

Tabel 5. Clasificarea riscurilor de conformare

Riscurile generale		Riscurile specifice		Riscurile privind conformare TVA	
1	Neînregistrarea activității de întreprinzător	6	Diminuarea venitului	15	Procurarea mărfurilor pentru consum personal cu reflectarea în evidența contabilă a întreprinderii
2	Neținerea evidenței contabile și/sau ținerea contabilității negre	7	Majorarea nejustificată a deducerilor și cheltuielilor	16	Cereri de restituire frauduloasă a TVA
3	Nedeclararea obligațiilor fiscale	8	Clasificarea greșită a veniturilor sau a cheltuielilor	17	Exporturi fictive
4	Neachitarea obligațiilor fiscale	9	Angajarea neoficială	18	Clasificarea greșită a mărfurilor și serviciilor
5	Pseudo-activitatea de întreprinzător	10	Falsificarea timbrelor de acciz și contrafacerea producției	19	Import în cantități mari concomitent cu neachitarea TVA intern
		11	Scheme de încălcare a regulilor de formare a prețurilor	20	Cifra de afaceri semnificativă și lipsa sau plata unei sume mici a obligațiilor fiscale
		12	Utilizarea facturilor false sau duble		
		13	Beneficierea neîntemeiată de facilități fiscale		
		14	Tranzacții fictive și/sau relații cu delicvenți		

În scopul evaluării riscurilor pentru segmentele de contribuabili pentru toate genurile de activitate, în cadrul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat a fost format un grup de lucru, în cadrul căruia au fost antrenați experți din diferite domenii de administrare fiscală (deservirea contribuabililor, control fiscal, planificarea controlului, administrarea arieratelor, administrarea contribuabili mari), precum și experți FMI, UE.

Ca rezultat al analizei statistice detaliate, SFS, pentru anul 2011, a selectat 3 genuri de activitate, ce generează 35% din decalajul total estimat, asupra cărora se va aplica Modelul de gestionare a riscurilor de conformare.

- Comerțul angro (pe toate tipurile din categoria „G Comerț Angro”) – decalajul fiscal potențial este estimat la 2191 mil. lei;

- Alimentație publică (din categoria I Hotele/Restaurant) – decalajul fiscal potențial este estimat la 34 mil. lei;
- Servicii informaționale, internet IP Telefonie, servicii telecomunicații etc. (din categoria „S Alte activități”) – decalajul fiscal potențial este estimat la 338 mil. lei.

Anume aceste 3 genuri de activitate vor fi primordiale pentru concentrarea resurselor SFS spre aplicarea unui tratament inovator în conlucrare cu contribuabilii.

Chiar dacă calculul decalajului fiscal sunt estimative, ele permit direcționarea și concentrarea resurselor IFPS asupra sectoarelor și tipurilor de contribuabili cu cel mai mare potențial de colectare a taxelor.

Stabilirea tratării echilibrate pentru genurile de activitate selectate

Date generale

Capitolele anterioare prezintă Programul SFS întru atingerea obiectivului general, adică majorarea conformării contribuabililor.

Aplicat pentru prima dată în anul 2011 Modelul de gestionare a riscurilor, SFS nu poate

să prognozeze cu mare exactitate rezultatele aplicării acestui Model, ba mai mult, nu există convingere fermă că Modelul va lucra optimal.

SFS a selectat un echilibru al tratării, ce constituie un complex adecvat de elemente ale deservirii contribuabililor și de măsuri tradiționale privind riscul de conformare.

Tabel 7 . Date referitoare la genurile de activitate selectate

Gen Activitate	Prior.1	Prior.2	Prior.3	□ Prior.1+ Prior.2	Ponderea Pierderii din Total	Ponderea Nr. agenți din Total
G Comerț angro	1.973	218	17	2191	30%	20%
S Alte (IT, IP etc.)	250	89	130	338	5%	3%
I Hotels/Restaurants	0	34	18	34	0%	2%
total				2563		

După cum este prezentat în Tabelul 7, conform datelor sistemului informațional al SFS, în cadrul celor trei genuri de activitate selectate activează peste 54 mii contribuabili. Însă este necesar de luat în considerație faptul, că această informație nu este pe deplin veridică. Acest lucru se întâmplă din cauza, că la momentul înregistrării contribuabilului, acesta declară aleator mai multe genuri de activitate, nu neapărat primul gen declarat să fie cel de bază,

pe când sistemul informațional al SFS citește primul gen de activitate declarat ca fiind cel de bază.

