Expert-Grup
Centru Analitic Independent

Discrepanța fiscală – o realitate invizibilă

Autori:

Dumitru Budianschi (coordonator)
Adrian Lupușor
Alexandru Fală
Iurie Morcotîlo

Chișinău, octombrie 2014

Notă de limitare a responsabilității

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

EXPERT-GRUP nu adoptă poziții colective.

Conținut:

INTRODUCERE **7**

SUMAR EXECUTIV **8**

1. PROFILUL ECONOMIEI NEOBSERVATE **11**

1.1. CLASIFICAREA COMPONENTELOR ECONOMIEI NEOBSERVATE 11
1.2. DETERMINANȚII ECONOMIEI NEOBSERVATE 13
1.3. RELAŢIA DINTRE ECONOMIA NEOBSERVATĂ ŞI FINANŢELE PUBLICE 14
1.4. CUANTIFICAREA DISCREPANŢEI FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA 16
1.5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI 19

2. MORALITATEA FISCALĂ **20**

2.1. CONCEPTUL DE MORALITATE FISCALĂ 20
2.2. CUANTIFICAREA MORALITĂȚII FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA 21
2.3. MORALITATEA FISCALĂ ȘI ECONOMIA NEOBSERVATĂ 22
2.4. DETERMINANȚII MORALITĂȚII FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA 23
2.5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI 27

3. INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN DIMINUAREA DISCREPANȚEI FISCALE **29**

3.1. STRUCTURA VENITURILOR BUGETARE 29
3.2. INSTITUȚIILE CU ATRIBUȚII DE ADMINISTRARE FISCALĂ 32
3.2.1. Legislația fiscală 32
3.2.2. Serviciul Fiscal de Stat 32
3.2.3. Organele Vamale 35
3.2.4. Serviciului de colectare a impozitelor şi taxelor locale 36
3.2.5. Alte instituții și interacțiunea acestora cu SFS 36
3.3. INSTITUȚIILE RESPONSABILE ȘI IMPLICATE ÎN DIMINUAREA DISCREPANȚEI FISCALE 41
3.4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI 44

4. MUNCA „LA NEGRU" ȘI REMUNERAREA „ÎN PLIC" **46**

4.1. OCUPAREA INFORMALĂ – UN SPECIFIC AL ECONOMIEI MIORITICE 46
4.2. OCUPAREA INFORMALĂ – O COMPONENTĂ SPECIFICĂ A ECONOMIEI NEOBSERVATE 48
4.3. FENOMENUL REMUNERĂRII „ÎN PLIC" PRIN PRISMA SONDAJULUI SOCIOLOGIC 50
4.4. FACTORII DETERMINANȚI AI MUNCII „LA NEGRU" ȘI AI REMUNERĂRII „ÎN PLIC" 51
4.5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI 57

5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI GENERALE **62**

Lista de Figuri:

Figura 1. Dinamica componentelor economiei neobservate în Republica Moldova (% din PIB) 13

Figura 2. Structura discrepanţei fiscale 15

Figura 3. Evoluția discrepanței fiscale în Republica Moldova (mln. MDL) 16

Figura 4. Evoluția discrepanței fiscale pe TVA în Republica Moldova (mln. lei) 17

Figura 5. Moralitatea fiscală, aspecte comparative 22

Figura 6. Relația dintre moralitatea fiscală și economia neobservată 23

Figura 7. Predispunerea populației de a achita contribuțiile sociale 25

Figura 8. Atitudinea populației față de mărimea pensiilor și echitabilitatea sistemului de pensii 26

Figura 9. Informarea populației despre utilizarea surselor bugetare 26

Figura 10. Atitudinea populației față de sistemul de guvernare 27

Figura 11. Structura colectării veniturilor BPN după instituții, 2013, % 31

Figura 12. Reprezentarea schematică a economiei informale 47

Figura 13. Distribuția ocupării informale pe principalele sectoare economice, 2012, % 47

Figura 14. Evoluția numărului de locuri informale, ponderea acestora în total ocupare și ponderea în PIB a valorii adăugate brute create în agricultură 48

Figura 15. Evoluția ponderii ocupării informale în total ocupare pe principalele sectoare economice, % 48

Figura 16. Raportul dintre salariul lunar mediu brut din firmele din sectorul privat la salariul plătit de firmele din sectorul public 50

Figura 17. Distribuția răspunsurilor la întrebarea din sondaj „Cât de des sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova?” 50

Figura 18. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care apreciază serviciile publice drept prestate rău/foarte rău și bine/foarte bine, % 52

Figura 19. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care au multă/foarte multă încredere și puțină/foarte puțină încredere în sistemul de pensii, precum și în total persoane care consideră sistemul de pensii foarte/destul de echitabil și nu prea/deloc echitabil, % 53

Figura 20. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care se gândesc rar/deloc și des la propria (viitoarea) pensie, % 53

Figura 21. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care au multă încredere și puțină încredere în principalele instituții publice, % 54

Figura 22. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept mai curând justificate în total persoane care sunt informate bine și rău despre modul cum sunt cheltuiți banii publici, % 55

Figura 23. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept mai curând justificate în total persoane cu o toleranță/înclinație înaltă și joasă pentru corupție sau eschivarea de a plăti anumite taxe sau impozite, % 56

Lista de Tabele:

Tabelul 1. Factorii de creştere a economiei neobservate 14

Tabelul 2. Dinamica coeficienţilor de in/eficienţă a colectării TVA 18

Tabelul 3. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea ce reflectă nivelul moralității fiscale 21

Tabelul 4. Factori determinanți pentru moralitatea fiscală 24

Tabelul 5. Influența variabilelor explicative asupra moralității fiscale 24

Tabelul 6. Structura veniturilor BPN, 2013 29

Tabelul 7. Structura veniturilor colectate de SFS și SV, 2013, mil lei 31

Tabelul 8. Principalele instituții implicate în gestiunea discrepanței fiscale 42

Abreviatori și Acronime

APL	Autoritățile Publice Locale
BASS	Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat
BNM	Banca Națională a Moldovei
BNS	Biroul Național de Statistică
BPN	Bugetul Public Național
BS	Bugetul de Stat
CF	Codul Fiscal
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNAM	Casa Națională de Asigurări în Medicină
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
FAOAM	Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală
FMI	Fondul Monetar Internațional
IFT	Inspectoratul Fiscal Teritorial
IGP	Inspectoratul General al Poliției
ME	Ministerul Economiei
MF	Ministerul Finanțelor
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PIB	Produsul Intern Brut
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SV	Serviciul Vamal
TI	Tehnologii Informaționale
TVA	Taxa pe Valoarea Adăugată
WVS	Studiul Mondial al Valorilor

Introducere

De regulă, termenul ”economie neobservată” în societatea moldovenească este asociat cu un fenomen negativ, chiar dacă nu toate componentele acestui fenomen sunt negative. Acest lucru se explică prin faptul că chiar atunci când e vorba de o componentă fără conotații negative, de exemplu producția pentru autoconsum, având o dimensiune considerabilă din Produsul Intern Brut, aceasta exprimă în mod sintetic un rezultat al subdezvoltării economice. Astfel, dacă la cele menționate aducem în discuție componentele legate de producția ilegală sau ascunsă, atunci această asociere pe deplin este justificată. În același timp, economia neobservată este acel „spațiu” prin care veniturile fiscale nu ajung sau se scurg din Bugetul Public Național.

Scopul acestui studiu este de a scoate în evidență cele mai importante caracteristici și fenomene legate de discrepanța fiscală în Republica Moldova. În acest scop studiul a fost axat pe cercetarea a 4 subiecte majore, descrise în capitole separate: (i) elucidarea conceptului de economie neobservată și estimarea discrepanței fiscale, (ii) aranjamentele instituționale pentru diminuarea discrepanței fiscale, (iii) caracteristica moralității fiscale în Moldova, și (iv) munca „la negru” și plățile „în plic” ca unul din cele mai importante fenomene care contribuie la discrepanța fiscală. O bună parte din analizele studiului se bazează pe rezultatele unui sondaj reprezentativ efectuat special pentru scopurile acestui studiu.

În primul capitol este prezentat conceptul de economie neobservată, structura și dimensiunea acesteia în Republica Moldova. De asemenea, a fost descrisă relația dintre economia neobservată și finanțele publice, prezentat conceptul discrepanței fiscale și efectuată o evaluare sumară a discrepanței fiscale totale și aferente veniturilor din TVA.

Caracteristica și analiza moralității fiscale în Republica Moldova a fost efectuată în capitol doi. Aici este prezentat rolul moralității fiscale în diminuarea discrepanței fiscale, sunt identificați principalii determinanți ai moralității fiscale și estimată influența acestora pentru Republica Moldova. Pentru identificarea influențelor cantitative asupra moralității fiscale au fost testate mai multe variabile, în baza unui model de tip probit ordonat.

În capitolul trei este prezentată structura veniturilor Bugetului Public Național, iar pentru fiecare grupă de venituri fiscale sunt descrise instituțiile și atribuțiile acestora referitor la asigurarea încasărilor veniturilor respective la Bugetul Public Național. De asemenea, este prezentată o analiză sumară a principalelor instituții implicate în diminuarea discrepanței fiscale după elemente comportamentale de manifestare a acesteia.

Totodată, ținând cont de importanța, amploarea și impactul fenomenului de muncă „la negru” și plată a salariilor „în plic” asupra discrepanței fiscale, capitolul patru este dedicat acestui subiect. Astfel, în acest capitol este elucidat conceptul de ocupare informală, relația acestuia cu economia neobservată și este prezentată o analiză detaliată a determinanților și factorilor de influență a acestui fenomen.

În afară de concluziile și recomandările de la fiecare capitol, studiul se finalizează cu concluzii și recomandări generale.

Sumar executiv

Economia neobservată

Cunoașterea structurii economice este un factor critic pentru elaborarea și implementarea eficientă a politicelor de dezvoltare durabilă. În același timp, nu toate procesele economice sunt observate direct de autoritățile publice, formând o realitate economică paralelă celei oficiale și fiind definită ca economia neobservată. Așadar, neobservarea sau excluderea unor date statistice din calculul principalelor indicatori economici va avea un impact în lanț asupra traiectoriei de dezvoltare. Anume, nivelul ridicat al proceselor neobservate poate distorsiona reacția economiei la politicile implementate de guvern, precum și duce la pierderea unor potențiale încasări fiscale.

Per ansamblu, economia neobservată este una heterogenă și conține mai multe componente, ponderea cărora variază în timp, în dependență de nivelul de dezvoltare economică. În Republica Moldova, economia neobservată a crescut treptat în ultimii ani, atingând în 2013 cifra de aproximativ 28% din PIB (conform datelor pe primele 9 luni). Principala contribuție la creșterea proceselor neobservate a fost adusă de către sectorul ascuns (echivalent cu evaziunea și eschivarea fiscală), atingând valori de 11-12% din PIB. Altă componentă importantă cu o tendință ascendentă a fost producția pentru autoconsum de către gospodării, care recent a surclasat ca pondere sectorul neformal.

O consecință a creșterii economiei neobservate a fost amplificarea discrepanței fiscale în Republica Moldova, și anume diferența dintre veniturile fiscale colectate real și cele potențiale. Volumul discrepanței fiscale totale, fără sectorul ilegal, a ajuns la 9% din PIB în 2013. În același an, discrepanța fiscală pe TVA a atins valoare de 3,3% din PIB, fiind reprezentativă și pentru restul taxelor. Totodată, dinamica neîncasărilor a urmărit în mare parte pe cea a economiei neobservate, astfel fiind în mare parte influențată de aceeași factori determinanți.

Principalii factori determinanți a economiei neobservate sunt povara fiscală și moralitatea fiscală. Cumulativ, acești factori determină circa 60% din influența tuturor factorilor explicativi. Astfel, luarea în calcul a acestor factori, precum și perfecționarea datelor statistice privind economia neobservată și a discrepanței fiscale este esențială pentru elaborarea și implementarea politicelor de diminuare a proceselor respective. Eficiența politicelor respective,însă, va depinde extrem de mult de gradul de conlucrarea a tuturor instituțiilor implicate în diminuarea economiei neobservate.

Moralitatea fiscală

Moralitatea fiscală reflectă motivația internă de a plăti impozitele. Conceptele clasice privind comportamentul fiscal aveau drept punct de reper compararea beneficiilor aduse de evaziunea fiscală cu costurile generate de achitarea penalizărilor aferente neplății impozitelor. Însă, tratarea conformării fiscale doar pe dimensiunea economică, prin analiza cost/beneficiu nu oferea explicații satisfăcătoare. În acest context, s-a decis analizarea conformării fiscală în funcție de anumite motivații interne, ce ar determina oamenii să plătească impozitele. Astfel, analizarea conformării fiscale a devenit o sarcină mult mai complexă, fiind necesară studierea unor aspecte sociale, sau chiar psiho-sociale, pe lângă dimensiunea pur economică, însă înțelegerea acestui fenomen ar oferi un set mai amplu de instrumente ce ar permite modelarea comportamentului fiscal.

Pentru cercetarea moralității fiscale sunt utilizate multiple instrumente. Astfel, cuantificarea moralității fiscale se face prin efectuarea cercetărilor sociologice ce identifică percepția persoanelor față de valori, instituții și fenomene social-economice și care conțin întrebări referitoare la opțiunea

persoanei față de declararea unor venituri mai mici pentru a nu achita impozite. Pe de altă parte, pentru identificarea conexiunii dintre moralitatea fiscală și nivelul economiei neobservate, precum și în scopul determinării factorilor de influență ai moralității sunt utilizate tehnici econometrice.

În cazul Republicii Moldova deși s-au înregistrat progrese, nivelul moralității fiscale este mai redus comparativ cu alte state din Europa de Est. Rezultatul modest al Republica Moldova la capitolul moralitatea fiscală este determinat de funcționarea neeficientă a instituțiilor publice, nivelul înalt al corupției, precum și de nesoluționarea unor probleme economice importante, ce cauzează neîncrederea în sistemul de pensii și în administrarea bugetară. Astfel, atât realizare măsurilor de modificare a nivelului fiscalității, cât și îmbunătățirea administrării vamale și fiscale va avea doar influențe parțiale asupra sporirii conformității fiscale. O creștere importantă a moralității fiscale s-ar putea realiza în contextul schimbării semnificative a factorii fundamentali ce țin funcționare a statului. Aceste schimbări pot fi induse prin reformarea autentică a justiției, combaterea corupției, eficientizarea funcționării instituțiilor statului atât la nivel central cât și la nivel local. Totodată este nevoie de a realiza ample reforme economice ce țin de funcționarea sistemului de pensii și gestionarea finanțelor publice.

Instituțiile implicate în diminuarea discrepanței fiscale

Cadrul legal ce reglementează sistemul fiscal și atribuțiile instituțiilor implicate în administrarea fiscală nu oferă o claritate și coerență solidă pentru a asigura colectarea deplină și eficientă a veniturilor fiscale la Bugetul Public Național. Astfel, în prezent Codul Fiscal există practic în două ipostaze, - însăși Codul Fiscal și o extensie a acestuia prin legile de pune în aplicare a titlurilor acestuia. De asemenea, în administrarea mai multor categorii de venituri fiscale (contribuțiile sociale, taxele rutiere, și altele) sunt implicate mai multe instituții, decât cele menționate în Cod. Aceasta creează presiuni suplimentare pentru agenții economici cu administrarea fiscală și nu facilitează eficiența și eficacitatea organelor statului în asigurarea veniturilor la buget.

Cadrul instituțional existent conține constrângeri în ce privește transformarea Serviciului Fiscal de Stat într-o instituție puternică, capabilă să preia întreaga responsabilitate privind diminuarea discrepanței fiscale. În acest context SFS trebuie eliberat de orice sarcini improprii scopului pentru care a fost creat, de fortificat cu competențe suplimentare în partea ce ține de efectuarea investigațiilor infracțiunilor din domeniul fiscal, de sporit capacitatea materială și umană a acestuia și acordarea unei flexibilități mai mari în repartizarea operativă a resurselor între servicii pe plan teritorial și structuri. Sistemului existent de relații dintre SFS și SV, CNAS, CNAM, serviciile fiscale locale cu referire la colectarea veniturilor la buget cel mai bine poate fi caracterizat prin termenul „dispersat”. De exemplu, în prezent Serviciul Vamal din toate încasările efectuate în vamă doar circa 9.4% sunt taxe vamale, restul fiind alte impozite și taxe, în care rolul principal îl joacă SFS. Totodată, Codul Vamal nu prevede nici un drept de implicare a SFS în activitatea acestuia, chiar dacă Codul fiscal conține o astfel de prevedere. În acest context, în eventualitatea restructurării organelor fiscale este bine să se analizeze și opțiunea de subordonare a SV la SFS sau alte forme de integrare funcțională a acestora, fără dizolvarea Serviciului Vamal.

O altă categorie de constrângeri rezidă din lipsa unor mecanisme eficace de colaborare dintre SFS (sau Ministerul Finanțelor) cu Ministere și Agențiile centrale și în special cu instituțiile din afara Guvernului. Analiza componentelor discrepanței fiscale după comportament (fraude fiscale, evaziunea fiscală, economia ascunsă, eschivarea/ocolirea, interpretarea legislației, etc.) ne arată că pentru rezolvarea sarcinilor din acest domeniu este necesară o activitate concertată practic a tuturor instituțiilor statului. Astfel, pentru a asigura un progres substanțial în acest domeniu este bine ca pe lângă instituționalizarea unor grupuri de lucru între toate instituțiile implicate (de altfel,

experiența în mai multe domenii demonstrează o eficacitate proastă a acestora), ministrul finanțelor să dețină și postul de vice-prim-ministru.

Munca „la negru" și remunerarea „în plic"

Ocuparea informală constituie o trăsătură definitorie a economiei moldovenești, sectorul cu cea mai înaltă rată de informalitate fiind cel agricol. Însă, nu toate formele de ocupare informală contravin legii. Astfel, principala provocare pentru factorii de decizie derivă anume din componenta informală din cadrul întreprinderilor ce activează în sectorul formal. Aceasta ține de plata „salariilor în plic" sau „munca la negru" și are implicații corespunzătoare asupra discrepanței fiscale. Volumul pierderilor bugetare cauzate de asemenea practici se ridică la circa 8% din PIB și constituie o constrângere fundamentală de dezvoltare a țării în întregime.

Principalii factori care alimentează acest fenomen pot fi grupați în factori din partea ofertei (motivațiile angajaților) și factori din partea cererii (motivațiile angajatorilor). Principalele motivații ale angajaților de a accepta „salariilor în plic" sau „munca la negru" derivă calitatea scăzută a bunurilor și serviciilor publice finanțate din banii contribuabililor, care duce la denunțarea unilaterală a contractului social cu statul. În special, aceasta ține de percepția negativă privind sistemul de protecție socială, confidența redusă în durabilitatea sistemului de pensii, nivelul scăzut de încredere în instituțiile publice, nivelul scăzut de transparență a utilizării banilor publici. O influență crucială are și cultura de neconformare și toleranța implicită a corupției din partea populației – un specific al mentalității locale. La rândul lor, companiile sunt motivate să solicite „salariilor în plic" sau „munca la negru" deoarece costul de ocupare formală este relativ ridicat, în timp ce costul de ocupare informală – redus. Alți factori definitorii țin de rigiditatea legislației muncii, disponibilitatea banilor în numerar, povara cadrului regulator, precum și ineficiența cu care operează majoritatea companiilor.

În vederea diminuării ocupării informale ilegale, politicile trebuie să țintească ambele seturi de factori, pornind de la fiecare cauză în parte, menționată în acest studiu. Totuși, accentul trebuie pus în special pe motivațiile companiilor, deoarece studiul a demonstrat că ocuparea informală este indusă mai mult de factorii din partea cererii. În acest sens, principalele măsuri trebuie să fie orientate spre descurajarea plăților în numerar în paralel cu popularizarea plăților electronice și prin intermediul cardurilor bancare, reechilibrarea unei părți din contribuțiile de asigurări sociale de la angajat la angajator, majorarea costurilor ocupării informale și sporirea flexibilității legislației muncii. În același timp, pentru a atenua factorii din partea ofertei este necesar: de consolidat reziliența și, respectiv încrederea sistemului de pensii în baza unei reforme cuprinzătoare; de sporit nivelul de informare privind modul de funcționare a sistemului de asigurări sociale și riscurilor ocupării informale; de sporit transparența bugetară; de impulsionat activitatea antreprenorială în vederea creării mai multor oportunități economice pentru populație.