Astfel, IFPS, de comun cu IFS teritoriale, a studiat minuțios lista contribuabililor și a selectat anume acei agenți economici, care la moment practică genurile de activitate, selectate pentru aplicarea Modelului de gestionare a riscurilor. Evoluția selectării agenților economici este prezentată în Tabelul 8.

Tabel 8. Evoluția selectării agenților economici

Gen Activitate	Inițial conform Sistemului informațional	Primate de la IFS pîna la verificare	În rezultatul procesării
I Alimentația Publică	4 536	3767	1756
G Baze Angro	42 808	2055	1511
S Telecomunicații, tehnologii informaționale	2 298	833	453
total			3720

În rezultatul procesării tuturor informațiilor disponibile (luând în considerație dublările în sistemul informațional al SFS, filialele), numărul agenților economici, pentru care se va aplica Modelul de gestionare a riscurilor a fost concretizat și lista reală a contribuabililor, care practică cele trei genuri de activitate selectate, s-a redus pînă la 3720 contribuabili.

Tratament pentru contribuabilii care se conformează

Din 3720 contribuabili, ce activează în domeniile de activitate selectate, au fost selectați *contribuabilii care se conformează* și cei care *încearcă, dar nu totdeauna reușesc să se conformeze*, după un șir de indicatori: încasările din anul 2010, prezentarea dărilor de seamă fiscale, numărul angajaților, importul efectuat în 2010, rezultatele controalelor fiscale precedente etc.

Pentru această categorie de contribuabili SFS a inclus în Planul operațional pentru anul 2011 un șir de măsuri, ce ar îmbunătăți serviciile de deservire: intensificarea corespondenței permanente dintre SFS și contribuabili; inițierea pe portalul oficial al SFS a unei rubrici „Întrebări-răspunsuri”, unde contribuabilul poate să găsească răspuns la cele mai frecvente întîlnite cazuri, selectate pe tipuri de impozite; promovarea în continuare a modalităților electronice de raportate fiscală: „Declarație rapidă”, „e-Declarație”; oferirea serviciilor de instruire și consultare a contribuabililor prin intermediul Centrului de instruire, mass-media, publicării broșurilor, etc.; implementarea SIA „Contul curent de certificare a contribuabilului”, ce va permite vizualizarea de către contribuabil a fișei personale etc.; îmbunătățirea competențelor personalului de asistență, inclusiv și la interpretarea procedurilor fiscale și înțelegerea diferitelor ramuri ale mediului de afaceri.

Tratament pentru contribuabilii care nu se conformează

Contribuabilii din domeniile de activitate selectate, care nu se conformează, vor fi analizați detaliat pentru a verifica activitatea și, în caz de necesitate, a planifica control fiscal.

Selectarea contribuabililor pentru control fiscal

Prin prisma aplicării Modelului de gestionare a riscurilor, SFS a elaborat un mod anumit de selectare a contribuabililor pentru efectuarea controlului fiscal.

De către IFPS este planificată doar activitatea de control a agenților economici ce practică cele 3 genuri de activitate selectate pentru anul 2011, în timp ce contribuabilii din alte sectoare ale economiei vor fi incluși în lista de planificare de către subdiviziunile teritoriale ale SFS. În acest mod, planificarea centralizată se reduce la 1500 agenți economici pentru anul 2011, lăsînd la discreția IFS teritoriale planificarea pentru contribuabilii ce activează în alte domenii de activitate. De asemenea, este necesar de rezervat un procent anumit pentru controalele efectuate din alte motive: la cererea altor administrații publice, în caz de lichidare a contribuabilului, în caz de reorganizare, la schimbarea adresei juridice, în baza petițiilor, la interpelările din alte țări etc. Trebuie de menționat că, ținînd cont de practica perioadelor precedente, numărul controalelor efectuate din alte motive este destul de considerabil, fapt care blochează resursele SFS.

IFS teritoriale vor extrapola metodele de selectare bazate pe analiză pentru alte domenii de activitate selectate în dependență de specificul activităților locale.

Rezultatul selectării contribuabililor pentru control pentru anul 2011 este expus în Tabelul 8.

Tabel 8. Numărul contribuabililor selectați pentru control fiscal în aprilie-decembrie 2011

Denumirea unităților teritoriale administrative		Contribuabili ce practică cele 3 genuri de activitate				Alte genuri de activitate	La solicitarea altor organe	TOTAL
		I Alimentația publică	G Comerț angro	S Serviciile informaționale	Total			
DMC	Direcția marilor contribuabili	2	42		44	114	33	191
DGCF	mun. Chișinău	238	211	68	517	48	413	978
12	mun. Bălți	48	29	11	88	45	73	206
30	Anenii-Noi	8			8	63	14	85
31	Basarabeasca	6		1	7	31	19	57
32	Briceni	19	3	1	23	73	23	119
34	Cahul	44	8	8	60	66	48	174
36	Cantemir	9	3	2	14	45	6	65
38	Călărași	5	4	3	12	30	15	57
40	Caușeni	11	2	1	14	27	6	47
42	OF Ceadir-Lunga	12	4	3	19	14	6	39
44	Cimișlia	23	1		24	63	25	112
46	OF Comrat	17	20	4	41	0	8	49
48	Criuleni	16	5	3	24	33	9	66
50	Dondușeni	6		1	7	45	2	54
52	Drochia	26	5	5	36	24	37	97
53	Dubăsari	7			7	29	0	36
55	Edineț	32	2	2	36	41	0	77
57	Fălești	23	6	2	31	29	10	70
59	Florești	35	3		38	4	18	60
61	Glodeni	14	2	5	21	31	7	59
65	Hîncești	27	8	12	47	42	8	97
67	Ialoveni	14	5	3	22	36	6	64
69	Leova	15	1	1	17	11	4	32
71	Nisporeni	24	4		28	20	11	59
72	Ocnîța	30	10		40	23	6	69
74	Orhei	29	14	2	45	30	2	77
76	Rezina	9		3	12	53	5	70
79	Rîșcani	25	6	1	32	44	27	103
81	Sîngerei	16		2	18	9	3	30
84	Soroca	26	12	3	41	58	18	117
86	Strășeni	18	1	10	29	57	13	99
88	Șoldănești	4			4	39	1	44
89	Ștefan-Vodă	23	3		26	13	3	42
91	Taraclia	24	1	4	29	0	5	34
93	Telenesti	19		2	21	30	0	51
95	Ungheni	46	7		53	93	40	186
98	OF Vulcanesti	4		2	6	11	4	21
TOTAL pe republică		954	422	165	1541	1424	926	3891

Colectarea arieratelor fiscale

În distonare de la abordarea expusă mai sus, metodele de abordare a restanțelor la BPN nu sînt divizate pe categorii de contribuabili sau pe genuri de activitate.

Abordarea inovatoare pentru SFS în domeniul colectării arieratelor constă în analiza aprofundată a sumelor restante recente și cu valoarea cea mai mare, pentru a evidenția elementele potențiale pentru colectare. În baza acestei analize va fi elaborat un model de colectare a arieratelor bine structurat și rațional în raportul cost/beneficiu.

Însă, deoarece la moment sistemul informațional nu permite selectarea sumelor restante după momentul apariției, SFS a inițiat elaborarea și implementarea unui soft (SIA „Contul curent și certificare a contribuabilului”), care, începînd cu anul 2012, va face posibilă structurarea arieratelor după data apariției.

Reieșind din posibilitățile informaționale curente, abordarea față de arierate, în anul 2011, este următoarea.

La situația 31.12.2010 restanța la BPN constituia 1146,1 mil.lei, inclusiv:

- Bugetul de Stat – 291,7 mil.lei;
- BUAT – 156,4 mil.lei;
- BASS – 683,6 mil.lei;
- FAOAM – 14,4 mil.lei.

În aspect teritorial, ponderea cea mai mare a restanței revine IFS pe municipiul Chișinău – 516,3 mil.lei, deoarece administrează un număr mare de contribuabili. Informația referitoare la sumele restante selectate pe tipuri de bugete și pe IFS teritoriale se conține în materialele analitice utilizate în procesul elaborării prezentului Program.

În Tabelul 9 este prezentată informația referitoare la restanța pe tipuri de obligațiuni fiscale și pe tipuri de bugete.