1. Profilul economiei neobservate

Capitolul dat face o introducere în conceptul economiei neobservate, menționează determinanții acesteia și prezintă o scurtă descriere a dimensiunii economiei neobservate în Republica Moldova. De asemenea, a este efectuată o estimare a discrepanței fiscale generale și aferentă Taxei pe Valoare Adăugată în Moldova.

1.1. Clasificarea componentelor economiei neobservate

Economia naţională cuprinde mai multe componente şi procese, unele din ele nefiind înregistrate din mai multe motive, de către organele de resort. Componenta „neobservabilă" a economiei naţionale, în literatura de specialitate a primit mai multe definiţii (economie subterană, neformală, tenebră, etc.), considerându-se substituibile şi doar mărind confuzia cercetărilor în acest domeniu.

Pentru facilitarea cercetărilor şi optimizării procesului de prelucrare a datelor din domeniul dat, la nivel internaţional s-au depus eforturi de clasificare şi abordare sistemică a componentei „neobservabile" din economie. Astfel, în baza Sistemului de Conturi Naţionale elaborate de ONU în 1993, a fost elaborată şi pusă în aplicare de către principalele organizaţii internaţionale o clasificare a fenomenului dat.[1] Majoritate autorităţilor statistice din OCDE au transpus clasificarea dată în metodologia sa, ea fiind implementată şi de Biroul Naţional de Statistică al Republicii Moldova.[2]

Deci, conform clasificării menţionate, partea economiei naţionale, care nu este direct înregistrată statistic şi administrativ de către organele responsabile, a fost definită ca *economie neobservată.* La rândul său, economia neobservată include următoarele componente:

- *Sectorul neformal* cuprinde totalitatea unităţilor productive antrenate în producerea bunurilor şi serviciilor destinate pieţei, care nu sunt înregistrate sau au un număr de salariaţi mai mic decât censul stabilit. Instituţional, aceste unităţi economice cuprind întreprinderi neformale pe cont propriu și a patronilor neformali. Principala caracteristică a acestor întreprinderi este, că ele operează la un nivel jos de organizare, deseori fără o divizare clară între factorii de producţie. În acelaşi timp, activităţile economice din sectorul neformal sunt perfect legale şi nu au, în majoritatea cazurilor, intenţia de eschivare de la contribuţiile fiscale. Totuşi, are loc o anumită suprapunere cu economia ascunsă, deoarece o parte din agenţii economici deliberat nu se înregistrează, pentru a nu nimeri în vizorul organelor de evidenţă şi să nu plătească impozite sau contribuţii de asigurări sociale.
- *Producţia ascunsă în sectorul formal (economia ascunsă)* cuprinde totalitatea activităţilor productive şi legale, intenţionat subestimate şi ascunse de către agenţii economici şi neînregistrate de către organele publice de resort. Principalele motive de distorsionare a informaţiei fiscale şi economice sunt minimizarea cuantumului de impozite şi contribuţii sociale, neconformarea cu anumite standarde normative (salariul minim, numărul de ore lucrate, etc.), precum şi nerespectarea unor proceduri administrative (necompletarea chestionarelor statistice, fiscale, etc.).
- *Producţia ilegală* reprezintă totalitatea activităţilor de producţie şi distribuţie care contravin legislaţiei în vigoare (mărfuri şi servicii ilegale cum sunt drogurile şi prostituţia), dar şi

[1] OECD, "Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook", 2002.

[2] Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, "Măsurarea elementelor economiei neobservate în Republica Moldova", 2003.

producerea unor bunuri şi servicii legale de către agenţi economici neautorizaţi (producţia băuturilor alcoolice fără licenţă, braconajul, etc.), precum şi celor care nu corespund anumitor standarde sau sunt contrafăcute (bunuri cu marcă falsificată, discuri video contrafăcute, etc.).

- *Producţia gospodăriilor casnice pentru autoconsum* cuprinde totalitatea bunurilor şi serviciilor produse şi consumate de însăşi gospodăriile casnice – producţia agricolă, prelucrarea produselor agricole, construcţia caselor individuale, chiria şi serviciile personalului angajat în aceste gospodării. Calcularea acestei componente din economia neobservată este recomandabilă, în special, în cazurile când ea constituie o pondere semnificativă din volumul total a produselor şi serviciilor oferite la nivel de ţară. Deşi, conform Hotărârii adoptate de Conferinţa a 15 Internaţională a Statisticienilor Muncii producţia pentru autoconsum nu face parte din economia neobservată, în ţările cu o pondere semnificativă a acestei componente, o parte din produsele şi serviciile iniţial destinate autoconsumului, pot fi destinate realizării pe piaţă, respectiv ducând la o anumită suprapunere cu sectorul neformal.

Boxa 1. Metodele principale de estimare a economiei neobservate

Există două abordări de bază privind cuantificarea economiei neobservate – directă şi indirectă. Metoda directă este una microeconomică şi se bazează pe chestionare bine elaborate şi reprezentative, precizia estimărilor depinzând mult de calitatea chestionarelor. Abordarea indirectă analizează discrepanţele pe unele pieţe, în baza estimărilor unor modele econometrice la nivel macroeconomic. Principalul neajuns al acestor modele este, că ele sunt construite în baza unor ipoteze prea simpliste şi puţin fundamentate, ducând la supraestimări ale economiei neobservate. Acest aspect a fost menționat și în declarația comună a unui grup de lucru pe tema conturilor naționale, format din reprezentanții Comisiei Europene, FMI, Băncii Mondiale, OCDE și ONU, care a subliniat inutilitatea estimărilor indirecte pentru compilarea conturilor naționale.[3]

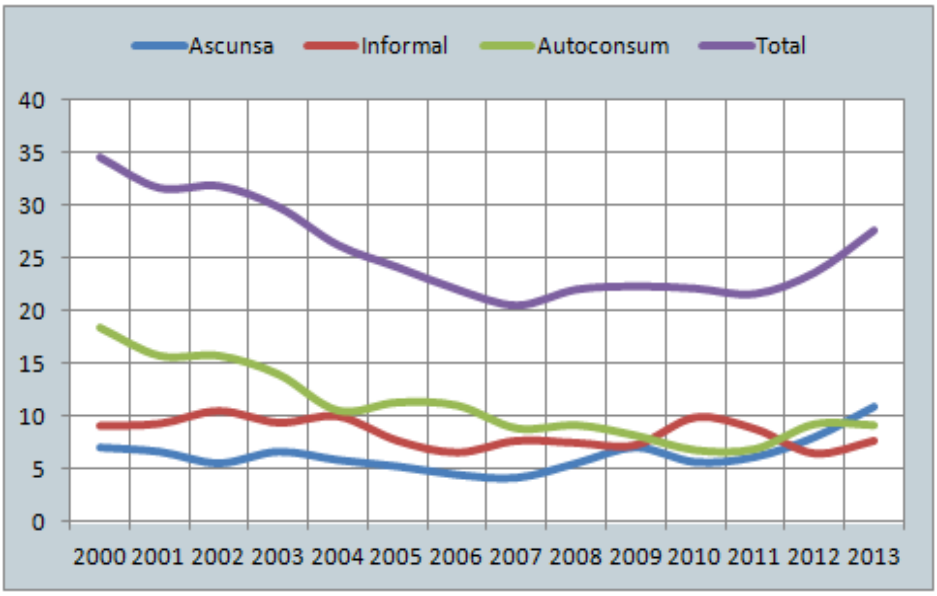
Metode directe	(1) Chestionare; (2) Auditul agenților economici;
Metode indirecte *Abordare prin prisma Sistemului Conturilor Naţionale*	(3) Discrepanţele din conturile naţionale privind veniturile şi cheltuielile gospodăriilor;
Abordarea monetară	(4) Discrepanţele în nivelului cererii faţă de numerar;
Abordarea tranzacţională	(5) Discrepanţele în numărul de tranzacţii la nivel macroeconomic;
Abordarea prin prisma pieţei muncii	(6) Discrepanţa dintre rata oficială şi cea reală de participare a forţei de muncă;
Abordarea prin prisma consumului de energie electrică	(7) Discrepanţele dintre volumul de energie electrică efectiv produsă şi oficial consumată la nivel macroeconomic (alt model abordează doar consumul gospodăriilor).
Abordarea holistică. Modelul MIMIC/DYMIMIC	(8) Calcularea economiei neobservate are loc în baza considerării mai multor factori, care influențează direct și indirect asupra mărimii și dinamicii sectorului dat.

Sursa: F. Schneider, D.H.Enste, „The Shadow Economy: An International Survey", 2004.

[3] The Declaration of the Inter-secretariat Working Group on National Accounts "Estimates of the unrecorded economy and national accounts", January 2006.

Cum se vede din Figura 1, economia neobservată în Republica Moldova a suferit o dinamică ascendentă în ultimii ani, ajungând la 27,7% din PIB, cu variații diferite pe componentele sale. Se evidențiază creșterea ponderii economiei ascunse până la 11% din PIB, fiind componenta principală care a contribuit cel mai mult la creșterea economiei neobservate în această perioadă, indicând la amplificarea discrepanței fiscale.[4] Componenta producției gospodăriilor casnice pentru autoconsum constituie circa 9% din PIB și exprimă nivelul jos de complexitate al economiei moldovenești, relevând caracterul ”rudimentar”, ”primitiv” al acesteia. Creșterea în ultimul timp a acestei componente , scoate în evidență subutilizarea factorilor de producție ca rezultat al eficacității joase a reformelor structurale aplicate.

Figura 1. Dinamica componentelor economiei neobservate în Republica Moldova (% din PIB)



Sursa: Biroul Național de Statistică

Este de menționat, că actual BNS nu calculează componenta ilegală, mai mult din considerente metodologice. Un argument în acest sens, fiind caracterul experimental al metodologiei și numărul mic de țări, care au implementat estimările sectorului ilegal în conturile naționale. Acest aspect metodologic, precum și lipsa interesului din partea instituțiilor responsabile de combaterea activităților ilegale și neraportarea sistematică a informației relevante, subminează eforturile BNS de estimare a sectorului ilegal în Republica Moldova.

1.2. Determinanții economiei neobservate

Pentru înțelegerea, reducerea și combaterea consecințelor economiei neobservate este necesar de identificat factorii fundamentali, care influențează procesele ce stau la baza formării economiei neobservate. În literatura de specialitate au fost identificați un set de factori cu impact sistemic asupra economiei neobservate, menționând că nu este o listă comprehensivă:

- *Povara fiscală* – se are în vedere, în primul rând, structura sistemului fiscal, mărimea taxelor și contribuțiilor sociale. Un sistem prea complex, cu rate ridicate a taxelor contribuie direct la creșterea proceselor de evaziune fiscală.

[4] Datele pentru anul 2013 sunt disponibile și prezentate doar pentru perioada ianuarie-septembrie. Analiza datelor anterioare, ne arată că rezultatele anuale pot să difere semnificativ de cele aferente perioadei ianuarie – septembrie.

- *Povara regulatorie* – este echivalentă cu complexitatea legislativă și barierele administrative din diferite domenii, care influențează procesul de deschidere, gestionare și închidere a unei afaceri. În cazul acesta, costurile de conformare fiind prea ridicate, măresc probabilitatea de nerespectare a prevederilor respective.
- *Moralitatea fiscală* – este totalitate normelor sociale și morale, care modelează atitudinea oamenilor față de plata impozitelor. Aceste norme rezultă din percepția cetățenilor a calității instituțiilor și serviciilor publice, echității sistemului fiscal, nivelului corupției, etc.

Influența acestor factori variază de la o țară la alta, în dependență de nivelul de dezvoltare a economiei. Schneider (2009) a sistematizat factorii cheie după influența lor asupra economiei neobservate, analizând estimările econometrice din mai multe studii.[5] După cum se vede din Tabelul 1, cel mai important factor este povara fiscală, urmat de moralitatea fiscală.

Tabelul 1. Factorii de creştere a economiei neobservate

Factori	Influența asupra economiei neobservate (%), *valoarea medie:* *din 12 studii*	*din 22 studii*
Povara fiscală	35-38	45-52
Calitatea instituțiilor publice	10-12	12-17
Nivelul de reglementare a pieței muncii	7-9	7-9
Echitatea plăților din BPN	5-7	7-9
Calitatea serviciilor publice	5-7	7-9
Moralitatea fiscală	22-25	-
Influența tuturor factorilor	84-98	78-96

Sursa: Schneider (2009).

Chiar dacă admitem că în cazul Republicii Moldova există careva abateri de la valorile prezentate în tabel, considerăm aceste rezultate fiind relevante și pentru Moldova. Analiza influenței acestor factori pentru Moldova are mare importanță nu doar pentru a avea o imagine sintetică despre structura economică, ci și pentru elaborarea unor politici sistemice privind sporirea veniturilor bugetare.

1.3. Economia neobservată şi veniturile publice

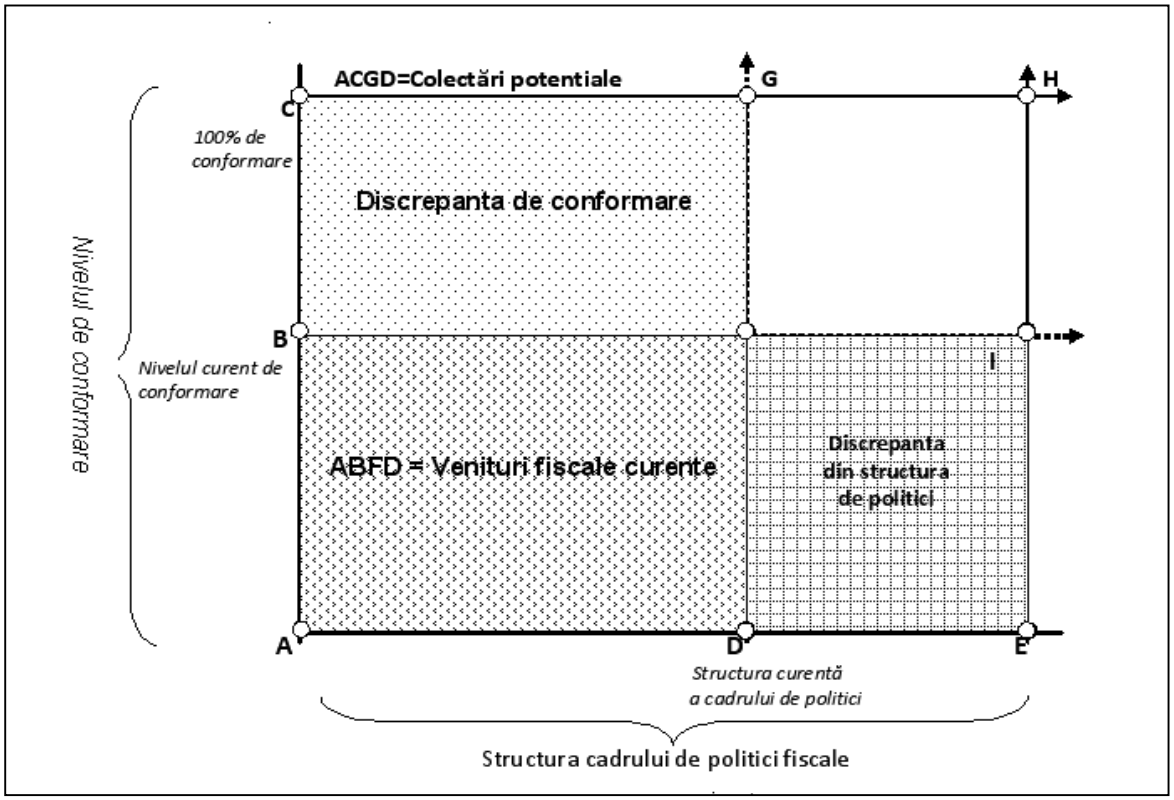
Stabilirea unui nivel optimal de impozitare și colectarea deplină a veniturilor fiscale este un factor cheie în asigurarea durabilităţii finanţelor publice şi creşterii economice. Amplificarea proceselor economice în economia neobservată duce la diminuarea acestora în sectorul formal, diminuând veniturile reale ale administraţiei publice, și în consecință duce la subfinanţarea serviciilor şi infrastructurii publice. Astfel, veniturile publice din taxe și impozite servesc ca mijloc de manifestare a cercului vicios dintre determinanții economiei neobservate. Subfinanțarea sectorului public duce la diminuarea calității serviciilor publice, aceasta ducând la influențarea negativă a moralității fiscale, care și mai mult diminuează veniturile publice, condiții în care pentru evitarea problemelor de funcționare a statului, acesta inițiază sporirea taxelor, care se manifestă prin sporirea dimensiunii economiei neobservate creând alte posibilități de diminuare a veniturilor publice.

[5]F. Schneider, "Size and Development of the Shadow Economy in Germany, Austria and other OECD countries: Some prelimenary findings", Revue Economique, 60: 1079-1116, 2009.

Astfel, economia neobservată în cea mai mare parte este o consecinţă și o cauză a administrării şi implementării politicilor economice, în special a celor fiscale. Mărirea ponderii componentelor acestei economii, duce la intensificarea proceselor de evaziune fiscală şi nevalorificarea unor resurse posibile de impozitare, creându-se o discrepanţă fiscală.

În acest context termenul de *Discrepanţa Fiscală* este utilizat ca diferenţa dintre veniturile fiscale potenţiale şi cele real colectate de autorităţile responsabile[6]. Această diferenţă fiscală are o structură neuniformă şi este legată de diferite componente ale economiei neobservate. Cum se vede din Figura 2, sunt două tipuri de discrepanţe – de conformare şi cea legată de structura politicelor. Aceste două componente sunt asimetrice, deoarece prima se calculează la structura de politici existente, iar a doua exprimă diferența dintre structura de politici ”ideale” pentru colectarea integrală a veniturilor fiscale potențiale și structura actuală, ambele rămânând strâns interconectate.

Figura 2. Structura discrepanţei fiscale



Sursa: Eric Hutton, „VAT Gap Methodology”, TARC.

Aşadar, prin prisma economiei neobservate, componenta economiei ascunse face parte integral din discrepanţa de conformare, în timp ce cea a economiei ilegale și sectorului neformal doar parțial. Totodată, componenta producției pentru autoconsum, aproape în întregime iar restul componentelor parțial, fac parte din discrepanța de politici. Prin urmare, în primul caz BPN pierde direct în urma neîncasărilor taxelor actuale, pe când în al doilea caz din cauza unui cadru administrativ/juridic suboptimal pentru colectarea veniturilor fiscale potențiale.