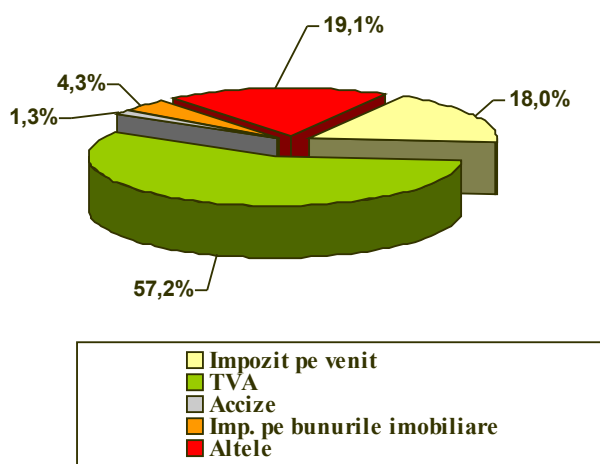
Tabel 9. Restanța la BPN la 31.12.2010 (mii lei)

Cod	Denumirea impozitelor și plăților restante	Total	inclusiv:	
			BS	BUAT
111/1	Impozitul pe venitul din salariu	30 314,5		30 314,5
111/9	Alte impozite pe venit	8 204,9		8 204,9
T111V	Impoz. pe venitul din activit. de întreprinzător - total	42 249,8	18 559,0	23 690,8
T114F	Impozitul funciar - total	45 178,9		45 178,9
T114I	Impozitul pe bunurile imobile - total	19 356,4		19 356,4
T115T	Taxa pe valoarea adăugată - total	256 416,8	245 024,4	11 392,4
T115A	Accize - total	5 959,9	5 528,9	431,0
FRUT	Fondul rutier (115/44-50)	5 788,2	4 756,9	1 031,3
RNAT	Plata pentru resurse naturale (115/51-54)	3 104,3		3 104,3
122/28	Taxa pentru amenajarea teritoriului	5 044,0		5 044,0
ALTE	Restanțele la alte impozite și plăți	26 487,2	17 873,7	8 613,5
I.	Total față de BS și BUAT	448 104,9	291 742,9	156 362,0
II.	Total față de BASS	683 608,0		
III.	Total față de FAOAM	14 373,2		
IV.	Total față de BPN	1 146 086,1		

Deoarece ponderea cea mai mare a încasărilor revine TVA (schema 5), respectiv ponderea cea mai mare a restanței de asemenea

revine TVA – 256,4 mil.lei sau 57,2% din suma totală a restanței.

Schema 5. Structura restanței la BS și BUAT în anul 2010



Abordarea actuală a SFS este bazată pe determinarea restanței recuperabile. În acest scop din suma totală a restanței se exclude:

- sumele restante eșalonate și/sau amânate în conformitate cu art.180 al Codului fiscal. Este necesar de menționat, că această acțiune constituie pentru contribuabili o facilitare pentru recăpătarea capacității de plată;
- sumele restante ce se află în litigiu;
- restanța contribuabililor, aflați în procedură de insolvență, conform art.35 al Legii privind insolvența și restanța contribuabililor aflați în procedură de lichidare;
- alte sume, cum ar fi erorile admise, sumele calculate curent pe actul de control, la care nu a parvenit termenul de prescripție.

Separînd sumele restante descrise mai sus, calculăm suma restanței recuperabile – 883,7 mil.lei sau 77% din restanța înregistrată. Totodată, trebuie de ținut cont de faptul, că sistemul informațional nu permite diferențierea

arieratelor după data apariției, respectiv în suma restanței sunt incluse și unele sume, calculate cu 8-12 ani în urmă, la care probabilitatea recuperării descrește cu fiecare an. Informația detaliată este disponibilă în documentele analitice, utilizate la elaborarea acestui Program.

Restanța recuperabilă este permanent monitorizată, actualmente SFS aplică următoarele măsuri preventive legale:

- preîntîmpinarea contribuabililor (prin telefon, scrisori etc.)
- publicarea listei celor mai mari restanțieri pe portalul oficial www.fisc.md;
- aplicarea măsurilor de asigurare: calcularea penalității, aplicarea gajului legal, suspendarea operațiunilor la contul bancar.

Pentru contribuabilii, care nu se conformează la măsurile preventive, abordarea este:

- înaintarea dispozițiilor incaso la contul bancar;
- încasarea mijloacelor bănești în numerar la casieria contribuabilului;
- urmărirea datoriilor debitoare;
- sechestrarea bunurilor cu comercializarea ulterioară.