[6] Measuring the VAT gap, Eric Huton, http://www.esrc.ac.uk/hmrc/images/6b-measuring-the-vat-gap_tcm19-29917.pdf

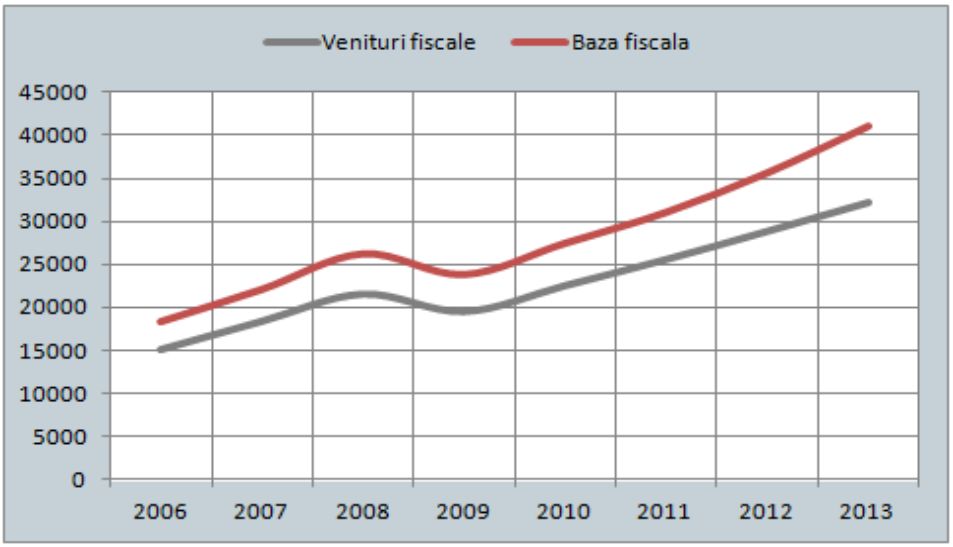
1.4. Cuantificarea discrepanţei fiscale în Republica Moldova

Pentru implementarea eficientă a politicii fiscale şi ajustarea cadrului instituţional/legislativ la dinamica încasărilor fiscale este necesar de cuantificat discrepanţa fiscală pe economie, precum şi pe fiecare tip de taxă în parte. Totodată, există dificultăţi metodologice privind calcularea mărimii date şi doar foarte puţine autorităţi fiscale (Marea Britanie, SUA, Suedia, Danemarca, Australia) dispun de estimări a discrepanţei fiscale. Majoritatea din aceste autorităţi fac estimările date în baza chestionarelor reprezentative, excepţie făcând estimările pentru TVA şi accize.

Neavând posibilitatea de estimare a tuturor categoriilor de taxe din Republica Moldova în baza unei astfel de metodologii, noi am estimat doar cuantumul general al discrepanţei fiscale în baza metodei elaborate de Cobham[7] şi discrepanţa pentru TVA în baza metodei indirecte folosită de mai multe ţări şi Comisia Europeană, folosind datele agregate din Conturile Naţionale. Discrepanţa pentru accize nu a fost calculată, deoarece unele date prezente în metodologia elaborată de autorităţile fiscale, care deja au făcut astfel de estimări, nu sunt publicate de către BNS.

În Figura 3 este reprezentată dinamica încasărilor fiscale și celor ipotetice, calculate după metodologia lui Cobham. Se observă o creștere a discrepanței fiscale în ultimii ani, ajungând în 2013 la circa 9 mlrd. de lei (aproximativ la 9% din PIB).[8] Aceste date sunt doar estimări aproximative și depind în mare măsură de veridicitatea estimărilor economiei neobservate, calculele date fiind făcute în baza datelor prezentate de către BNS, deci fiind excluse datele ce țin de economia ilegală. Alte aspecte ale modelului dat sunt neluarea în calcul a proceselor externe de evaziune fiscală (ex. prețurile de transfer a corporațiilor transnaționale, exportul de capital în zonele off-shore, etc), abstractizarea de la structura sistemului de taxare și invariabilitate modelului de comportare a agenților economici din acest sector. Este evident, că o extrapolare teoretică a cadrului actual de impozitare asupra componentelor economiei neobservate o să stimuleze un set de ajustări din partea acestor agenți de a rămâne în afara vizorului organelor administrative, precum și imposibilitatea de a valorifica în egală măsură toate ramurile economiei neobservate.

Figura 3. Evoluția discrepanței fiscale în Republica Moldova (mln. MDL)



Sursa: Calculе Expert-Grup în baza datelor BNS

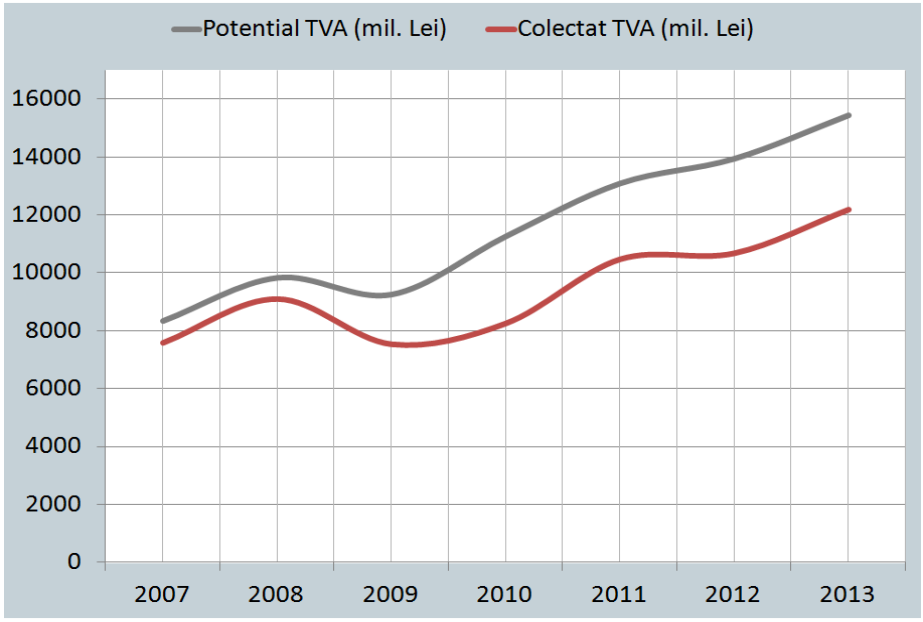
[7] A. Cobham, "Tax evasion, tax avoidance, and development finance", Queen Elisabeth House Working Paper, No.129.

[8] Estimările discrepanței fiscale pentru 2013 sunt bazate pe datele economiei neobservate din același an, respectiv doar pe lunile ianuarie-septembrie.

Pentru implementarea eficientă a politicilor anti-evaziune fiscală, este important de cunoscut pe lângă cuantumul general al discrepanței fiscale, structura necolectărilor pe fiecare tip de impozit. Însă metodologiile de estimare în acest domeniu sunt relativ noi și în curs de perfecționare, chiar și în țările care au elaborat primele estimări și studii de acest gen. În prezent, doar pentru TVA este posibil de estimat aproximativ cuantumul discrepanței și gradul de eficiență a colectării pentru această taxă.

În Figura 4 este prezentată dinamica discrepanței fiscale pentru TVA. Astfel, se observă o creștere a evaziunii fiscale pe această taxă în ultimii ani, atingând cele mai mari valori în anul 2010, când cuantumul evaziunii se estima la 4,18% din PIB sau 26,67% din colectările potențiale de TVA, cu o ușoară redresare în ultimii ani. Din punct de vedere cantitativ al evaziunii pe TVA, Republica Moldova se află la un nivel cu Republica Slovacă[9] și Serbia[10], unde discrepanța pe TVA se estimează în ultimii ani în jurul de 3-4% din PIB.

Figura 4. Evoluția discrepanței fiscale pe TVA în Republica Moldova (mln. lei)[11]



Sursa: Calcule Expert-Grup în baza datelor BNS și Ministerului de Finanțe.

Eficiența colectării TVA, calculată în baza indicelui C (vezi Boxa 2), de asemenea a suferit o traiectorie descendentă. Cum se vede din Tabelul 2, coeficientul de eficiență a descrescut semnificativ în ultima perioadă, cel mai mic rezultat înregistrându-se în 2010 și cu o puțină îmbunătățire a situației în anii ulteriori. Componentele coeficientului C au avut o dinamică diferită, cel mai mult influențând asupra performanței proaste a eficienței indicele X (discrepanța de conformare), pe când indicele G (discrepanța din structura de politici) a suferit modificări mai minore. Cu alte cuvinte, creșterea discrepanței de conformare pentru TVA a jucat rolul principal în mărirea discrepanței fiscale pentru această taxă, pe când structura de politici a contribuit nesemnificativ la acest proces. Este de menționat că, atât cuantumul estimat de neconformare pe

[9] V.Novysedlak, J.Palkovicova, "The estimate of the value added tax revenue loss", EA 25, 2012, Institute for Financial Policy/Ministry of Finance of Slovak Republic.

[10] USAID Serbia, „The Shadow Economy in Serbia: New Findings and Recommendations for Reform", 2013.

[11] Notă: Deoarece datele pe Conturile Naționale din 2013 nu au fost publicate complet de către BNS, calculele pentru acest an au fost facute în baza unor estimări ale pozițiilor respective din Conturile Naționale.

TVA, cât și evoluția indicelui de ineficiență X au aproximativ aceeași dinamică ca și economia ascunsă calculată de BNS, având cu aceasta un coeficient de corelație de 0,65.

Boxa 2. Considerații metodologice privind discrepanța fiscală pe TVA

Eficiența colectării TVA depinde de structura administrativă și legislativă de gestionare a taxei date. Maximizarea eficienței și minimizarea costurilor cadrului de gestionare și colectare a TVA, se obține în rezultatul aplicării ratei standard de impozitare asupra întregii baze impozabile fără scutiri și impozitare la cota zero. Astfel, au fost elaborate niște indicatori care evaluează performanța colectării TVA în raport cu această bază teoretică de impozitare, precum și factorii structurali care influențează această dinamică.[12]

- *Coeficientul de eficiență – C (Rata de venit a TVA),* este calculat ca raportul dintre volumul real colectat a TVA și volumul teoretic colectat, dacă s-ar fi aplicat la rata standard asupra întregului consum final. Astfel, acest indice arată discrepanța dintre situația reală și cea potențială, la un nivel de conformare de 100%.

- La rândul său coeficientul de eficiență C se împarte în doi subindicatori, care estimează ponderea discrepanței fiscale reieșită din structura de politici și de conformare. Acești doi indici se numesc *coeficienți de ineficiență G și respectiv X.*[13]

Tabelul 2. Dinamica coeficienților de in/eficiență a colectării TVA

	Coeficientul de eficiență C	Coeficientul de ineficiență X	Coeficientul de ineficiență G
2007	0,72	0,09	0,22
2008	0,73	0,07	0,21
2009	0,62	0,18	0,24
2010	0,55	0,27	0,25
2011	0,61	0,20	0,24
2012	0,58	0,24	0,25
2013	0,60	0,21	0,24

Notă: În cazul conformării complete și aplicării uniforme a ratei standard de TVA, indicele C tinde spre 1, iar cele două subcomponente spre 0.

Sursa: Calcule Expert-Grup în baza datelor BNS și Ministerului de Finanțe.

Exactitatea estimărilor discrepanței fiscale, făcute în baza abordării macroeconomice, depind întru totul de calitatea datelor din Conturile Naționale și oferă doar o privire de ansamblu asupra cuantumului evaziunii fiscale pe o taxă anumită, inclusiv și pentru TVA. Totuși, pentru implementarea eficientă a unor politici de minimizare a discrepanței fiscale, sunt necesare un set de date mai detaliate pe domenii și agenți economici, acestea putând fi obținute doar în baza estimărilor microeconomice (audit, chestionare). Deci, luând în considerare complexitatea problemei, este necesar de combinat resursele informaționale a organelor responsabile de managementul cadrului de impozitare cu cele ale Biroului Național de Statistică, care are

[12] OECD, "Consumption Tax Trends 2008", 2008.

[13] Bareix et al., "Value added tax: Let it be", mimeo, Inter-American Development Bank, 2012.

experiență în prelucrarea și analiza informației microeconomice, pentru a elabora și implementa o metodologie de estimare a discrepanței fiscale.[14]

1.5. Concluzii și recomandări

Procesele economice neobservate sunt o parte inalienabilă a oricărei economii moderne, indiferent de gradul de dezvoltare a ţării respective. În Republica Moldova, ponderea economiei neobservate a fost în creştere permanentă în ultimul deceniu şi a atins nivelul de 28% din PIB în 2013. Principala componentă care a avut cea mai impresionantă ascendenţă şi, respectiv, cea mai semnificativă contribuţie la creşterea fenomenelor neobservate a fost economia ascunsă. Cuantumul acestui constituent se estimează la 11-12 % din PIB. Concomitent, ponderea semnificativă şi în creştere a autoconsumului atestă despre nefinalizarea transformărilor structurale în economie şi nevalorificarea bazei fiscale în plină măsură.

Rezultatul dinamicii progresive a economiei neobservate din ţara noastră a fost erodarea bazei fiscale şi creşterea neîncasărilor la bugetele de toate nivelurile. Astfel, discrepanţă fiscală totală în 2013 a atins valori la scară naţională de circa 9% din PIB (fără sectorul ilegal). De asemenea, discrepanţa fiscală pentru TVA a fost în ascendenţă şi a atins valori de 3,3% din PIB în 2013. Principala componentă care a determinat această situație fiind neconformarea fiscală, componenta legată de discrepanța de politici având un rol mai puțin important. Ținând cont că discrepanța fiscală pe TVA poate fi reprezentativă și pentru alte categorii de taxe, se poate face concluzia că și la restul colectărilor fiscale situația este similară.

Totodată, diminuarea discrepanţei fiscale şi creșterea veniturilor la BPN pot fi atinse doar prin abordarea sistemică, acționând nu doar în direcția sporirii nivelului de conformare fiscală, ci și în direcția diminuării discrepanței structurii de politici. Iar aceasta poate fi atins doar prin conlucrarea strânsă a tuturor instituțiilor și organelor de resort.

Însăşi estimarea anuală a discrepanţei fiscale este un element important în diminuarea acesteia. Din acest punct de vedere se recomandă ca Inspectoratul Fiscal Principal de Stat să efectueze aceste estimări şi să le dea publicităţii. Totodată, este necesar de ţinut cont că metodologiile existente de estimare a discrepanţei fiscale nu sunt perfecte, astfel este necesară o utilizare prudentă a estimărilor obţinute.

[14] Conform Deciziei Comisiei UE 98/527/EC, toate statele membre sunt obligate să estimeze discrepanța fiscală pe TVA. În unele țări aceste calcule le fac organele fiscale, iar în altele autoritățile statistice.

2. Moralitatea fiscală

În capitol se descrie conceptul de moralitate fiscală și relația acesteia cu economia neobservată. De asemenea, în baza sondajului sunt descriși principalii determinanți ai moralității fiscale în Moldova și estimată influența acestora supra acesteia.

2.1. Conceptul de moralitate fiscală

Într-o fază inițială evaziunea fiscală[15] era explicată doar din perspectiva comparării câștigurilor ce ar putea proveni din neplata impozitelor cu penalitățile rezultate din sancționarea neconformării fiscale. Totuși, de obicei, penalitățile ce sunt colectate în rezultatul depistării cazurilor de evaziune fiscală sunt mult mai mici decât impozitele neplătite, iar sancționarea se realizează rareori[16]. Acest fapt ar motiva orice individ rațional să-și „ascundă" veniturile pentru a plăti mai puține taxe. O asemenea ipoteză este neplauzibilă. Această concluzie a determinat economiștii să reconsidere modul de analizare a neconformării fiscale, astfel încât abordarea să cuprindă și alte dimensiuni. În acest context, cercetătorii și-au orientat atenția asupra examinării motivelor ce determină plata impozitelor, iar un rol sporit i-a fost acordat studierii aspectelor sociale ale conformării, reprezentate prin așa-numita „moralitate fiscală". În general, moralitatea fiscală este definită drept „obligația morală de a plăti impozite" și reprezintă „convingerea persoanei că contribuie la dezvoltarea societății prin plata impozitelor"[17]. Torgler (2003, 2004, 2005), Schneider (2009), Cummings (2009) caracterizează moralitatea fiscală drept "motivația intrinsecă de a plăti impozite "[18]. Spre deosebire de economia neobservată, care este o variabilă ce denotă o situație, moralitatea fiscală reprezintă o atitudine personală.

În practica internațională, cel mai des, pentru evaluarea moralității fiscale se utilizează una dintre întrebările prezente în Studiul Mondial al Valorilor - World Values Survey (WVS). WVS reprezintă o anchetă, realizată în cadrul unui proiect de cercetare la nivel mondial, care explorează impactul socio-politic al valorilor, credințelor și atitudinilor oamenilor și modul în care acestea se schimba in timp. Această investigație evaluează valorile și credințele oamenilor din întreaga lume și este efectuat în 80 de state, care reprezentând peste 80% din populația lumii[19]. Setul mare de date, bazat pe eșantioane naționale reprezentative, permite compararea moralității fiscale dintre diferite state. Pentru a evalua nivelul moralității fiscale se utilizează întrebarea: "- *Vă rog să-mi spuneți pentru fiecare din următoarele afirmații, dacă credeți că este întotdeauna justificat, nejustificat, sau ceva în între aceste 2 opțiuni: să înșelați despre nivelul taxelor, dacă aveți șansă*"[20]. Întrebarea are 10 răspunsuri: de la „nu este justificat", notat cu 1 până la „este justificat", căruia i se atribuie valoarea 10. Cercetătorii folosesc și alte anchete, în vederea evaluării moralității fiscale, de exemplu: Latinobarómetro – o investigație ce cuprinde 17 state din America Latină; (International Social Survey Programme) – un studiu ce cuprinde peste 30 de state, în mare parte din Europa

[15] Prin evaziune fiscală în acest capitol se subînțeleg formele de comportament ce determină discrepanța fiscală ca: evaziune fiscală, fraude fiscale, economia ascunsă și evitare/ocolire (vezi capitolul 2)

[16] Torgler Benno, Tax Morale and Compliance. Review of Evidence and Case Studies for Europe, Banca Mondială, 2011, p. 3

[17] Recep Tekeli, The Determinants of Tax Morale: the Effects of Cultural Differences and Politics, Policy Research Institute, Japonia, 2011, p.2

[18] *Ibidem*, p. 2

[19] Torgler Benno, Tax Morale and Compliance. Review of Evidence and Case Studies for Europe, Banca Mondială, 2011, p. 7

[20] *Ibidem*, p. 7

sau Ancheta Opiniei Plătitorilor de Impozite (Taxpayer Opinion Survey) – o cercetare efectuată pe teritoriul SUA[21].

Principalul avantaj al folosirii doar a unei singure întrebări din WVS pentru evaluarea moralității fiscale ține de simplitatea realizării acestui exercițiu. În același timp, construirea unui indice complex, ce reflectă moralitatea fiscală, la fel, oferă anumite avantaje. Moralitatea fiscală este o categorie multidimensională, iar un indicator complex ar permite o mai bună captare a diverselor aspecte aferente acestei noțiuni. Din acest considerent moralitatea fiscală determinată doar în baza WVS, trebuie de tratat cu precauție.

2.2. Cuantificarea moralității fiscale în Republica Moldova

În studiul WVS din 2006 a fost inclusă și Republica Moldova. Totuși pentru a releva realitățile actuale din Republica Moldova, a fost elaborat un chestionar. O parte din întrebările, prezente în chestionar au fost preluate din WVS, iar apoi ajustate, în timp ce altele au fost compuse de autori. Chestionarul a constat din întrebări care au avut drept scop identificarea atitudinii populație față de justiție, instituțiile statului și serviciile publice, gestionare și transparența finanțelor publice, sistemul de pensii. Întrebarea din chestionar referitoare la moralitatea fiscală este asemănătoare cu cea din WVS. Astfel nivelul moralității fiscale a fost evaluat în dependență de răspunsurile la întrebarea: „*Cât de justificată vi se pare următoarea afirmație? Dacă ați avea șansa de a-ți declara un venit mai mic doar ca să achitaţi mai puţine impozite*”. Răspunsurile la întrebare au fost notate cu valori de la 1 la 10, unde 1 corespunde enunțului „nu este justificat”, iar 10 înseamnă „este justificat”.

Scorul mediu la această întrebare, fără a lua în considerarea persoanele ce nu au răspuns sau nu au știut ce să răspundă, a fost de 2,6 puncte. Comparația dintre nivelului actual de 2,6 puncte cu scorul de 3,6 puncte obținut în 2006, în baza anchetei WVS, relevă un progres în acest domeniu. Îmbunătățirea s-a datorat creșterii ponderii persoanelor ce au ales opțiunea 1. Astfel în ancheta din 2014 această pondere a constituit 56,9%, în timp ce în investigația din 2006 acest nivel constituia 34,9% (vezi Tabelul 3).

Tabelul 3. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea ce reflectă nivelul moralității fiscale

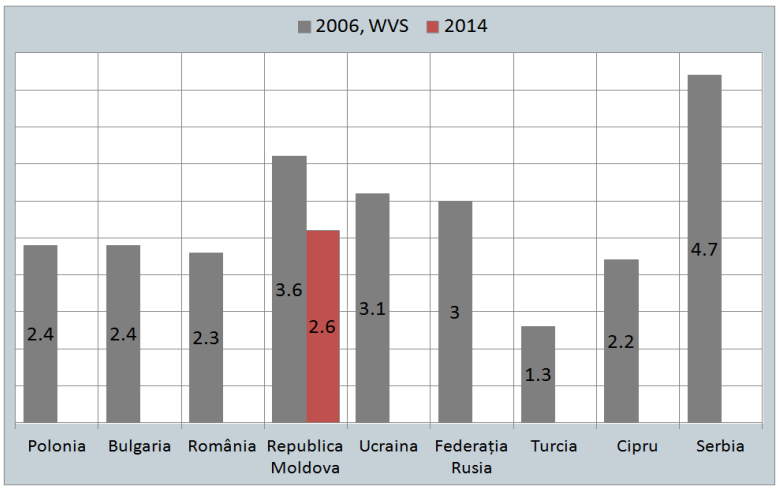
ANUL	OPȚIUNI DE RĂSPUNS										SCORUL MEDIU
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2014	56,9 %	10,9 %	6,9 %	5,5 %	6,9 %	3,8 %	2,2 %	3,1 %	2,0 %	1,8 %	2,6
2006	34,9 %	13,8 %	9,7 %	6,7 %	11,1 %	6,6 %	5,5 %	5,9 %	2,5 %	3,3 %	3,6

Sursa: WVS 2006, sondajul comandat de EG

În același timp, chiar și acest progres menține Republica Moldova la un nivel scăzut comparativ cu alte state din regiune (vezi Figura 5). Această comparație denotă o situație nefavorabilă, astfel în Republica Moldova este o motivare mai mică pentru plata impozitelor, fapt ce ar putea explica dificultăți sporite în realizarea colectărilor fiscale.

[21]Torgler Benno, Tax Morale and Compliance. Review of Evidence and Case Studies for Europe, Banca Mondială, 2011, p. 8

Figura 5. Moralitatea fiscală, aspecte comparative



Sursa: WVS 200, estimările EG

2.3. Moralitatea fiscală și economia neobservată

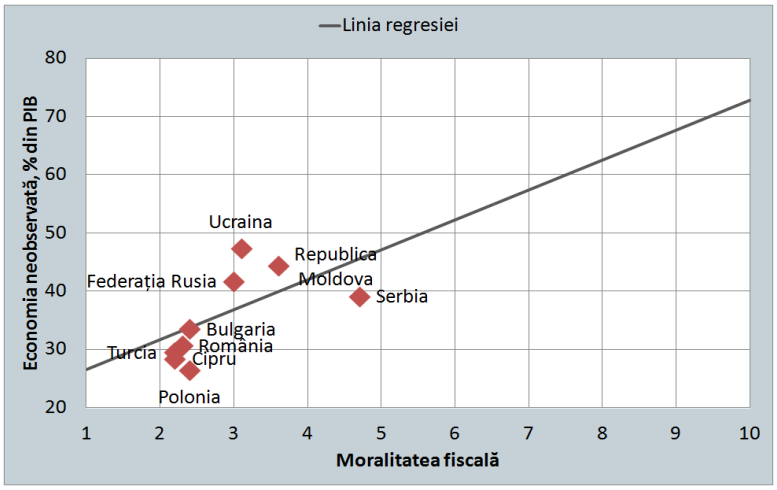
Cercetările converg spre ipoteza că o moralitate fiscală mai înaltă ar contribui la reducerea economiei neobservate. În acest sens, Torgler și Schneider (2007) susțin că valorile și atitudinile pot afecta comportamentul individual, iar Spicer și Lundstedt (1976) consideră că în afară de sancțiuni un set de norme pot determina alegerea plătirii impozitelor în defavoarea evaziunii fiscale[22]. Această ipoteză este testată prin realizarea unor regresii, în care economia neobservată este o variabilă dependentă, iar moralitatea fiscală apare în calitate de factor exogen. Studiile lui Alm și Torgler (2006), Alm, Martinez - Vazquez și Torgler (2006) și Torgler (2001, 2005) bazate pe analizarea corelației dintre moralitate fiscală și dimensiunea economiei subterane, și realizate pe eșantioane ce cuprind state occidentale, țări în tranziție sau din America Latină relevă o corelație negativă între aceste 2 variabile: indicatorul de corelație Pearson ia valori cuprinse intre -0,51 și -0,66[23]. Schneider și Klinglmair (2003) utilizând un eșantion cuprins din țări în tranziție, în care s-a realizat WVS în 1999-2000 și în 1995-1997, identifică relații negative dintre moralitatea fiscală și economia neobservată (exprimată prin raportarea la PIB)[24]. În cazul statelor incluse în WVS din 1999-2000, coeficientul de corelație Pearson este de -0,657, iar pentru eșantionul lărgit, ce cuprinde țări incluse atât în WVS din 1999-2000, cât și în WVS din 1995-1997 corelația este de -0,551. Regresiile liniare simple sugerează că o scădere a moralității fiscale cu o unitate ar duce la o creștere a economiei subterane cu aproximativ 20 de puncte procentuale[25].

Utilizarea unei abordări similare pentru un eșantion de state din Europa de Est și de Sud: Bulgaria, Cipru, Federația Rusă, Polonia, Republica Moldova, România, Serbia, Turcia, și Ucraina a relevat, la fel, o relație negativă dintre nivelul economiei neobservate și moralitatea fiscală. Informația privind moralitatea fiscală s-a bazat pe datele din VWS 2006, iar nivelul economiei neobservate s-a bazat pe estimările pentru anul 2006. Informația pentru anul 2006 a fost selectată deoarece atunci ultima dată a fost realizat WVS pentru un eșantion mare de state, cea ce asigură comparabilitatea datelor privind moralitatea fiscală dintre diferite țări. Economia neobservată a fost reprezentată în

[22] Torgler Benno, Tax Morale and Compliance. Review of Evidence and Case Studies for Europe, Banca Mondială, 2011, p. 4
[23] *Ibidem*, p. 11
[24] *Ibidem*, p. 11
[25] *Ibidem*, p. 11

expresie procentuală prin raportare la PIB, iar datele au fost preluate de la Schneider, Buehn și Montenegro (2010)[26]. În lucrarea sa Schneider, Buehn și Montenegro au utilizat o metodă unică de estimare, iar acest fapt asigură o acuratețe mai mare în compararea nivelului economiilor neobservate între diferite state Estimările denotă că creșterea moralității fiscale cu o unitate (ce ar fi echivalent cu reducerea scorului cu o unitate) ar determina reducere economiei neobservate cu 5,1 puncte procentuale[27] (vezi Figura 6).

Figura 6. Relația dintre moralitatea fiscală și economia neobservată



Sursa: WVS 2006, Schneider, Buehn și Montenegro (2010), estimările EG

Totuși, în prezent se denotă un deficit de dovezi empirice cu privire la legătura dintre atitudinea și comportamentul asociat respectării obligațiilor fiscale. Această situație se explică prin predilecția statului pentru instrumente coercitive în vederea ameliorării conformării fiscale. În acest sens informațiile privind efectele sporirii moralei fiscale au un caracter redus, iar în baza lor nu pot fi realizate concluzii solide. Totuși, rămâne, acceptată presupunerea că utilizarea unor măsuri cu caracter necoercitiv, ce au drept scop consolidarea moralei fiscale ar avea efecte importante asupra creșterii conformării fiscale.

2.4. Determinanții moralității fiscale în Republica Moldova

Un rol deosebit în studierea moralității fiscale, îi revine analizei factorilor ce influențează atitudinea față de respectarea obligațiunilor fiscale. Metoda comună de cuantificare a influențelor variabilelor explicative asupra moralei fiscale constă în realizarea regresiilor de tip probit. Modelele probit, precum și extensia acestuia – modelele probit ordonate sunt utilizate în cazurile când variabilele dependente reprezintă un număr fix de opțiuni (în cazul modelelor probit variabila independentă este binară, și este reprezentată de 2 posibilități alternative, de exemplu: „nu este justificat să nu plătești impozite„ = 1, iar „este justificat să nu plătești impozite” = 0; pentru modelele probit ordonat variabilele endogene sunt reprezentate de un număr mai mare de opțiuni).

În rezultatul mai multor studii, efectuate pe diferite eșantioane de state, însă în care s-a utilizat aceeași abordare cantitativă (regresii de tip probit) au fost identificați mai mulți factori de influență. Totuși, se merită de menționat că, în pofida, diferențelor ce țin de realizarea investigațiilor pe

[26] Schneider Friedrich, Buehn Andreas, Claudio E. Montenegro, Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007, Banca Mondială, 2010, p. 46

[27] Concluzie bazată pe regresia *Economia neobservată* = 21,4+5,1**Moralitatea Fiscală*. Regresia este caracterizată prin următorii parametri: R^2=0,66; criteriul *T-Student* asociat variabilei *Moralitatea Fiscală* are o valoare de 2,3.

diverse spații geografice, există mai mulți determinanți comuni pentru moralitatea fiscală (vezi Tabelul 4). Printre acești factori comuni trebuie de scos în evidență aspectele ce se referă la funcționarea statului, precum: satisfacerea de lupta contra corupției, încrederea în sistemul legal sau în democrație. Astfel un element crucial ce ar asigura o moralitate fiscală înaltă și, implicit, o mai bună conformare fiscală ține de activitatea eficientă a instituțiilor publice și a justiției.

Tabelul 4. Factori determinanți pentru moralitatea fiscală

Anul	Autorii	Eșantionul	Determinanții moralei fiscale
2005	Torgler	State din America Latină	femei (-), vârsta (+), căsătoria (+), religia (+), satisfacerea financiară (+), încrederea în președinte (+), încrederea în democrație (+)
2009	Levi, Sacks	State din Africa	femei (-), deținerea automobilului, televizorului și radioului (+), satisfacerea de guvern (+), satisfacerea de lupta contra corupției (+)
2011	Hug, Sporri	State din Europa de Est	vârsta (+), femei (+), căsătorit (+), lucrul pe cont propriu (-), încrederea în sistemul legal (+)

Sursa: Daude Christian, Gutiérrez Hamlet, Melguizo Angel, What drives tax morale?, Working Paper no. 135, OCED, 2012, p. 14

În cazul Republicii Moldova a fost realizat un model de tip probit ordonat. Pentru identificarea influențelor cantitative asupra moralității fiscale au fost testate mai multe variabile. Întrebările din sondaj, în fond, reprezintă variabilele, iar opțiunilor de răspuns le-au fost asociate numere. În rezultat au fost depistate mai multe variabile ce au efecte statistice relevante asupra moralității fiscale.

Realizarea regresiilor probit permite identificarea a două aspecte: modul de influență a factorului (impact negativ sau pozitiv) și importanța acestui factor. Importanța influenței unui factor este relevată de efectul marginal, ce reflectă probabilitatea modificării variabilei dependente în rezultatul schimbării factorului explicativ cu o unitate. Pentru a arăta influențele cantitative asupra moralității fiscale, factorii determinanții au fost aranjați în dependență de semnul impactului și de efectul marginal (vezi Tabelul 5).

Tabelul 5. Influența variabilelor explicative asupra moralității fiscale

VARIABILE EXPLICATIVE	*INFLUENȚA*		*EFECTUL MARGINAL*	
	Semnul	*Explicația*	*Valoarea, %*	*Explicația*
Justificarea acceptării mitei pentru oferirea serviciilor	+	Persoanele ce consideră justificată acceptarea mitei tind să declare venituri mai mici pentru a nu plăti impozite	-12,5	Efectul marginal reflectă impactul modificării variabilei explicative cu o unitate asupra schimbării probabilității declarării unor venituri mai mici, pentru a nu achita impozitele. Efectul negativ indică asupra diminuării probabilității de a nu eschiva de la plata impozitelor. În timp ce efectul pozitiv pozitivă denotă creșterea probabilității de a
Atitudinea față de achitarea contribuțiilor sociale, luând în considerare valoarea viitoare a pensiei	+	Persoanele ce consideră că în viitor vor primi pensii mici au o predispunere ai mare spre neachitarea plăților la buget	-10,2	
Informarea privind utilizarea banilor publici	+	Informarea populației despre utilizare surselor bugetare favorizează motivarea de a-și onora obligațiunile fiscale	-7,7	
Părerea despre modul de utilizare a surselor publice	-	Dacă populația consideră că banii publici sunt utilizați într-o manieră risipitoare atunci se va diminua înclinația spre plata impozitelor	+5,6	
Încrederea în primar	+	Încrederea în primar sporește motivația de a achita plățile fiscale	-3,8	
Situația financiară*	+	Persoanele cu o bunăstare înaltă consideră că este justificat de a declara venituri mai mici în vederea diminuării plăților fiscale	-3,6	

Părerea despre sistemul de guvernare	-	Persoanele ce au o atitudine negativă față sistemul de guvernare au și o predilecție mai mare pentru neachitarea impozitelor	**-1,6**	eschiva de la onorarea obligațiunilor fiscale.

*Notă: * - Pentru determinarea bunăstării a fost acordată o întrebare, ce avea 10 opțiuni de răspuns. Opțiunea 1 indica asupra situație financiare precare, în timp ce 10 denota un nivel înalt al bunăstării.*

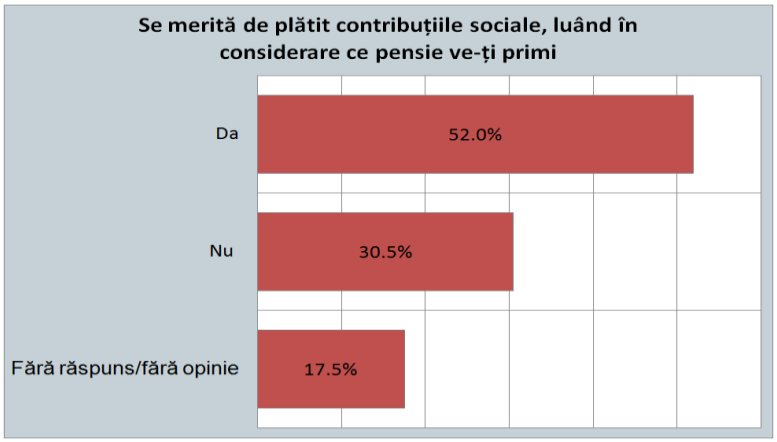
Sursa: estimările EG

În cazul Republicii Moldova cea mai mare influență asupra moralității fiscale o are variabila ce reflectă nivelul corupției. Un efect mare asupra motivării de a plăti impozitele o are atitudinea față de sistemul de pensionare. Poziția a treia și a patra în ordinea influenței asupra moralității fiscale o au informarea populației despre utilizarea banilor publici și atitudinea față de modul gestionării surselor publice. Un efect mai mic asupra motivării de a achita impozitele o au încrederea în primar și situația financiară a populație. Cel mai redus impact asupra intenției de a plăti contribuțiile fiscale o are calitatea guvernării.

Astfel, moralitatea fiscală are o corelație robustă cu nivelul corupției. Predispunerea mai mare spre acceptarea mitei corelează pozitiv cu intenția de a nu plăti onest impozitele. Este puțin probabil că persoanele ce obțin plăți neoficiale, să declare valoarea adevărată a veniturilor sau a patrimoniilor sale, în acest fel se diminuează nivelul de conformare fiscală. Este alarmantă situația când o mare parte din populație este predispusă să ofere mită: 10,7% din respondenți au declarat că ar fi de acord să plătească mită, pentru a soluționa urgent o problemă, pe care nu o pot rezolva de sine stătător, iar 36,1% din intervievați au afirmat că ar putea recurge la oferirea plății neoficiale, dacă nu ar avea altă soluție.

După cum a fost menționat, un factor important care determină nivelul moralei fiscale, ține de atitudinea populație față de sistemul de pensionare. Actualul sistem de pensionare oferă pensii neatractive, fapt ce cauzează reticența cetățenilor față de plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale și diminuează motivația fiscală a populației. În Republica Moldova, 30,5% din persoanele intervievate nu sunt de acord să plătească contribuții, luând în calcul valoarea viitoare a pensiilor, iar 17,5% nu sunt decișii în acest sens (vezi Figura 7).

Figura 7. Predispunerea populației de a achita contribuțiile sociale

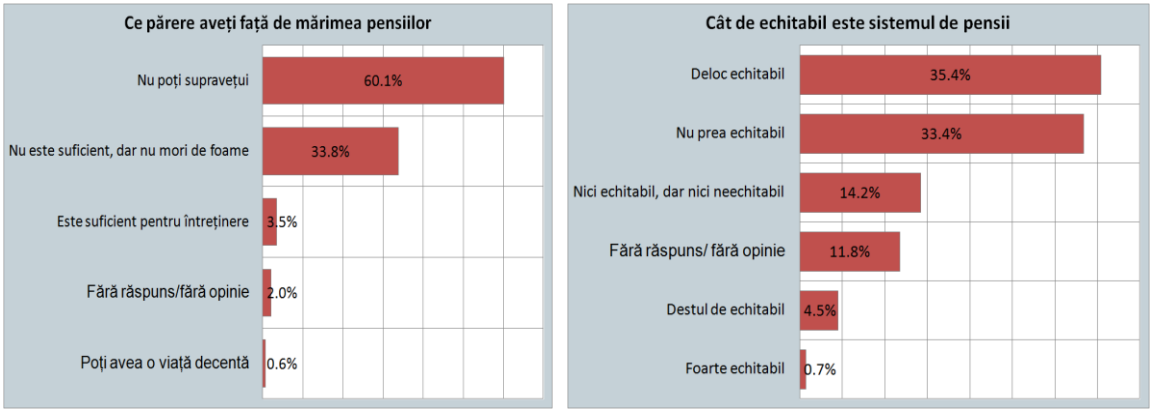


Sursa: sondajul comandat de EG

În general, populația țării are o percepție negativă vizavi de sistemul național de pensionare. Astfel 60,1% din respondenți consideră că nivelul actual al pensiilor nu permite supraviețuirea. Valoarea curentă a pensiilor este tratată, de populație în calitate de indicator anticipator a pensiilor viitoare. O

valoare mică a pensiei prezente îi determina pe cetățeni să creadă că și nivelul viitor al pensiilor va fi scăzut, fapt care diminuează considerabil predispunerea populației de a achita contribuțiile sociale. Pe de altă parte, majoritatea persoanelor intervievate cred că sistemul de pensii este inechitabil (vezi Figura 8). Peste două treimi din respondenți califică sistemul de pensionare ca fiind parțial (33,4% din intervievați) sau total inechitabil (35,4% participanții la sondaj).

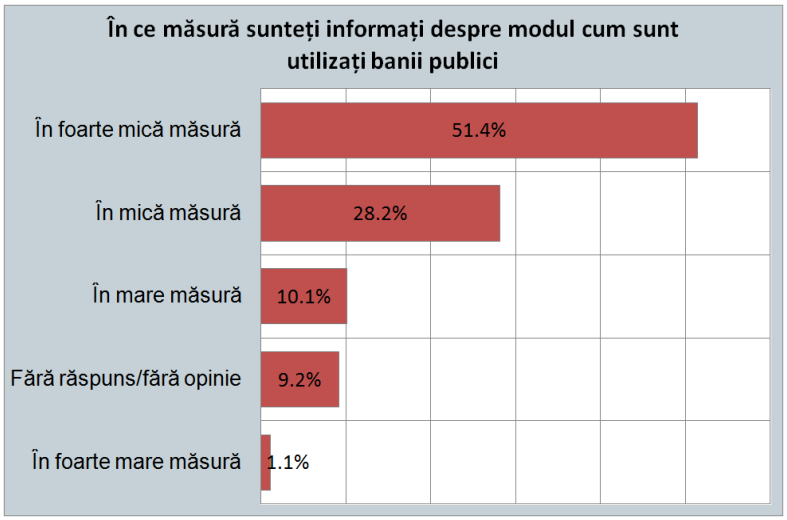
Figura 8. Atitudinea populației față de mărimea pensiilor și echitabilitatea sistemului de pensii



Sursa: sondajul comandat de EG

Un alt factor care influențează nivelul moralității fiscale este nivelul de informare a populației despre utilizarea banilor publici (poziția trei în Tabelul 5). Cetățenii sunt mai dispuși să achite impozitele în condițiile în care știu exact, cum sunt utilizați banii publici. În Republica Moldova se atestă o informare insuficientă a populației privind situația finanțelor publice. Astfel, 51,4% din persoanele intervievate susțin că sunt informate într-o măsură foarte mică despre modul cum sunt utilizați banii publici (vezi Figura 9).