În anul 2010, utilizînd pîrgiile de colectare silită a arieratelor, s-au încasat 371,4 mil.lei. Informația detaliată privind încasările silită pentru anul 2010 este disponibilă în materialele analitice utilizate la elaborarea prezentului Program.

În cazul, în care nici aceste măsuri nu aduc la eliminarea restanțelor contribuabilului, se inițiază procedura de insolvență.

Pentru anul viitor SFS va concentra eforturile la recuperarea restanțelor în dependență de mărimea sumei și termenul apariției.

Contribuabili mari

În această categorie de contribuabili-cheie au fost selectați atât contribuabilii, deserviți de Direcția marilor contribuabili – DMC- (ce constituie 383 contribuabili), cât și alți contribuabili mari, cifra de afaceri anuală a cărora depășește 50 milioane lei (345 contribuabili), deoarece toți acești contribuabili (728) necesită o abordare pe principii comune.

Abordarea de conformare a acestor contribuabili se va baza pe proceduri de conformare comune, ceea ce va permite analiza detaliată a situațiilor de risc.

Acești contribuabili, în general, denotă un nivel destul de ridicat de conformare. Însă deoarece neconformarea contribuabililor mari prezintă un risc semnificativ pentru veniturile bugetare, SFS monitorizează permanent în mod detaliat și intensiv activitatea de afaceri a acestui segment de piață, luând în considerație factorii de risc emergenți din analiza efectuată.

Abordarea actuală a SFS

Deoarece formarea bugetului țării în mare măsură depinde de nivelul de conformare al contribuabililor mari, SFS depune eforturi majore la abordarea conformării acestui segment de piață prin:

- introducerea sistemului de curator al contribuabilului când un inspector fiscal îi monitorizează permanent detaliat și perseverent activitatea;
- controlul fiscal permanent;

- asigurarea că contribuabilii mari dispun de informațiile și sprijinul necesar pentru a se conforma obligațiilor fiscale;
- analiza permanentă a riscurilor pe ramuri. Divizarea contribuabililor pe genuri de activitate pentru identificarea tendințelor și particularităților specifice fiecărui gen, identificarea activităților cu risc înalt de neconformare. Periodic reprezentanții contribuabililor se invită pentru a discuta neconcordanțele;
- cooperarea internă și externă în vederea schimbului de informații referitoare la activitățile contribuabililor mari. Întru eficientizarea administrării contribuabililor mari, SFS utilizează informațiile, parvenite de la terți, inclusiv și de peste hotarele țării, ce se compară cu performanțele în afaceri ale întreprinderii cu obligațiile declarate, pentru a identifica modelele și tendințele de risc, practicate peste hotare, cazurile specifice, când obligațiile par a fi incompatibile cu performanțele mediului de afaceri;
- ridicarea nivelului calitativ al serviciilor prestate contribuabililor mari.

Pentru a clarifica particularitățile legislative și a simplifica raportarea fiscală, angajații SFS acordă contribuabililor mari instruire și asistență.

Priorități noi în politica de abordare

În anul 2011, pe lângă activitățile permanente de conformare a contribuabililor mari, SFS preconizează să completeze Programul de conformare cu noi priorități, ce ar permite administrarea mai eficientă a contribuabililor, identificarea timpurie și exactă a cazurilor cu risc înalt:

- stabilirea criteriilor clare de determinare a statutului de contribuabil mare,
- consolidarea capacităților funcționale și de control ale Direcției marilor contribuabili,
- conlucrarea cu serviciile fiscale ale altor state,
- detectarea implicării contribuabililor mari în schemele de evaziune fiscală,
- dezvoltarea unei relații mai bune de cooperare cu contribuabilii mari, inclusiv canale de comunicare mai bune,
- revizuirea contribuabililor mari, în special a întreprinderilor cu capital străin, care au avut scăderi semnificative ale sumelor achitate efectiv în 2009-2010,
- verificarea faptului că contribuabilii au sisteme de control intern corespunzătoare pentru a detecta necorespunderea cu legislația fiscală,
- îmbunătățirea capacității SFS și a proceselor de administrare fiscală pentru a lucra cu întreprinderile și reprezentanțele acestora, inclusiv și înțelegerea contextului afacerii,

○

- acordarea asistenței contribuabililor mari să anticipeze riscurile fiscale,
- acordarea asistenței contribuabililor mari pentru conformarea cu noile măsuri fiscale, și ulterior monitorizarea conformării acestora cu măsurile respective,
- garantarea că restructurările corporative și tranzacțiile majore sunt tratate corect în scopul impozitării,
- examinarea întreprinderilor care au tranzacții în paradisul fiscal sau tranzacții semnificative internaționale cu părți afiliate.