Figura 9. Informarea populației despre utilizarea surselor bugetare



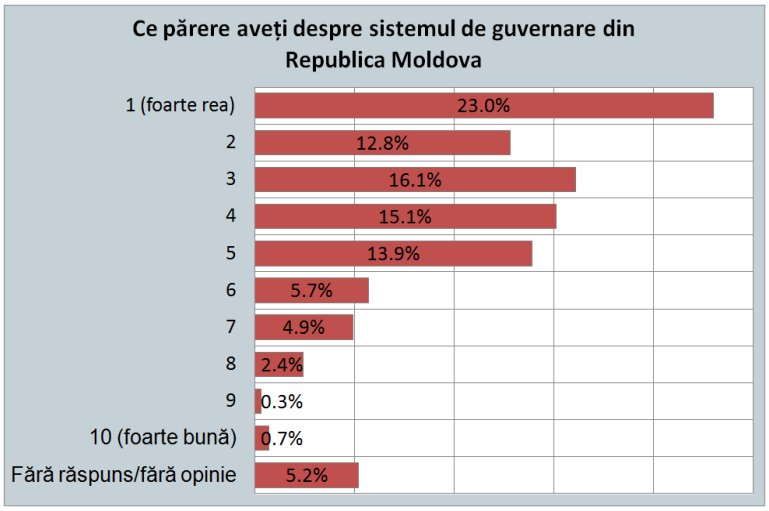
Sursa: sondajul comandat de EG

De altfel, într-un context în care se cunoaște că bani publici sunt utilizați eficient crește și predispunerea populației față de plata impozitelor. Utilizarea judicioasă a banului public, la fel, constituie o precondiție ce ar consolida morala fiscală a societății. Cea mai mare parte a persoanelor, ce au participat la sondaj (45,5%) consideră că echilibrarea bugetară ar trebui realizată printr-o utilizare mai bună a resurselor existente.

Încrederea în administrația locală, la fel, reprezintă un factor ce determină predispunerea pentru plata impozitelor. Oamenii asociază direct bunăstarea comunității cu activitatea primarului. În condițiile, în care este evidentă contribuția primarilor la dezvoltarea localității, scade reticența populației privind transferarea unei părți din bunăstare personală către stat. Se prezumă, că cedarea unei părți din venituri, sub formă de impozite, va fi compensată prin creșterea bunăstării comunității - proces, care se va datora, inclusiv, și activității primarului. Totuși nivelul de încredere în primari este destul de scăzut. Astfel, 25,7% din respondenți „nu prea au încredere" în primari, iar 25,1% din intervievați „nu au du deloc încredere" în conducătorii localităților.

Sistemul de guvernare rămâne a fi un factor decisiv, ce determină nivelul moralității fiscale în societate. Buna guvernare și funcționarea calitativă a instituțiilor publice este precondiția principală pentru asigurarea dezvoltării de durată a țării. În contextul, funcționării eficiente a instituțiilor guvernamentale populația este predispusă să plătească onest impozitele pentru a susține politicile publice promovate. Din păcate, în Republica Moldova populația are o atitudine, în mare parte, negativă vizavi de calitatea sistemului de guvernare (vezi Figura 10).

Figura 10. Atitudinea populației față de sistemul de guvernare



Sursa: sondajul comandat de EG

Pentru, Republica Moldova, corelația dintre nivelul veniturilor cetățenilor și moralitatea fiscală este una paradoxală. Astfel, populației bogate îi este caracteristic un nivel redus al moralității fiscale. Acest raport poate fi explicat prin modalitatea de îmbogățire a populație. Republica Moldova este o economie caracterizată printr-o dezvoltare anemică, cu o justiție ineficientă și un nivel înalt al corupției, și favoritismului - situație în care îmbogățirea persoanelor s-a realizat și se realizează într-un mod nu prea onest. Din păcate, această atitudine caracteristică mai multor persoane îmbogățite contribuie la perpetuarea comportamentul neonest, inclusiv în relația cu statul. În rezultat, la mai multe persoane cu o bunăstare sporită, nivelul moralității fiscale este mai scăzut, iar neconformarea fiscală este mai mare.

2.5. Concluzii și recomandări

În cazul Republicii Moldova, nivelul moralității fiscale este determinat de factori, care reprezintă aspecte de bază pentru funcționarea statului. Atât nivelul înalt al corupției, cât și calitatea rea a actului guvernamental diminuează predispunerea moldovenilor de a plăti impozitele. Unul din ingredientele din rețeta de reducere a neconformării fiscale ar trebui să fie realizarea reformelor fundamentale, ce asigură buna funcționare a statului, cum ar fi: combaterea corupției, reformarea

justiției și a instituțiilor publice. Este important de ținut cont că elemente minore de abuz asupra intereselor publice și injustiție pot eroda considerabil moralitatea fiscală. Astfel, aplicarea măsurilor coercitive pentru contracararea acestor acțiuni este esențială pentru sporirea moralității fiecale.

Modul de gestionare a finanțelor publice și informarea populație privind situația bugetului ar putea consolida semnificativ moralitatea fiscală. Transparentizarea procesului bugetar și responsabilizarea funcționarilor publici în vederea utilizării nerisipitoare a banilor publici, ar consolida încrederea populației în instituțiile statului, fapt ce ar stimula și creșterea conformării fiscale. În acest sens, autoritățile trebuie să pună mai mult accent pe deschiderea instituțiilor, acordarea unei atenții sporite comunicării și implicării cetățenilor. Este un exemplu elocvent pentru a demonstra că cheltuielile instituțiilor pentru asigurarea transparenței și informării adecvate a cetățenilor pot aduce beneficii directe bugetului public. Mecanismul actual, care nu permite generarea pensiilor decente și care nu este sustenabil în timp, cauzează o atitudine rezervată din partea populație față de sistemul național de pensionare. La rândul său, neîncrederea în sistemul de pensii determină reticența față de efectuarea plăților către bugetul public național. În acest context, fortificarea moralității fiscale poate fi realizată doar în cazul reformării profunde a sistemului de pensii.

Încrederea redusă în autoritățile locale, la fel, diminuează moralitatea fiscală. Sporirea încrederii populației în activitatea autorităților locale ar avea efecte asupra conformării fiscale. Pentru augmentarea reputației primarilor e nevoie de a promova reforme ce ar spor atât sursele financiare, dar și competențele autorităților locale. În acest sens este nevoie de a realiza reforme ce ar întări autonomia locală și ar decupla finanțarea localităților de influențele politice. Concomitent, e nevoie de a lucra în vederea responsabilizării și transparentizării activității autorităților publice.

Corelația negativă dintre bunăstarea populației și a moralității fiscale este îngrijorătoare, care ar putea fi interpretată că oamenii cu venituri mai mari din cauza perceperii poverii fiscale ca fiind mare, văd una din sursele principale de venit neplata impozitelor. Pe de altă parte, acest rezultat poate fi explicat și prin faptul că persoanele cu venituri mai mici nu achită, sau nu știu că achită impozite (cazul salariaților) astfel manifestând o moralitate fiscală mai mare. Totodată, este necesar de menționat că pentru studierea acestei relații, la prima vedere paradoxală, sunt necesare cercetări suplimentare.

3. Instituțiile implicate în diminuarea discrepanței fiscale

Scopul capitolului este de a prezenta aranjamentele instituționale ce asigură colectarea impozitelor și taxelor la Bugetul Public Național. În acest sens au fost prezentate atribuțiile principalelor instituții în colectarea veniturilor fiscale, precum și instituțiile responsabile și implicate în diminuarea discrepanței fiscale.

3.1. Structura veniturilor bugetare

Bugetul Public Național (BPN) în Republica Moldova este format din următoarele componente autonome: Bugetul de Stat, Bugetele Unităților Administrativ Teritoriale, Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat și Fondul Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală. Partea de venituri ale fiecărei componente este formată din surse proprii și transferuri inter-bugetare. Cu toate că fiecare componentă bugetară din BPN este autonomă în luarea deciziilor privind formarea și executarea bugetului, acestea sunt strâns legate între ele și au un sistem complex de relații prin care interacționează.

Tabelul 6. Structura veniturilor BPN, 2013

Nivel 1	*Nivel 2*	*Nivel 3*	*Structura nivel 3/2,%*	*Structura nivel 3/total, %*
Curente (94.4%)	Veniturile fiscale (87%)	Impozitele pe venit	13.2	11.5
		Contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii	24.1	21.0
		Primele pentru asigurările obligatorii de asistenta medicala	6.1	5.3
		Impozitele pe proprietate	1.0	0.9
		Impozite interne pe mărfuri si servicii (TVA, Accize, taxe Rutiere, Resurse naturale, altele)	51.2	44.6
		Impozitele asupra comerțului exterior si operațiunilor externe	4.4	3.8
	Venituri nefiscale(3.8%)	Alte venituri din activitatea de întreprinzător	40.9	1.5
		Taxele si plățile administrative	42.9	1.6
		Amenzile si sancțiunile administrative	16.2	0.6
	Mijloacele speciale ale instituțiilor publice (2.4%)	Mijloacele speciale ale instituțiilor publice	100	2.4
	Veniturile fondurilor speciale (1.1%)	Veniturile fondurilor speciale, inclusiv încasate de organul fiscal	100	1.1
Granturi (5.6%)	Interne,		1.7	0.1
	Externe		98.3	5.5

Sursa: Ministerul Finanțelor

În conformitate cu clasificația bugetară, partea de venituri a BPN al Republicii Moldova este formată din 2 categorii principale[28]: Venituri curente și Granturi. La rândul său categoria de Venituri Curente este formată din 4 grupe de venituri, iar Granturile din două (Tabelul 6). Încasările din grupa Venituri Fiscale asigură cea mai mare pondere a veniturilor BPN, circa 87% din veniturile totale ale BPN.

Totodată, este bine de menționat că structura din Tabelul 6 este prezentată în baza Clasificației bugetare în vigoare, care nu reflectă în totalitate sensul strict al denumirilor elementelor acesteia. Astfel, există plăți în buget care au aceiași natură, însă sunt atribuite la grupe diferite de venituri. Cele mai frecvente cazuri se întâlnesc cu taxele locale, plățile administrative și taxele pe resursele naturale. În conformitate cu CF taxele locale și resursele naturale sunt plăți ce fac parte din sistemul fiscal al țării, însă o bună parte din acestea (capitolul 122 grupele (27-30, 32, 34, 41, 46-49, 66, 68, 69, și altele din Clasificația Bugetară) sunt încasate ca venituri nefiscale, în timp ce altele de același tip la venituri fiscale.

De asemenea, dacă reieșim din definiția și descrierea sistemului fiscal din Republica Moldova prezentate în Codul Fiscal (Capitolul I, CF), atunci nici din acest punct de vedere nu există o claritate privind veniturile fiscale. În Republica Moldova se percep impozite şi taxe (i) de stat şi (ii) locale (Art 6,alin 4, CF). Astfel, în conformitate cu prevederile art. 6 alin (5) din CF sistemul impozitelor şi taxelor de stat include: a) *impozitul pe venit*; b) *taxa pe valoarea adăugată*; c) *accizele*; d) *impozitul privat*; e) *taxa vamală*; f) taxele rutiere, - iar cel local include 17 impozite și taxe[29]. În sensul strict al CF, la capitolul încasări fiscale trebuie să fie incluse doar aceste taxe și impozite. Din acest punct de vedere Contribuțiile sociale și medicale nu ar trebui să facă parte din *venituri fiscale*.

Astfel, putem constata abateri substanțiale între clasificația bugetară existentă și prevederile legale în vigoare. Din această cauză nu se asigură o reflectare precisă în ce privește structura încasărilor în BPN. În acest sens, este necesară o revizuire a Clasificației bugetare, astfel încât aceasta să reflecte structura sistemului fiscal din Republica Moldova și în același timp să fie armonizată cu cerințele internaționale[30].

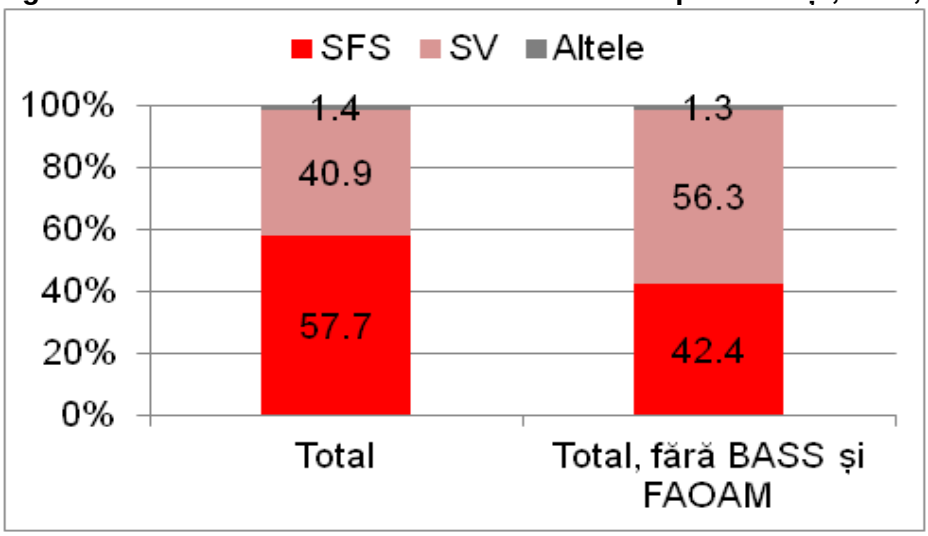
În colectarea veniturilor fiscale sunt implicate mai multe instituții: SFS, SV, CNAS, CNAM, alte autorități și instituții publice. Cele mai importante instituții în colectarea impozitelor și taxelor sunt SFS și SV (Figura 11). La eliminarea fondurilor BASS și FAOAM ponderile acestora practic se inversează. De asemenea, este bine de menționat că în repartiția veniturilor reprezentate, nu sunt incluse veniturile din mijloacele speciale și a fondurilor speciale.

[28] Conform datelor preliminare de executare a BPN pentru 2013, veniturile curente au constituit circa 94% din veniturile BPN, http://mf.gov.md/files/reports/1.%20BPN_7.pdf

[29] a) impozitul pe bunurile imobiliare; a[1]) impozitul privat; b) taxele pentru resursele naturale; c) taxa pentru amenajarea teritoriului; d) taxa de organizare a licitaţiilor şi loteriilor pe teritoriul unităţii administrativ-teritoriale; e) taxa de plasare (amplasare) a publicităţii (reclamei); f) taxa de aplicare a simbolicii locale; g) taxa pentru unităţile comerciale şi/sau de prestări servicii; h) taxa de piaţă; i) taxa pentru cazare; j) taxa balneară; k) taxa pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători pe rutele municipale, orăşeneşti şi săteşti (comunale); l) taxa pentru parcare; m) taxa de la posesorii de câini; p) taxa pentru parcaj; r) taxa pentru salubrizare; s) taxa pentru dispozitivele publicitare.

[30] Ministerul Finanțelor a elaborat o nouă clasificație bugetară în conformitate cu practicile internaționale, care începând cu 01.01.2016, urmează a fi pusă în aplicare

Figura 11. Structura colectării veniturilor BPN după instituții, 2013, %



Sursa: Ministerul Finanțelor

Colectarea veniturilor în BASS și FAOAM este atribuită SFS, însă în realitate doar cele din FAOAM în cea mai mare parte sunt colectate de SFS, iar colectarea veniturilor din BASS este împărțită cu CNAS. Fără a diminua rolul SV în colectarea veniturilor, este bine de menționat că SFS în afară de operațiunea de încasare a impozitelor și taxelor de fapt asigură gestiunea integrală a acestora, având un rol primordial în acest proces față de SV.

Tabelul 7. Structura veniturilor colectate de SFS și SV, 2013, mil lei

Tipul veniturilor	*SFS*	*SV*	*Altele*	*Total colectat**
Total	**20599.6**	**14606.1**	**503**	**35708.7**
- Venituri fiscale	***19598.2***	***14586.4***	***172***	***34356.6***
- TVA	3989.7	10106.1	0.1	14095.9
- Accize	710.2	3059.5		3769.7
- Taxe rutiere	496.9	46.8	0.01	543.71
- Taxe vamale și pentru efectuarea procedurilor vamale		1374.0		1374
- Venituri nefiscale	***1001.3***	***19.7***	***330.9***	***1351.9***
- Alte venituri din activitatea de întreprinzător şi din proprietate	323.2		230	553.2
- Taxele şi plăţile administrative	480.3	2.1	97.6	580
- Amenzi şi sancţiuni administrative	197.7	17.6	3.3	218.6
Total, fără BASS și FAOAM	**11002.9**	**14606.1**	**342.1**	**25951.1**

Notă: În tabel nu sunt prezentate veniturile din mijloacele speciale ale instituțiilor publice, ale fondurilor speciale și din granturi

Sursa: Ministerul Finanțelor

În Tabelul 7 sunt prezentate veniturile încasate de SV, SFS și Alte instituții după principale tipuri de venituri, în special pentru tipurile unde responsabilitatea de colectare este împărțită între instituții. Astfel se poate constată că de fapt, doar circa 9.4% din veniturile colectate în vamă (sau 3.8% din

total venituri colectate) sunt taxe vamale și taxe pentru serviciile vamale (ultima în esență ne fiind taxă). Restul fiind alte impozite și taxe, în colectarea cărora sunt implicate și alte instituții, majoritatea absolută aparținând SFS. Din cele prezentate, se poate observa că buna administrare fiscală depinde în mare parte de nivelul de cooperare a SFS și SV.

3.2. Instituțiile cu atribuții de administrare fiscală

3.2.1. Legislația fiscală

Legislația fiscală este formată din Codul Fiscal (CF), legile de punere în aplicare a CF și alte acte normative adoptate în conformitate cu CF, iar actele adoptate de către Guvern, administrațiile publice locale (APL), serviciul fiscal de stat (SFS), serviciul vamal (SV) și alte instituții, nu trebuie să contravină CF[31], sau/și să depășească prevederile CF. Astfel, legislația fiscală reglementează doar impozitele și taxele menționate expres (6 de stat și 17 locale) în CF.

Raporturile ce apar în cadrul administrării fiscale[32] sunt reglementate de Titlul V al CF, care stabilește că organele ”care exercită atribuţii de administrare fiscală sânt: (i) **organele fiscale**, (ii) **organele vamale**, (iii) **serviciile de colectare a impozitelor şi taxelor locale** din cadrul primăriilor şi (iv) **alte organe abilitate, conform legislaţiei**” (Art 131). De asemenea, se stipulează că ”Organele cu atribuţii de administrare fiscală, în procesul exercitării atribuţiilor respective, conlucrează între ele şi colaborează cu alte autorităţi publice” și pot organiza acțiuni comune în baza înțelegerilor reciproce. Altfel spus, acestea sunt autonome și își construiesc activitatea pe bază de colaborare voluntară.

Autonomia organelor de administrare fiscală, în sensul excluderii ingerinței altor instituții în activitatea acestora, este absolut necesară și este unul din factorii de succes pentru realizarea obiectivelor acestora. Totodată, în ce măsură acestea trebuie să fie autonome una față de alta, și dacă cooperarea între acestea poate fi doar una voluntară pentru condițiile Republicii Moldova sunt chestiuni care necesită a fi analizate și discutate foarte atent.