Neconformarea neintenționată

SFS promovează o politică de înlăturare a neconformării neintenționate prin:

- simplificarea procedurilor de calculare, raportare și achitare a obligațiilor fiscale;
- prestarea serviciilor calitative;
- instruirea atât prin intermediul Centrului de instruire, cit și prin alte metode: organizarea seminarelor pentru contribuabili în fiecare IFS teritorial, publicarea noutăților fiscale pe portalul SFS, publicarea răspunsurilor la cele mai frecvente întrebări parvenite etc.;
- acordarea asistenței calitative;
- majorarea calității și cantității serviciilor prestate

Contribuabili mijlocii

Conform analizelor exercitate în baza datelor disponibile pentru anul 2010, au fost specificați 775 contribuabili mijlocii cu cifra de afaceri cuprinsă între 25 și 50 mil. lei. SFS monitorizează permanent activitatea de afaceri a acestui segment de piață, luând în considerație factorii de risc emergenți din analiza efectuată.

Abordarea actuală a SFS

Abordarea actuală la maximizarea conformării în rândul contribuabililor mijlocii se bazează pe:

- asigurarea că acești contribuabili dispun de informația și suportul de care au nevoie pentru a se conforma,
- identificarea practicilor cu risc înalt de neconformare,
- efectuarea controlului fiscal.

În cadrul controlului fiscal de contrapunere angajații SFS compară informația furnizată de contribuabili cu informația prezentată de terțele părți, așa ca angajatorii, instituțiile financiare sau autoritățile publice, pentru a identifica posibilitățile cu un risc înalt de neconformare.

În cazul când este depistată o entitate care se angajează în practici fiscale cu risc înalt, la acest contribuabil este stabilit post fiscal.

Priorități noi în politica de abordare

Obiectivul de conformare este revizuit permanent, pentru a identifica riscuri noi, emergente, care apar pe măsura progresării societății.

În anul 2011, pe lângă activitățile permanente de conformare a contribuabililor, SFS completează Programul de conformare cu noi priorități, ce ar permite administrarea mai eficientă a contribuabililor mijlocii:

- analiza posibilității apariției riscurilor de neconformare, în dependență de fluctuația pieței, identificarea timpurie și exactă a cazurilor cu risc înalt;
- asigurarea instruirii prin intermediul Centrului de instruire;
- elaborarea cadrului metodologic necesar întru înlăturarea restricțiilor aferente angajamentelor de amânare și eşalonare a plăților, în scopul oferirii contribuabililor ce nu-și pot achita pe deplin datoriile fiscale, a posibilității de a beneficia de acest instrument de colectare a impozitelor;
- elaborarea normelor metodologice, inclusiv, a procedurii de negociere a angajamentelor de amânare și eşalonare a plăților restante, înaintea aplicării altor instrumente de urmărire a datoriilor fiscale;
- elaborarea și implementarea unui program de instruire și perfecționare continuă a inspectorilor fiscali antrenați în activitatea de control;
- cooperarea internațională în vederea schimbului de informații referitoare la impozitare.

Neconformarea neintenționată

Pentru contribuabilii care nu se conformează *neintenționat*, SFS prevede un șir de acțiuni:

- intensificarea corespondenței permanente dintre SFS și contribuabili;
- inițierea pe portalul oficial al SFS a unei rubrici „Întrebări-răspunsuri”, unde contribuabilul poate să găsească răspuns la cele

mai frecvente întâlnite cazuri, selectate pe tipuri de impozite;

- promovarea în continuare a modalităților electronice de raportate fiscală: „Declarație rapidă”, „e-Declarație”;
- oferirea serviciilor de instruire și consultare a contribuabililor prin intermediul Centrului de instruire, mass-media, publicării broșurilor, etc.

Contribuabili mici

Categoria contribuabililor mici include entitățile ce înregistrează cifra de afaceri de la 3 pînă la 25 milioane lei.

Pentru anul 2011 SFS va aborda riscurile cu un coeficient înalt de probabilitate.

În rezultatul analizei s-a determinat, că riscurile de conformare fiscală, caracteristice pentru categoria contribuabililor mici, sînt similare cu riscurile depistate pentru contribuabilii mijlocii, descrise în capitolul 09. Reieșind din aceasta, SFS aplică în anul 2011 o abordare similară pentru ambele categorii de contribuabili.

Abordarea actuală a SFS

Abordarea actuală la maximizarea conformării în rîndul contribuabililor mici în multe privințe este similară cu abordarea pentru contribuabilii mijlocii și se bazează pe combinarea echilibrată a prestării serviciilor cu aplicarea metodelor de încasare forțată.

Pentru această categorie de contribuabili:

- îmbunătățirea permanentă a calității serviciilor prestate,
- introducerea serviciilor noi, bazate pe tehnologii informaționale,
- efectuarea controlului fiscal,
- încasarea forțată a arrieratelor fiscale.

În cazul cînd este depistată o entitate care se angajează în practici fiscale cu risc înalt, la acest contribuabil este stabilit post fiscal.

Priorități noi în politica de abordare

Obiectivul de conformare este revizuit permanent, pentru a identifica riscuri noi, emergente, care apar pe măsura progresării societății. În anul 2011, prioritățile noi în politica de abordare sînt similare cu prioritățile stabilite pentru contribuabilii mijlocii și sînt descrise în capitolul 09.

Neconformarea neintenționată

Pentru contribuabilii care nu se conformează *neintenționat*, SFS prevede un șir de acțiuni:

- intensificarea corespondenței permanente dintre SFS și contribuabili;
- aplicarea pe larg pe portalul oficial al SFS a rubricii „Întrebări-răspunsuri”, unde contribuabilul poate să găsească răspuns la cele mai frecvent întîlnite cazuri, selectate pe tipuri de impozite;
- oferirea serviciilor de instruire și consultare a contribuabililor prin intermediul Centrului de instruire, mass-media, publicării broșurilor, etc.

Micro-business

Micro-business-ul Republicii Moldova constă din entitățile care înregistrează cifra de afaceri pînă la 3 milioane lei, ceea ce constituie circa 205 mii contribuabili.

Probabilitatea neconformării fiscale acestei categorii de contribuabili este destul de mare, dar deoarece suma cu care aceste entități contribuie la buget este relativ mică, atunci și decalajul fiscal posibil este mai mic comparativ cu decalajul posibil al contribuabililor mari și mijlocii. Excepție fac cazurile de înregistrare a micro-întreprinderilor cu scopul inițial de includere în scheme de evaziune fiscală.

Abordarea actuală a SFS

Întru diminuarea riscurilor de conformare ale micro-business-ului, SFS se bazează în special pe promovarea conformării voluntare, oferirea consultațiilor, informațiilor și instruirii pentru această categorie de contribuabili, dar și efectuarea controlului operativ, inclusiv și pentru a stabili existența și utilizarea MCC. În cazul depistării faptului, că contribuabilii sînt implicați

în scheme de evaziune fiscală, se întreprind acțiuni ferme de combatere a evaziunilor.

În cazul apariției arieratelor, acești contribuabili sunt invitați în incinta inspectoratului pentru a fi convinși să-și achite obligațiile.

Priorități noi în politica de abordare

Inovator în politica de abordare a micro-business-ului este simplificarea proceselor de calculare și raportare a impozitelor. Pentru atingerea acestui obiectiv se organizează ședințe cu contribuabilii din diferite genuri de activitate pentru a discuta posibilele modificări ale legislației. Ca urmare, în timpul apropiat se vor propune modificări la titlul II al Codului fiscal prin introducerea impozitului pe venit simplificat, dărilor de seamă simplificate pentru anumite genuri de activitate din această categorie de contribuabili.

Persoane fizice - cetățeni

Aproximativ 100 mii de persoane fizice depun declarații privind impozitul pe venit. Cea mai mare parte din veniturile declarate sînt venituri salariale, iar restul - veniturile parvenite din alte surse, cum ar fi veniturile din dobînzi, royalty, publicații etc.