3.2.2. Serviciul Fiscal de Stat

Organele Fiscale sunt elementele principale ale Serviciului Fiscal de Stat, adică sunt autoritățile acestui sistem[33]: Inspectoratul Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanţelor, Inspectoratele Fiscale de Stat Teritoriale (IFT) (şi/sau Inspectoratele Fiscale de Stat Specializate) aflate în subordonarea Inspectoratului Fiscal Principal de Stat. Toate organele fiscale au personalitate juridică. Modul de organizare a activităţii organelor fiscale este stabilit în Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea organelor Serviciului Fiscal de Stat aprobat prin Hotărârea de Guvern (HG) nr 1736 din 31.12.2002 cu modificările ulterioare. Efectivul limită a organelor din Serviciului Fiscal este stabilit în număr de 1892 de unităţi, dintre care pentru Inspectoratul Fiscal Principal de Stat în număr de 245 de unităţi. SFS este format din IFPS și 35 de IFT în 32 de raioane, UTA Gagauzia, mun Bălți și Chișinău.

[31] Codul Fiscal, Art. 3, Titlul I

[32] Administrarea fiscală reprezintă activitatea organelor de stat împuternicite şi responsabile de asigurarea colectării depline şi la termen a impozitelor şi taxelor, a penalităţilor şi amenzilor în bugetele de toate nivelurile, precum şi de efectuarea acţiunilor de urmărire penală în caz de existenţă a unor circumstanţe ce atestă comiterea infracţiunilor fiscale. (Art. 9, CF, Titlul I)

[33] *Serviciul Fiscal de Stat* – sistem centralizat de organe fiscale şi activitatea funcţionarilor fiscali care deţin funcţii în aceste organe, orientată spre exercitarea atribuţiilor de administrare fiscală, conform legislaţiei fiscale. (CF, Titlul V, Art. 129)

Inspectoratul Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor (IFPS) are atribuții de organizare a activității Serviciului Fiscal, de control și supraveghere asupra activității IFT, normative, de promovare a conformității fiscale, de control privind respectarea legislației fiscale în activitatea organelor vamale şi serviciilor de colectare a impozitelor şi taxelor locale, de colaborare externă, de raportare și informare (Art 133, alin (I), Cod Fiscal (CF)). De asemenea, IFPS are practic toate atribuțiile executive ale unui IFT, plus câteva atribuții speciale ce țin de efectuarea verificării softurilor instalate în maşinile de casă şi de control și de repatriere a mijloacelor băneşti, a mărfurilor şi serviciilor provenite din tranzacţiile economice externe.

IFPS îşi exercită atribuţiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova, iar IFT poate să-şi exercite atribuţiile în afara teritoriului stabilit numai cu autorizarea conducerii Inspectoratului Fiscal Principal de Stat (alin (3) art 133, CF). Raza de activitate a IFT şi raza de deservire a contribuabililor, precum şi atribuţiile de bază şi raza de activitate ale inspectoratelor fiscale de stat specializate sunt stabilite de asemenea de IFPS (alin (5), art 132, CF). Inspectoratul Fiscal Principal de Stat are dreptul să instituie posturi fiscale altele decât cele instituite în conformitate cu actele legislative şi alte acte normative. (art 134).

Inspectoratul Fiscal de Stat Teritorial (IFT) sau **Inspectoratul Fiscal Specializat** (IFS, deocamdată nu sunt instituite) are atribuții de executare nemijlocită a activităților ce vin să asigure calcularea corectă și plata integrală și la timp a obligațiilor fiscale de către contribuabilii din raza stabilită. În acest sens IFT/IFS asigură evidența integrală a contribuabililor și obligațiilor fiscale, efectuează controale, întreprinde măsuri pentru asigurarea stingerii obligaţiilor fiscale, efectuează executarea silită a obligaţiilor fiscale, sigilează maşinile de casă şi de control ale contribuabililor, ţine evidenţa lor și efectuează controale privind utilizarea acestora, examinează contestaţii și cereri de la contribuabili, popularizează legislația fiscală, distribuie formulate tipizate și eliberează facturi fiscale.

Atribuțiile Organelor Fiscale sunt prevăzute expres în art 133 (titlul V), din CF. Totodată, în lista de atribuții stipulate pentru IFPS și IFT la art. 133, de asemenea există și o stipulare generică ”exercită alte atribuţii prevăzute de legislaţie” prin care se deschide posibilitatea introducerii și altor atribuții în alte acte legale decât CF. Această prevedere practic a transformat organele fiscale în instituții ”bune la toate”, care sunt obligate să se ocupe de activități care nu țin de scopul de bază pentru care acestea au fost create.

SFS efectuează un șir de activități nu tocmai proprii unui serviciu fiscal: ”înstrăinarea/vânzarea bunurilor confiscate, bunurilor păstrate în calitate de dovezi, în legătură cu săvârşirea unor infracţiuni, şi altor proprietăţi ajunse în proprietatea statului; încasarea împrumuturilor nerambursate, acordate de stat sau organele statului agenţilor economici; verificarea corectitudinii calculării taxei de stat; colectarea taxei pei investiţiile capitale în sectorul construcţiilor şi altele”[34]. Acestea și alte funcții exercitate de către SFS nu au acoperire în CF, însă sunt stipulate în alte acte legislative. Printre acestea se pot menționa:

- Controlul asupra repatrierii mijloacelor băneşti, a mărfurilor şi serviciilor provenite din tranzacţiile economice externe, integralităţii importului de mărfuri şi prestărilor de servicii (Legea nr. 1466-XIII din 29 ianuarie 1998 cu privire la reglementarea repatrierii de mijloace bănești)

[34] Raportul de activitate al SF pe 2013, http://www.fisc.md/rapoarte_informatii.aspx?file=3607

- Evidența și monitorizarea încasărilor în Fondurile de susţinere socială a populaţiei (național și local). (Legea Fondului republican şi a fondurilor locale de susţinere socială a populaţiei nr.827-XIV din 18 februarie 2000)
- Să suspende pe cale extrajudiciară operaţiunile bancare, să sechestreze şi să perceapă în mod incontestabil mijloacele datorate din conturile bancare ale acestor beneficiari de mijloace din împrumuturi de stat şi/sau de garanţii de stat, conform procedurii stabilite de legislaţia în vigoare. (Legea nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanţiile de stat şi recreditarea de stat)
- Oferă informații la cerinţele administratorului/lichidatorului înaintate în exercitarea atribuţiilor. (Legea nr. 149 din 29.06.2012 insolvabilităţii)
- Oferă informații la cerinţele executorilor judecătoresc înaintate în exercitarea atribuţiilor. (Codului de executare al Republicii Moldova nr. 443-XV din 24 decembrie 2004)
- Exercită funcția de creditor, în cazul în care sumele se încasează în beneficiul statului, calitatea de creditor o exercită Ministerul Finanţelor prin intermediul organelor fiscale teritoriale. (Codului de executare al Republicii Moldova nr. 443-XV din 24 decembrie 2004)
- Organele fiscale efectuează controlul valutar (alături de alte organe)(Controlul valutar reprezintă totalitatea măsurilor aplicate de către organele şi agenţii controlului valutar în scopul asigurării respectării de către rezidenţi şi nerezidenţi a prevederilor legislaţiei valutare Art. 57), (Legea Nr. 62 din 21.03.2008 privind reglementarea valutară)

Astfel, se poate constata că funcțiile menționate nu sunt întru totul în corespundere cu competențele specificate în CF. Pentru obținerea unor rezultate bune în administrarea fiscală și prin urmare în colectarea în totalitate a veniturilor la BPN, funcțiile SFS trebuie să se limiteze cât mai mult la cele specificate în CF. Sarcinile legate de gestiunea patrimoniului public, recuperarea acestuia și altor funcții improprii SFS, este necesar să fie transmise altor instituții, sau dacă e cazul să fie create astfel de instituții. De asemenea, este necesar de ținut cont că SFS dezvoltă și întreține baze de date, exclusiv pentru executarea sarcinilor stipulate în CF și este bine de evitat transformarea SFS în furnizor de informații pentru diferite instituții. Multitudinea de funcții ce nu țin neapărat de administrarea fiscală, sustrag resurse importante ale SFS și perturbează activitatea de bază a acestuia.

Totodată, din cele menționate mai sus (vezi legislația fiscală) se observă că Codul Fiscal cuprinde reglementarea la doar o parte din plățile obligatorii în BPN, în timp ce este implicat în colectarea aproape a tuturor veniturilor acestuia. Cele mai importante venituri BPN care nu sunt incluse în CF sunt *contribuțiile sociale*, *primele pentru asigurările obligatorii de asistenta medicala* și plățile în fondurile speciale. Acestea sunt reglementate de legea privind sistemul public de asigurări sociale[35] și legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală.[36] Totodată, legile menționate în partea de administrare a acestor contribuții fac trimiteri la legislația fiscală. Astfel, indirect unele aspecte ce țin de administrarea contribuțiilor sociale și primelor pentru asigurarea medicală sunt reglementate de CF.

Cu toate că la nivel internațional nu există o practică unitară referitor la includerea contribuțiilor sociale în CF, totuși ținând cont de avantajele unificării sistemului fiscal cu referire la Republica

[35] Legea nr. 489 din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale

[36] legea nr. 1593-XV din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală

Moldova, considerăm oportună introducerea acestora în CF. În aceste condiții, administrarea veniturilor în fondurile menționate ar deveni mai eficientă și efectivă, fără a atinge într-un fel independența administrării acestor fonduri. De asemenea, prin includerea acestora în CF s-ar crea mai multe oportunități pentru îmbunătățirea regimului de reglementare a afacerilor.

3.2.3. Organele Vamale

Principalul scop al organelor vamale ce reiese din CF art 154, 155 este perceperea obligațiilor fiscale ce țin de trecerea și/sau plasarea mărfurilor în regimul vamal potrivit legislației. Codul Vamal (CV) stabilește 4 tipuri de drepturi de import și export (taxa vamală, TVA, Accize, taxa pentru proceduri vamale), 3 din care fac parte din sistemul de impozite și taxe stabilite de CF, iar taxa pentru proceduri vamală este introdusă de CV și nu este o taxă fiscală, ci este o plată a unui serviciu. Totodată, este necesar de menționat că SV are și alte atribuții ce nu țin în mod direct de perceperea drepturilor de import și export astfel ca lupta cu contrabanda, contribuie la asigurarea securității statului, statisticii, politicii economice, facilitarea comerţului şi transportului internaţional, reglementarea schimbului de mărfuri pe teritoriul vamal al Republicii Moldova.

Organele vamale sânt organe de drept care constituie un sistem unic, format din Serviciul Vamal (SV), birouri vamale şi posturi vamale (Art 9, alin 2, CV). Serviciul Vamal este autoritatea publică de specialitate care exercită conducerea efectivă a activităţii vamale în Republica Moldova (art 8, CV). Unităţile subordonate (birourile vamale şi posturile vamale) sunt create, reorganizate şi lichidate de către Serviciul Vamal (Art 9, alin 4). Codul Vamal (art 9, alin 3) stabilește expres că ”statutul, funcţiile şi competenţa Serviciului Vamal sunt determinate” de CV şi de Guvern. În același timp CF (art 154) stipulează că organele vamale exercită atribuţii de administrare fiscală potrivit CF, CV şi altor acte normative adoptate în conformitate cu acestea. De asemenea, SFS are atribuții de control privind respectarea legislației fiscale în activitatea organelor vamale (Art 133, alin (I), CF), care sub nici o formă nu se regăsește în legislația vamală.

În conformitate cu CV rolul MF în activitatea SV se rezumă doar la câteva chestiuni tehnice ce țin de modul de ţinere şi actualizare a fişelor personale de evidenţă ale plătitorilor vamali și stingerea obligațiilor de plată (în mare parte acestea sunt legate de implicarea trezoreriei). De asemenea, organul fiscal ”participă la elaborarea politicii vamale a statului şi implementează această politică” (art 11, lit (a), CV), fără a menționa rolul MF în elaborarea politicilor.

Totodată, în Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Vamal aprobat prin HG nr.4 din 02.01.2007 se stipulează că structura în ansamblu pentru sistemul Serviciului Vamal și schema de încadrare pentru aparatul central se aprobă de Ministrul finanţelor, iar pentru organele vamale teritoriale – de directorul general al Serviciului. Se stabileşte efectivul-limită în ansamblu pentru organele vamale în număr de 1728 de unităţi, din care 1395 de unităţi pentru birourile vamale.

Astfel, se poate concluziona că administrarea vamală prin reglementările existente este „independentă” de SFS, chiar dacă administrarea vamală este în mare parte menită să administreze impozite și taxe din domeniul de responsabilitate a SFS. La nivel de reglementare nu exista prevederi clare de coordonare a activităților, de efectuarea de către SFS a controlului asupra executării legislației fiscale de către organele vamale. Lipsa acestor prevederi lasă prea mult spațiu pentru interpretarea voluntară a acestora, devine vulnerabilă factorilor subiectivi și de conjunctură politică.

3.2.4. Serviciului de colectare a impozitelor şi taxelor locale

Acestea funcționează în cadrul Primăriilor și au atribuții de administrare a impozitelor și taxelor locale. Serviciile în cauză întreprind măsuri de stingere a obligației fiscale, popularizează legislația fiscală și examinează scrisorile (cererile şi reclamaţiile) contribuabililor, efectuează controale fiscale privind impozitele și taxelor locale. De asemenea, acestea asigură evidenţa integrală şi conformă a contribuabililor şi a obligaţiilor fiscale, pentru contribuabilii ale căror obligaţii fiscale sunt calculate de serviciile respective şi la evidenţa acestor obligaţii, alte atribuţii prevăzute expres de legislaţia fiscală. Partea ce ține de atribuțiile privind compensarea, restituirea sumelor plătite în plus, executarea silită a obligaţiilor fiscale şi tragerea la răspundere pentru încălcări fiscale sunt exercitate, în comun cu organul fiscal (art 156, CF). Decizia ce ține de exercitarea atribuțiilor de administrare fiscală se iau de Primar (pretor), iar în cazul atribuțiilor comune cu organul fiscal de către ultimul, după coordonarea cu Primarul (pretorul). În cazul refuzului semnării de către Primar, decizia este semnată de organul fiscal după consemnarea faptului respectiv.

Serviciul este creat de Consiliul Local respectiv și funcționează în baza unui regulament aprobat de acesta și elaborat în baza unui regulament tip, aprobat de Guvern[37]. Această funcție în primăriile mici poate fi efectuată de către secretarul primăriei. Chiar dacă reprezentanții APL și a IFPS nu au exprimat careva disfuncționalități majore, totuși este necesar de menționat că Hotărârile Curții de Conturi privind administrarea patrimoniului public de către APL abundă de constatări privind înregistrarea incompletă a contribuabililor și colectarea parțială a veniturilor la nivel local. În acest context este bine de menționat că principala cauză a acestei situații costă în motivațiile slabe a APL privind colectarea veniturilor proprii. Odată cu modificarea legii privind finanțele publice locale, există premize că situația se va schimba, iar odată cu aceasta și colaborarea dintre serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale din APL și organele SFS va trece la un alt nivel.

3.2.5. Alte instituții și interacțiunea acestora cu SFS

Totodată, în afară de instituțiile menționate mai sus în colectarea veniturilor la BPN sunt implicate și alte instituții. Aceste instituții de regulă lucrează în interacțiune cu organele cu atribuții de administrare fiscală. Cele mai importante grupe de venituri, pentru administrarea cărora sunt implicate 2 sau mai multe instituții sunt:

i. Contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii

Pentru administrarea acestor venituri sunt responsabile SFS și Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS):

SFS colectează contribuţiile de asigurări sociale de stat obligatorii, controlează corectitudinea calculării şi virării lor în termen la BASS, urmărește sumele datorate și aplică executarea silită (art. 30, 35, L489), în condițiile legislației fiscale. De asemenea, SFS poate să amâne și să reeșaloneze sumele datorate în conformitate cu Legea anuală a bugetului asigurărilor sociale de stat.

CNAS efectuează evidenţa contribuţiilor de asigurări sociale se face prin structurile teritoriale ale Casei Naţionale; calculează majorările de întârziere (art 28); controlează veridicitatea dărilor de seamă referitoare la bugetul asigurărilor sociale de stat, corectitudinea utilizării mijloacelor virate la

[37] Regulamentul-tip privind serviciul de colectare a impozitelor şi taxelor locale din cadrul primăriei, aprobat prin HG nr. 998 din 20august 2003.

bugetul asigurărilor sociale de stat (prestaţii de asigurări sociale şi alte plăţi prevăzute de legislaţie); asigură evidenţa la nivel naţional a tuturor plătitorilor contribuţiilor la BASS.

Forma de administrare a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii în care sunt implicate organele fiscale și CNAS rezultă din specificul acestor contribuții, necesitatea unor activități ce țin de managementul plăților din fondurile sociale, care necesită și o evidență individuală a fiecărui asigurat, iar nivelul plăților în multe cazuri depind de nivelul de contribuții. Astfel, înlocuirea acestei forme de administrare în care sunt implicate ambele instituții cu una singură nu o considerăm oportună.

Totodată, o perfecționare a acestor relații este necesară, în special pentru sporirea eficienței administrării fiscale și micșorarea costurilor de raportare a agenților economici. Reglementarea actuală din L489 privind colectarea contribuțiilor este neclară, fiindcă nu conține o acțiune explicită întru realizarea acesteia. Mai curând funcția de colectare este exercitată de CNAS, fiindcă aceasta încasează plățile și primește rapoartele respective. În opinia noastră, în realitate SFS de fapt realizează doar funcțiile de verificare a calculării contribuției, executării datoriilor și de informare și explicare. Astfel, principalele probleme ce apar în administrarea acestor contribuții rezidă din faptul că evidența și raportarea este la CNAS, iar executarea încasărilor la SFS. Legislația actuală operează cu noțiuni precum administrarea fiscală, colectarea, evidența contribuțiilor, e.t.c. fără a fi definite în mod coerent. Pentru clarificarea situației este necesară o abordare unică, pornită de la definirea comprehensivă a proceselor operaționale necesare pentru ”colectarea” (în sensul de scop final) veniturilor.

Ținând cont de faptul că nivelul de colectare a contribuțiilor sociale (și primelor de asigurare medicală) depind foarte mult de amploarea fenomenului de lucru la negru și plata salariilor în plic, existență unei instituții care efectiv să lupte cu aceste fenomene este crucială. Activitățile SFS și CNAS (și CNAM) în prezent foarte puțin sunt orientate spre lupta cu aceste fenomene. O instituție mai aproape de lupta cu aceste fenomene ar fi **Inspectoratul de Stat al Muncii**, însă practica ne arată că acest lucru nu se întâmplă. Există câteva cauze majore ale acestei situații:

- Specificul instituției este orientat mai mult spre protecția drepturilor angajaților decât respectarea în general al legislației muncii, și în mod particular a celei fiscale. Astfel, intervenția Inspectoratului de regulă este bazată pe sesizarea angajaților. Evident în cazul când angajatul și angajatorul încalcă legea de comun acord inițierea inspecțiilor nu trebuie de așteptat că va veni de la angajat.
- Inspectoratul are o gamă prea largă de atribuții și obiective, astfel nereușitele în domeniul în discuție nu sunt suficient de vizibile și nu contează în evaluarea performanței Instituției. Aceasta este o practică răspândită în Moldova, de regulă instituțiile cu mai multe obiective își „permit” eșuarea realizării anumitora din ele.
- Inspectoratul nu este „echipat” din punct de vedere legal, procedural, informațional și tehnic în modul necesar pentru a face față acestor sarcini.