Din numărul persoanelor fizice care pregătesc propriile lor declarații, un număr tot mai mare – aproape 700 în 2009 - le depun on-line utilizînd e-declarații. Pe viitor acest număr va fi în continuă creștere, deoarece serviciul dat a fost lansat de curînd, în august 2008.

Abordarea actuală a SFS

Abordarea actuală la sporirea conformării în rîndul persoanelor fizice - cetățeni se bazează pe:

- Verificarea informațiilor furnizate în declarații:
 - efectuarea controalelor camerale a informațiilor incluse în declarații pentru a detecta erorile comise;
 - efectuarea verificărilor suplimentare în cazul în care este necesară mai multă informație pentru a rezolva dubiile și necorespunderile ce apar în cadrul controalelor camerale;
 - compararea datelor pentru detectarea incoerențelor între declarațiile fiscale și informațiile pe care le obține de la terți.
- Prestarea asistenței persoanelor fizice – cetățeni printr-o gamă de servicii ce include:
 - Servicii prestate de Secția de asistență contribuabililor;
 - Serviciul electronic „e-declarații”;

- Serviciul electronic „declarație rapidă (bar-code)”;
- Serviciul electronic „ajutor on-line”;
- Serviciul electronic „Descarcă formulare”;
- Serviciul electronic „Cutia electronică poștală de înștiințare”;
- o gamă de alte informații utile.

Priorități noi în politica de abordare

Obiectivul de conformare este revizuit permanent, pentru a identifica riscuri noi, care apar pe măsura progresării societății.

Pentru anul 2011 SFS completează Programul de conformare cu noi priorități, ce ar permite administrarea mai eficientă a persoanelor fizice - cetățeni:

- elaborarea și aplicarea în practică a metodelor de administrare a persoanelor cu venituri majore;
- elaborarea unui complex de metode de evaluare a riscurilor de conformare a persoanelor cu venituri majore;
- elaborarea unui regulament care va stabili mecanismul de aplicare a metodelor indirecte, ca urmare a aprobării recente a metodei indirecte de determinare a veniturilor;
- identificarea dividendelor nedeclarate, creșterilor de capital și veniturilor din vînzarea proprietății;
- micșorarea numărului de controale ale declarațiilor, deoarece, în conformitate cu Planul de dezvoltare a SFS pentru anii 2011-2015, se presupune

- introducerea modalității de expediere a declarațiilor fiscale preventive;
- conlucrarea cu serviciile fiscale ale altor state;
- detectarea implicării persoanelor fizice în schemele de evaziune fiscală.

13

Monitorizarea și evaluarea implementării Programului

Direcția management strategic și inovare (DMSI) din cadrul IFPS va fi responsabilă de asigurarea că obiectivele Programului, generale și specifice, se manifestă adecvat în planul operațional și sunt executate în mod coordonat cu subdiviziunile structurale ale SFS.

În această calitate, DMSI va fi dotată corespunzător, astfel încât să obțină și să mențină influența necesară pentru gestionarea și lansarea Programului de conformare.

Ca parte a ciclului obișnuit de revizuire a Programului, DMSI va fi responsabilă de monitorizarea progresului implementării obiectivelor propuse și rezultatul obținut.

Evaluarea rezultatelor obținute va fi efectuată de direcția de competență din cadrul IFPS, de comun cu IFS teritoriale, responsabilă de implementarea obiectivului sau acțiunii concrete, care în consecință va înainta propuneri conducerii IFPS referitor la ajustările sugerate

pentru îmbunătățirea sau redirecționarea concentrării Programului asupra altor domenii, după caz, la pregătirea obiectivelor specifice ale Programului pentru anul următor.

Urmând recomandările FMI, SFS a instituit un Consiliu consultativ la nivel înalt, ce activează în calitate de organ de consultanță, care oferă consiliere prin intermediul întrunirilor desfășurate în mod regulat. În limitele competenței, consiliul va ghida DMSI în chestiuni ce țin de conformare, impactul activităților de consolidare a conformării și a informațiilor furnizate, ce pot servi în mod egal lansării inițiativelor referitoare la modificarea legislației fiscale și a procedurilor de administrare fiscală.

Ținând cont de cele menționate, următoarea diagramă descrie principalele aspecte și elemente ale ciclului de revizuire a Programului.

Schema 6: Principalele aspecte și elemente ale monitorizării și evaluării implementării Programului de conformare a contribuabililor pentru anul 2011