Astfel, existența unei claritați asupră faptului care este instituția cu responsabilitatea finală în lupta cu fenomenele de angajare la negru și ”plata în plic” a salariilor este foarte importantă pentru sănătatea finanțelor publice. Acest lucru va contribui mult și la crearea unei platforme efective de colaborare cu alte instituții fără de care va fi greu de obținut rezultatele dorite. Ținând cont de situația existentă și de dificultățile care împiedică lupta cu acest fenomen SFS este instituția care trebuie să preia integral leadershipul în soluționarea problemelor din acest domeniu.

ii. Primele pentru asigurările obligatorii de asistență medicala

În mod direct în administrarea primelor de asigurare medicală sunt implicate Compania Națională de Asigurări în Medicină și Serviciul Fiscal de Stat. În conformitate cu prevederile legale principale atribuții ale acestora sunt:

Compania Națională de Asigurări în Medicină:

- să verifice respectarea de către angajatori a legislaţiei la includerea angajaţilor în listele de evidenţă nominală a persoanelor angajate şi la prezentarea acestora CNAM, și
- să identifice persoanele fizice care au obligaţia să se asigure în mod individual şi să le tragă la răspundere contravenţională pentru neîndeplinirea obligaţiilor stabilite de legislaţie (L nr. 1585/1998, art. 12, și art 17, L 1593/2002)
- să țină evidența și să controleze corectitudinea calculării şi virării în termen a primelor și încasarea penalităţilor şi sancţiunilor financiare pentru primele de asigurare obligatorie de asistenţă medicală calculate în formă de sumă fixă (art. 17, L 1593/2002)

Serviciul Fiscal de Stat:

- Evidenţa şi controlul corectitudinii calculării şi virării în termen la contul CNAM a primelor și încasarea penalităţilor şi sancţiunilor financiare, precum și să efectueze executarea silită pentru primele de asigurare stabilite în calitate de contribuţie procentuală la salariu şi la alte recompense (art. 17, L 1593/2002).
- Angajatorii și unităţile, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, persoanele fizice, notarii publici, executorii judecătoreşti şi avocaţii care plătesc persoanelor fizice ori în folosul lor alte recompense prezintă trimestrial (II și GȚ ce nu au mai mult de 3 angajați, anual in Declarația unificată)) organelor SFS, un raport privind calcularea şi transferul primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală conform modelului aprobat de CNAM și IFPS (raportare electronică, în condiţiile stipulate la art. 187 alin. (2^1) din Codul fiscal).

Transferarea practic a întregii responsabilități privind administrarea primelor pentru asigurarea medicală obligatorie a fost o decizie bună. Este important ca odată creșterea nivelului de sofisticare a sistemului de asigurări obligatorii în medicină să nu se piardă acest avantaj.

iii. Impozitele pe proprietate

În administrarea acestor impozite sunt implicate următoarele instituții:

- **Agenţia Relaţii Funciare şi Cadastru**: Aceasta evaluează valoarea bunurilor imobiliare și prezintă la IFPS până la 1 februarie, informaţia cu privire la fiecare obiect şi subiect al impunerii cu impozitul pe bunurile imobiliare. Structura informaţiei şi modul de transmitere a acesteia se stabilesc de IFPS.
- **SFS**: Organizează ţinerea cadastrului fiscal şi monitoringul informaţiei privind fiecare subiect şi obiect al impunerii.
- **Consiliul Local** aprobă cotele (în conformitate cu CF), iar **Autoritatea executivă** a administraţiei publice locale monitorizează deciziile consiliului local privind aplicarea impozitului pe bunurile imobiliare pe teritoriul administrat, le prezintă organelor fiscale în termen de 10 zile de la data adoptării lor şi le aduce la cunoştinţă contribuabililor.
- **Serviciului de colectare a impozitelor şi taxelor locale din Primării**: Calculează suma impozitului pe bunurile imobiliare ale persoanelor fizice care nu sunt înregistrate în calitate de întreprinzător, precum şi ale gospodăriilor ţărăneşti (de fermier), cu participarea

inspectoratelor fiscale de stat teritoriale, și le transmite Avizul de plată a impozitului. fiecărui subiect al impunerii.

Principalele probleme la acest capitol au fost legate mai curând de domeniul politicilor decât de administrarea propriu-zis. Există semnale că APL-le au început sa manifeste un interes cu mult mai mare decât anterior ce va permite îmbunătățirea încasărilor din proprietate.

iv. TVA si Accize

La administrarea acestor impozite sunt implicate în special **SFS și SV.** SFS este responsabil de asigurarea colectării depline şi la termen a acestora, precum și a penalităților și întârzierilor aferente în conformitate cu atribuțiile descrise mai sus. SV este responsabil de perceperea și evidența acestora la trecerea hotarului vamal (export, import, duty free, zone libere).

Din multitudinea de operațiuni ce formează administrarea TVA și a Accizelor, SV îndeplinește o parte importantă însă totuși foarte limitată ca spațiu și timp. Un rezultat final bun poate fi asigurat doar în condițiile când ambele instituții păstrându-și autonomia în limita procedurilor specifice să coopereze și să conlucreze. În condițiile prevederilor legislative actuale, lăsând integral această colaborare la cheremul inițiativelor voluntare, în opinia noastră este o greșeală.

v. Taxe rutiere

Conform CF, Titlul IX există 7 taxe rutiere.

a) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova

- SFS, responsabil pentru evidența și controlul general prin colectarea rapoartelor de achitare de la AE care dețin mijloace de transport, și prin verificarea cu înscrierile în Registrului de stat al transporturilor (conturul G).
- AE care efectuează Testări Tehnice Obligatorii au obligația de a verifica plata înainte de a elibera certificatul respectiv
- Poliția, verifică plata la înmatriculare
- MTIC prin gestiunea Registrului de stat al transporturilor

b) taxa pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova, cu excepţia celor clasificate la poziţia tarifară 8703 şi a remorcilor ataşate la acestea, clasificate la poziţia tarifară 8716

- Responsabilitatea integrală a Organelor Vamale pentru asigurarea încasării taxelor.

c) taxa pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova, clasificate la poziţia tarifară 8703, şi de către remorcile ataşate la acestea, clasificate la poziţia tarifară 8716 (vinieta).

- Responsabilitatea integrală a Organelor Vamale pentru calcularea și colectarea taxelor (vinieta).

d) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehicule a căror masă totală, sarcină masică pe axă sau ale căror dimensiuni depăşesc limitele admise;

- Organele Vamale: sunt responsabile pentru constatarea, calcularea taxelor pentru autovehiculele neînmatriculate în Moldova, verifică plata in hotar (dacă e cazul) și transmit procesele verbale (PV) la inspectoratele fiscale teritoriale (IFT)

- Organul abilitat al administrației publice centrale (ANTA) calculează taxele în cazul autovehiculelor înmatriculate în Moldova și verifică in interiorul tarii corectitudinea calculării și achitării taxelor, raportează la IFT (trimestrial)
- Politia verifica existenta și corectitudinea autorizației și calculează dacă e cazul taxa datorată, poate întocmi PV
- IFT colectează rapoartele de AE și ANTA

e) taxa pentru folosirea zonei de protecţie a drumurilor din afara perimetrului localităţilor pentru efectuarea lucrărilor de construcţie şi montaj;

- ANTA calculează și eliberează autorizații după efectuarea plății, de asemenea prezintă la IFT (trimestrial) informații privind sumele calculate și achitate
- IFT colectează Informațiile de la ANTA și dările de seamă privind achitarea taxei de la AE

f) taxa pentru folosirea zonei de protecţie a drumurilor din afara perimetrului localităţilor pentru amplasarea publicităţii exterioare;

- ANTA calculează pentru primul an taxa, duce evidența subiecților impunerii și prezintă trimestrial informația la IFT
- Agenții Economici abilitaţi să exploateze sectoare ale drumurilor în a căror zonă de protecţie sunt amplasate obiective de publicitate transmit la IFT o informaţie privind fiecare obiect şi subiect al impunerii.
- IFT prin Informațiile prezentate de ANTA (trimestrial), a dărilor de seamă a subiecților impunerii, și a informațiilor (anuale) privind obiectivele impunerii prezentate de Agenții Economici care exploatează zonele de drumuri respective administrează încasarea taxelor.

g) taxa pentru folosirea zonei de protecţie a drumurilor din afara perimetrului localităţilor pentru amplasarea obiectivelor de prestare a serviciilor rutiere;

- ANTA la eliberarea autorizației calculează taxa și trimestrial prezintă o Informație la IFT privind subiecții impunerii și sumele calculate și achitate, precum și o Informație privind subiecţii impunerii cărora le-au fost retrase autorizaţiile și care și-au retras obiectivele,
- Agenții Economici abilitaţi să exploateze sectoare ale drumurilor în a căror zonă de protecţie sunt amplasate obiective de prestare a serviciilor transmit la IFT o informaţie privind fiecare obiect şi subiect al impunerii.
- IFT prin colectarea Informațiilor de la ANTA, Agenții Economici care gestionează drumurile și agenții de impunere administrează încasarea taxelor respective

Pentru administrarea taxelor rutiere sunt implicate SFS, ANTA, SV, Agenții economici cu anumite activități din domeniul transporturilor, Poliția și MTID. Este o grupă de taxe care trebuie reformată. Acest lucru este necesar în primul rând pentru diminuarea poverii agenților economici cu raportarea și efectuarea plăților acestor taxe. Nu este clară necesitatea prezentării unor rapoarte, atunci când obţinerea permiselor este condiţionată de efectuarea plăţilor. În același timp, este necesar de menționat că transportul ca ramură joacă un rol important în fenomenul de evaziune fiscală și alte activități care contribuie la formarea Discrepanței Fiscale.

vi. Resurse naturale

Sistemul taxelor pentru resursele naturale includ (Titlul XIII, al CF):

a) taxa pentru apă;
b) taxa pentru efectuarea prospecţiunilor geologice;
c) taxa pentru efectuarea explorărilor geologice;
d) taxa pentru extragerea mineralelor utile;

e) taxa pentru folosirea spaţiilor subterane în scopul construcţiei obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracţiei mineralelor utile;

f) taxa pentru exploatarea construcţiilor subterane în scopul desfăşurării activităţii de întreprinzător, altele decât cele destinate extracţiei mineralelor utile;

g) taxa pentru lemnul eliberat pe picior.

IFT colectează dările de seama de la subiecții impunerii, verifică corectitudinea calculării și încasării integrale a sumelor datorate.

a) Taxe locale

În conformitate cu CF (titlul VII) există 14 taxe locale. Principalele atribuții în administrarea acestor taxe revine APL și organelor executive ale acestora, inclusiv serviciilor de colectare a impozitelor și taxelor locale:

- **Consiliile Locale** stabilesc nivelul taxelor în conformitate cu CF
- **Autoritatea executivă** a APL monitorizează deciziile consiliului local privind aplicarea taxelor și le prezintă organelor fiscale în termen de 10 zile din data adoptării acestora şi le aduce la cunoştinţă contribuabililor. Pentru taxele locale specificate la art. 289 lit. a) – în partea ce ţine de gospodăriile ţărăneşti (de fermier), la lit. k), n) şi p), mecanismul de administrare a acestora se stabileşte de către autoritatea administraţiei publice locale, precum şi pentru prezentarea dărilor de seamă respective către organele fiscale teritoriale, revine organelor împuternicite de autorităţile administraţiei publice locale.
- **Inspectoratele fiscale de stat** teritoriale exercită controlul asupra modului în care autorităţile administraţiei publice locale execută prezentul titlu.

Din cadrul de administrare a taxelor locale se observă rolul crucial al APL în sporirea colectării acestora la bugetele locale. Până recent, APL-le nu au avut o implicare adecvată în administrarea acestor taxe, limitându-se în special la aprobarea actelor administrative privind nivelul și taxele locale. Odată cu modificarea legii privind finanțele publice locale din 2013[38] care vor intra în vigoare integral din 2015 există premize ca atitudinea să se schimbe. Odată cu această, există premize ca și discrepanței fiscală în relație cu taxele locale să se diminueze.

Astfel, după cum a fost prezentat anterior, în administrarea impozitelor și taxelor sunt implicate mai multe instituții și autorități administrative. Simplificarea procesului de administrare fiscală este un subiect care se discută de mai multă vreme în societate și în Guvern, în special prin prisma diminuării poverii businessului cu raportarea și plata a taxelor și foarte puțin prin prisma reducerii discrepanței fiscale. În această ordine de idei este bine de menționat faptul că ponderea veniturilor în BPN din taxele locale, rutiere și altor impozite în administrarea cărora participă mai multe instituții nu au o pondere mare în veniturile totale. Cu toate că simplificarea administrării acestora ar contribui în primul rând la diminuarea poverii cu administrarea fiscala asupra businessului, este bine de ținut cont că în anumite cazuri poate duce și la diminuarea discrepanței fiscale.

3.3. Instituțiile responsabile și implicate în diminuarea discrepanței fiscale

După cum a fost prezentat în capitolul precedent discrepanța fiscală este rezultatul unor fenomene complexe, la care participă o mulțime de factori cu o interlegătură complicată între aceștia. Unii factori sunt rezultatul evoluțiilor unor perioade lungi de timp, depind de practicile și regulile

[38] Legea Nr. 267 din 01.11.2013 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative

internaționale de a face afaceri, poziția geografică, structura economică etc. Toate aceste elemente determină și influențează în anumită măsură discrepanța fiscală, însă sunt greu de controlat și influențat de către Guvern, ne mai vorbind de autoritățile fiscale. Cu alte cuvinte aceștia mai curând sunt „factori" exogeni pentru organele responsabile de diminuarea decalajului fiscal. Totodată există un șir de factori care se află sub un control mai puternic al autorităților statului și prin urmare pot fi influențați și controlați, astfel încât discrepanța fiscală să fie diminuată și controlată.

În general, discrepanța fiscală poate fi detaliată după ***tipul de impozite și taxe*** și după tipul de ***comportament*** prin care se realizează. În capitolul 1 a fost prezentată discrepanța fiscală generală și pentru un singur impozit, pentru TVA. Cu părere de rău, cu mici excepții la moment în Moldova nu se fac estimări (sau nu se publică) privind discrepanța fiscală. De fapt, în condițiile Moldovei cu mult mai importantă este imaginea discrepanței fiscale după comportament, care la fel nu se estimează. În conformitate cu abordarea aplicată de autoritatea fiscală din Marea Britanie[39], discrepanța fiscală după comportament poate fi divizată în câteva componente, prezentate în Tabelul 8:

Tabelul 8. Principalele instituții implicate în gestiunea discrepanței fiscale

Componentele DF	*Descrierea*	*Principalele forme sau căi de manifestare a DF*	*Instituțiile implicate*
Fraudele fiscale	Activități special îndreptate pentru a beneficia ilegal de pe urma existentei taxelor. Aici intra returnări ilegale de TVA, contrabanda cu produse accizate,etc	Firme fantome[40], Contrabanda, Scheme returnare TVA, Produse contrafăcute (în special țigări și alcool) Munca ilegală (la negru)	SFS, SV IGP, CNA, Procuratura Insp Muncii Camera de Înregistrare
Evaziune fiscală	Acțiuni ilegale întreprinse de Agenții economici pentru manipula informațiile și datele astfel încât să reducă obligațiile fiscale	Neînregistrarea veniturilor, Majorarea cheltuielilor, Operațiuni cu companii offshore, Declarații (preț, cantitate, calitate) false In vamă Operațiuni fictive, prin intermediul persoanelor fizice, Salarii în plic, munca la negru	SFS CNA MF ME Insp Muncii SV BNM
Economia subterană/ ascunsă	Reprezintă sursele de venit din activități economice nedeclarate integral. Există 2 tipuri de agenți economici la acest capitol, care declară cel puțin o activitate economică și cei care nu declară nimic, fiind "invizibili" pentru fisc.	Activități economice (producție sau prestări servicii) nedeclarate de AE înregistrați, Agenți Economici care activează fără a fi înregistrați	IGP SFS Procuratura APL CNA ME
Eschivare/ ocolire	Eschivarea sau ocolirea este o activitate deliberată a plătitorilor de taxe îndreptată spre reducerea obligațiilor	Operațiuni offshore, Tranzacții cu părțile legate	MF SFS

[39] Measuring tax gap, ediția 2013, (autoritatea fiscală a Marii Britaniei) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249537/131010_Measuring_Tax_Gaps_ACCESS_2013.pdf

[40] Firmele fantome în Republica Moldova sunt numite firmele constituite legal cu scopul spălării banilor pe perioade scurte de timp după care sunt lichidate legal

	fiscale. Este o activitate legală, rezultantă din diferența aplicării legilor în spiritul lor și respectării buchii acestora.		BNM
Interpretarea cadrului legislativ	Ambiguitățile legale. Gaura fiscală apare în rezultatul interpretării acestora în favoarea plătitorului de taxe.	Deductibilitatea cheltuielilor Stabilirea taxelor (rutiere, locale, resurse naturale) Stabilirea valorii în vamă	SFS SV APL
Ne plata, taxelor și impozitelor	Obligațiile fiscale au fost declarate, însă neplătite de regulă din cauza insolvabilității plătitorului.	Lipsa de coordonare și reacționarea întârziată a instituțiilor	SFS Procuratura
Eșecul de conformare	Incapacitatea de a se conforma din motive de lipsă de abilități, indisciplină, neglijență la înregistrarea tranzacțiilor etc	Întreprinderile mici, Gospodăriile țărănești Întreprinderile Individuale	SFS APL M. Finanțelor M. Economiei
Erori	Erori la calculul taxelor, completarea formularelor, etc, în ciuda faptului că contribuabilii avut grijă să nu se întâmple.	Nivelul jos de aplicare a IT	SFS APL

Sursa: Componentele discrepanței fiscale și descrierea acestora după "Measuring tax gap" publicată de autoritatea fiscală a Marii Britanii, informația referitor la Căile și Formele de manifestare și Instituțiile implicate estimate de autori

Ținând cont de numărul mare de instituții de care depinde valoarea discrepanței fiscale, succesul în diminuarea acesteia în mare parte depinde de coerența cadrului instituțional și de existența unor reglementări sau practici prin care acestea ar funcționa concertat pentru diminuarea discrepanței fiscale. În acest sens, cu referire la Republica Moldova se pot menționa câteva constrângeri legate de funcționarea și interacțiunea instituțiilor.

Buna funcționare a CNA (sau Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în trecut) este crucială în diminuarea discrepanței fiscale, fără de care, practic orice aranjament instituțional nu va da rezultatele necesare. Cu o bună funcționare a CNA, chiar și cu aranjamentele instituționale existente s-ar fi putut realiza cu mult mai multe în diminuarea discrepanței fiscale. Astfel, măsurarea rezultatelor CNA trebuie puse în directă legătură cu măsurile luate de aceasta în instituțiile implicate în administrarea fiscală, inclusiv SFS. De asemenea, CNA ar putea juca un rol mai important în suportul activităților direcției care are ca scop lupta cu corupția în interiorul SFS și SV. Fără dezvăluirea actelor de corupție în organele fiscale și vamale CNA practic nu poate să-și justifice existența.

Rolul SFS ca instituție lider în structura actuală de instituții cu rol important în diminuarea discrepanței fiscale, nu este suficient de puternic. Acesta este constrâns de cadrul legal existent, care în anumite privințe de fapt definește SFS ca "instrument" în "mâinile" altor instituții, decât ca o instituție lider, căreia îi aparține prima responsabilitate privind starea de lucruri privind discrepanța fiscală. Prevederea legală privind cooperarea voluntară nu este suficientă în cazul practicilor existente în activitatea autorităților publice, nivelului actual de dezvoltare a societății și nivelului scăzut al culturii de cooperare între acestea. În acest sens este necesar ca rolul SFS să fie crescut acolo unde e posibil prin prevederi legale, implementarea politicilor de consolidare a integrității administrării fiscale și cooperare și prin formarea formelor de colaborare prin acorduri de colaborare. Reformarea de mai departe a SFS, SV, CNAM, CNAS și altor instituții implicate în administrarea fiscală este necesar să fie efectuată cu tendința de a asigura o mai mare integrare a activității acestora în jurul SFS.

Analiza rapoartelor de activitate a SFS ne arată că dosarele (materialele) transmise organelor de drept pentru investigații, practic rămân fără finalizare. Această situație este similară cu cea de la

Curtea de Conturi, când la fel un număr mare de materiale transmise la organele de drept nu se materializează în rezultate concrete. Motivul deseori invocat în susținerea acestei situații precum că argumentarea dovezilor este slabă, nu poate fi acceptat, deoarece acest handicap ar fi posibil de depășit în timp. Astfel, se poate face concluzia că organele de drept au alte sarcini, mult mai importante decât lupta cu infracțiunile economice, chiar și în perioada când a existat Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției. În acest context, considerăm că împuternicirea SFS cu atribuții de investigație ar fi o soluție de analizat. Forma și aria atribuțiilor urmează a fi stabilite, de exemplu prin limitarea nivelului prejudiciilor, funcționarea împreună cu alte organe etc. O altă cale ar fi formarea grupurilor comune de lucru, care de fapt sau dovedit a fi puțin efective în cazuri similare.

De asemenea, implicarea BNM, Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor este crucială în schimbarea structurii economiei neobservate, care prin anumite elemente susțin sau chiar devin mijloace prin care se realizează discrepanța fiscală. Reducerea componentelor discrepanței fiscale realizate prin implicarea companiilor offshore, tranzacțiilor cu părțile legate (afiliate), diminuarea treptată a sectorului neformal, sporirea volumului operațiunilor nemonetare practic este imposibilă fără un angajament ferm și continuu ale acestora. În acest sens sunt bine venite inițiativele MF privind reglementarea prețurilor de transfer, însă pentru a spori rolul MF de promotor a reformelor la nivel de Guvern, BNM și alte instituții SFS trebuie să aibă capacitatea de a fundamenta necesitatea acestora și a veni cu propunerile necesare.

De-a lungul timpului SFS a beneficiat de asistență din partea a mai multor instituții internaționale, care au ajutat la îmbunătățirea structurii SFS și au contribuit la sporirea capacități instituției în realizarea obiectivelor de administrare fiscală. Astfel, se pot observa progrese substanțiale în implementarea strategiilor de management a riscurilor de conformare, dezvoltarea strategiilor de comunicare, sporirea capacității serviciilor de suport al contribuabililor, aplicarea TI, etc. Însă, fără relaxarea instituțională a SFS beneficiile marginale după implementarea acestor reforme se vor diminua, fiindcă cadrul instituțional existent nu permite intrarea pe deplin a SFS și rezolvarea principalelor probleme: activitatea ”firmelor fantome”, angajarea la negru și plata salariilor în plic, și a economiei tenebre.

3.4. Concluzii și recomandări

Codul fiscal în forma lui actuală nu servește ca instrument integrator în partea ce ține de asigurarea unui nivel optimal de impozitare și raportare, acest lucru este bine cunoscut și practic nu a fost contestat. Totodată, mai puțin a fost discutată necesitatea modernizării codului fiscal din perspectiva îmbunătățirii administrării fiscale în partea ce ține de diminuarea discrepanței fiscale. În acest sens considerăm că includerea contribuțiilor obligatorii, impozitelor ecologice în codul fiscal ar fi oportună pentru Republica Moldova. În același timp ținem să menționăm că experiența internațională nu oferă o soluție univocă la acest subiect.

De asemenea, cadrul legislativ actual care stă la baza creării și reglementării activității organelor de administrare fiscală, promovează funcționarea autonomă a acestora, iar colaborarea acestora este voluntară. Provocările care stau în fața Guvernului privind diminuarea discrepanței fiscale sunt foarte complexe și practic nu pot fi depășite de instituțiile existente în mod individual. Diminuarea evaziunii fiscale, economiei tenebre și a crimelor fiscale necesită o activitate concertată a tuturor instituțiilor cu atribuții de administrare fiscală. În acest sens, sunt necesare măsuri integratoare a activității acestor instituții, în primul rând nominalizarea unei instituții lider cu echiparea acesteia cu

toate pârghiile instituționale și legale pentru a face față acestor sarcini. Una din măsurile necesare în acest sens ar fi subordonarea Serviciul Vamal, fără a fi dizolvat, către Serviciul Fiscal de Stat.

De asemenea, succesul în diminuarea discrepanței fiscale nu este posibil fără ca organele de drept sa fie puternic implicate în acest proces. Rezultatele de până acum arată cel puțin că în formatul actual aici există o mare problemă. Practic toate materialele transmise de organele fiscale la organele de drept nu au produs nici un efect. În acest sens considerăm oportună revizuirea locului organelor fiscale în procesul de efectuare a investigațiilor infracțiunilor fiscale, acordându-i Inspectoratului Fiscal Principal de Stat aceste atribuții parțial sau integral.

Un alt nivel critic de colaborarea îl constituie acela dintre organele fiscale și alte instituții cum ar fi Banca Națională a Moldovei, Ministerul Economiei, CNA și alte instituții și administrații centrale. În acest sens, pentru ca toate aceste instituții să poată fi antrenate în elaborarea și realizarea politicilor inițiate de SFS privind diminuarea discrepanței fiscale, este necesar de creat un mecanism de coordonare între aceste instituții. Ridicarea rangului Ministrului de Finanțe la rangul de viceprim-ministru ar constitui platforma care ar facilita această colaborare.

Pentru asigurarea unei mai bune eficiențe a activității Serviciului Fiscal de Stat este necesară o mai mare flexibilitate în alocarea resurselor materiale și umane în cadrul acestuia. Pentru realizarea obiectivelor care stau în fața serviciului fiscal, acesta are nevoie să poată operativ să implementeze diferite activități în teritoriu. Acest lucru nu întotdeauna este posibil în cadrul normativ existent care nu permite alocarea resurselor în funcție de sarcini și eforturi în secțiune teritorială şi priorităţi. De asemenea, în politica apropierii de contribuabili promovată de Serviciul Fiscalul, implicarea Serviciului de colectare a impozitelor şi taxelor locale este iminentă. Astfel, elaborarea unui mecanism de colaborare cu Serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale, fără excluderea posibilității de „outsourcing” de la acestea a unor servicii necesare Inspectoratului Fiscal Principal de Stat sunt binevenite.

Inspectoratul Fiscal Principal de Stat astăzi îndeplinește un șir de activități care nu sunt întocmai în conformitate cu sarcina de bază a acestuia. Pentru sporirea eficacității și eficienței activității organelor fiscale este necesar ca acestea să fie exonerate de activitățile care sustrag instituția de la realizarea scopului pentru care au fost create.

Se constată abateri substanțiale între clasificația bugetară existentă și prevederile legale în vigoare. Din această cauză nu se asigură o reflectare precisă în ce privește structura încasărilor în BPN. În acest sens, este necesară o revizuire a Clasificației bugetare, astfel încât aceasta să reflecte structura sistemului fiscal din Republica Moldova și în același timp să fie armonizată cu cerințele internaționale.

4. Munca „la negru” și remunerarea „în plic”

Acest capitol analizează fenomenul ocupării informale în general și munca „la negru” și remunerarea „în plic” în particular. Sunt analizați atât factorii de cerere (din partea companiilor), cât și factorii de ofertă (din partea angajaților) de ocupare informală. În ambele cazuri, sunt explorate motivațiile care determină, atât angajatorii, cât și angajații, să solicite/accepte munca „la negru” sau salarii neoficiale.

4.1. Ocuparea informală – un specific al economiei mioritice

Conform metodologiei Biroului Național de Statistică, ocuparea informală cuprinde cinci categorii de persoane:

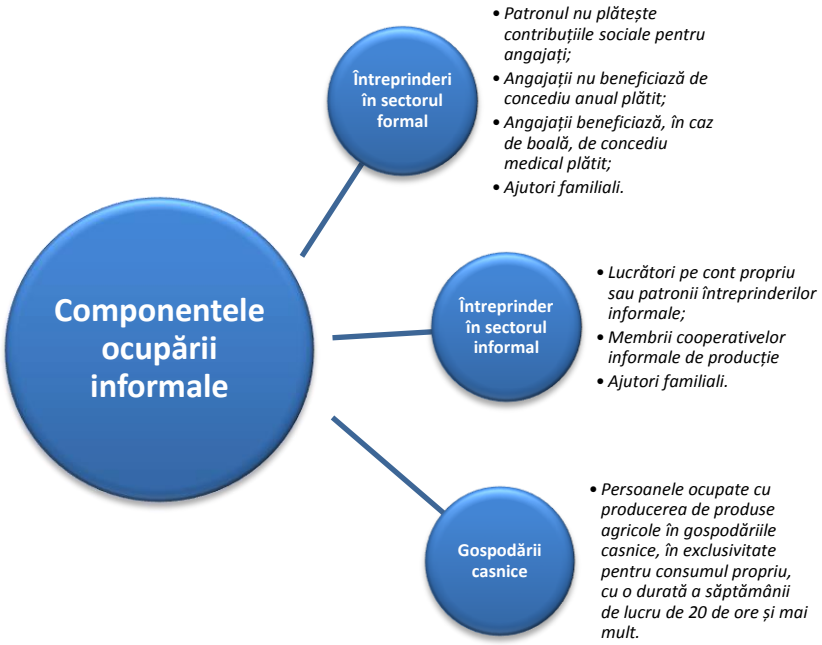
1. Lucrătorii pe cont propriu, care lucrează în întreprinderile sectorului informal și patronii, care lucrează la întreprinderile sectorului informal;
2. Membrii cooperativelor informale de producție;
3. Ajutorii familiali angajați la întreprinderile sectorului formal sau la întreprinderile sectorului informal;
4. Salariații angajați la întreprinderile sectorului formal, la întreprinderile sectorului informal sau în gospodăriile particulare ale cetățenilor, care satisfac cel puțin unul din criteriile de mai jos:
    a. patronul nu plătește contribuțiile sociale pentru ei;
    b. nu beneficiază de concediu anual plătit;
    c. nu beneficiază, în caz de boală, de concediu medical plătit;
5. Persoanele ocupate cu producerea de produse agricole în gospodăriile casnice, în exclusivitate pentru consumul propriu, cu o durată a săptămânii de lucru de 20 de ore și mai mult.

Aceste categorii de persoane pot fi ocupate în 3 forme de întreprinderi:

1. **Întreprinderile sectorului formal**. Acestea cuprind societățile (inclusiv întreprinderile cvasi-corporative) organizațiile non-profit, întreprinderile neconstituite (fără statut de persoană juridică) ale administrației publice și acele întreprinderi neconstituite care produc bunuri sau servicii pentru vânzare sau barter, care nu fac parte din sectorul informal;
2. **Întreprinderile sectorului informal**. Acestea sunt întreprinderile care întrunesc următoarele condiții: (i) sunt întreprinderi neconstituite (excluzând cvasi-corporațiile), adică întreprinderi ale persoanelor fizice și gospodăriilor casnice care nu au statut juridic separat de cel al proprietarului și pentru care nu există conturi separate pentru a permite separarea financiară a activității întreprinderii de activitatea proprietarului; (ii) toată sau cel puțin o parte din producția de bunuri și servicii produse sunt destinate vânzării sau barterului; (iii) legislația națională permite existența acestor întreprinderi;
3. **Gospodării casnice**. Acestea sunt gospodăriile casnice care produc bunuri și servicii exclusiv pentru consumul final propriu și gospodăriile casnice care angajează lucrători plătiți.

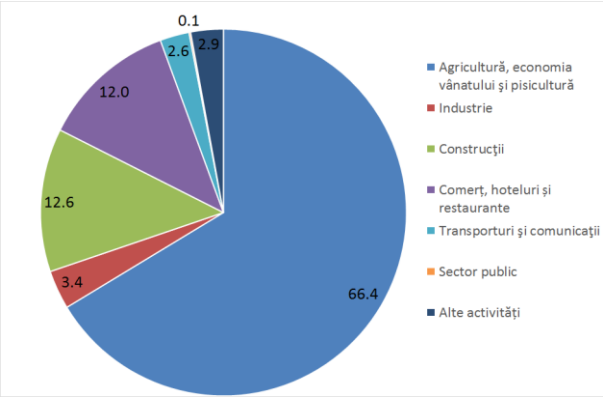
În cadrul acestui sistem complex de tipuri de întreprinderi și ocupări, considerăm ocuparea informală drept ocuparea în cadrul întreprinderilor sectorului informal, gospodăriilor casnice, precum și ocuparea informală în cadrul întreprinderilor sectorului formal. Figura 12 ilustrează într-o formă mai intuitivă componentele ocupării informale.

Figura 12. Reprezentarea schematică a economiei informale



Ocuparea informală a fost mereu un specific indispensabil al economiei moldovenești, având în vedere structura acesteia. Astfel, cea mai importantă pondere în total ocupare informală o deține sectorul agricol (66,4% în 2012), principala contribuție aparținând gospodăriilor casnice unde activează circa o treime din populația ocupată în acest sector (Figura 13). Din aceeași cauză, forma respectivă de ocupare este mai mult specifică mediului rural, unde, în 2013, au activat circa 80% din persoanele ocupate informal. Sectorul construcțiilor la fel deține o pondere importantă în ocuparea informală (12,6% în 2012), însă, spre deosebire de sectorul agricol, principala contribuție aparține întreprinderilor din sectorul informal unde activează peste jumătate din populația ocupată în sector. Atât agricultura, cât și construcțiile, constituie singurele sectoare unde ocuparea informală depășește cea formală (74,6% și, respectiv, 61,4% din total ocupare, în 2012). Acest fapt explică și nivelul mai scăzut al productivității în aceste sectoare comparativ cu restul economiei.

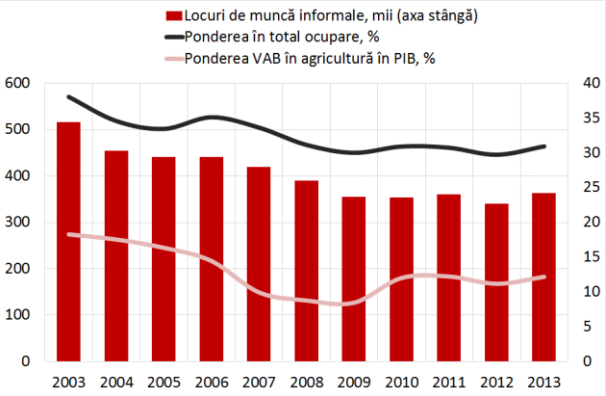
Figura 13. Distribuția ocupării informale pe principalele sectoare economice, 2012, %



Sursa: Biroul Național de Statistică

În perioada 2003-2009 ocuparea informală a urmat un trend descendent, stabilizându-se din 2009 și până în prezent (Figura 14). Astfel, în 2013, circa 30% din persoanele ocupate au muncit informal (practic, în afara sistemului de asigurări sociale și medicale). Această dinamică a fost determinată de lichidarea graduală a locurilor informale în majoritatea sectoarelor și, în special, de comprimarea ponderii sectorului agricol în Produsul Intern Brut al țării.

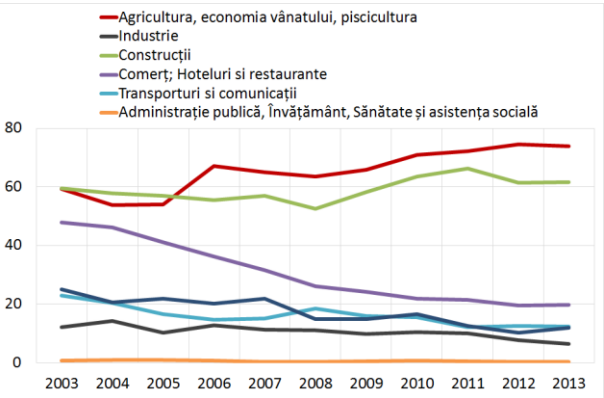
Figura 14. Evoluția numărului de locuri informale, ponderea acestora în total ocupare și ponderea în PIB a valorii adăugate brute create în agricultură



Sursa: Biroul Național de Statistică

Diminuarea ponderii ocupării informale în total ocupare a fost determinată de majoritatea sectoarelor economice. Cu toate acestea, au făcut excepție agricultura și construcțiile care au urmat tendințe inverse (Figura 15). Astfel, în 2013, circa 79% din populația ocupată în sectoarele respective făcea parte din ocuparea informală, fiind campioane la acest capitol față de alte sectoare economice. Acest fapt relevă nivelul înalt de fragmentare a întreprinderilor (în special în sectorul agricol), multitudinea de problemele structurale, precum și productivitatea scăzută în sectoarele respective. Pe termen lung, perpetuarea unei ponderi atât de mari a ocupării informale în sectorul agricol și cel al construcțiilor va afecta esențial cadrul concurențial și atractivitatea investițională a sectorului. Prin urmare, tendințele respective necesită o atenție sporită din partea autorităților publice de resort.

Figura 15. Evoluția ponderii ocupării informale în total ocupare pe principalele sectoare economice, %



Sursa: Biroul Național de Statistică

4.2. Ocuparea informală – o componentă specifică a economiei neobservate

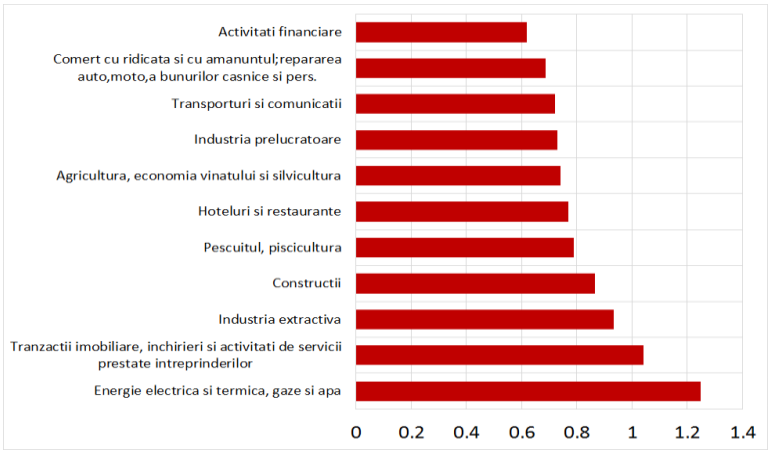
Efectele economice ale ocupării informale sunt integral cuprinse de economia neobservată. Acest lucru rezultă din descrierea conceptului de ocupare informală și economie neobservată (vezi Capitolul 1). Ocuparea informală per ansamblu nu este favorabilă dezvoltării economice, fiind caracterizată de o productivitate scăzută, cu implicații negative asupra atractivității investiționale și a competitivității sectoarelor economice. Însă, anumite componente ale acesteia sunt „naturale" în contextul economiei moldovenești. Spre exemplu, ponderea înaltă a ocupării în gospodăriile casnice este determinată de specificul sectorului agricol, caracterizat de un nivel înalt de fragmentare a terenurilor și a multor familii care practică activități agricole de subzistență. Totodată, în virtutea nivelului scăzut de trai și a oportunităților economice limitate, multe persoane lucrează pe cont propriu în diferite domenii ale agriculturii, construcțiilor și a comerțului cu amănuntul. Aceste componente ale ocupării informale trebuie tratate prin reforme structurale cuprinzătoare, care implică un efort consolidat din partea majorității instituțiilor statului (ex: reforma cadrului regulator în afaceri, reforma justiției și a altor organe de drept, reforma în sistemul bancar etc.).

Totuși, componentele ocupării informale menționate nu neapărat fac parte și din economia ilegală, având în vedere statutul legal al acestora. Pentru a evidenția elementele de discrepanță fiscală asociate cu ocuparea informală este necesar să analizăm munca salarială care face parte din acest tip de ocupare, și anume munca „la negru" și remunerarea „în plic". Dacă celelalte forme de ocupare informală (ex: muncă din cont propriu sau în gospodăriile țărănești) nu intră în conflict cu legea, ocuparea care implică eschivarea de la plata impozitelor (munca „la negru" sau remunerarea „în plic") este ilegală.

Datele disponibile nu permit separarea formelor de ocupare informală după scopul efectuării acesteia. Prin urmare, ponderea angajaților care lucrează „la negru" sau a celor care primesc salarii „în plic" poate fi doar aproximată. În baza datelor Anchetei forței de muncă și a Cercetării asupra întreprinderilor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și a Familiei[41] a estimat că, în 2010 circa 57% din populația ocupată nu-și declara salariul real, ceea ce a constituit o pierdere la bugetul public național de cel puțin 4,7 mld lei sau 6,5% din Produsul Intern Brut. Proporțiile acestei evaziuni fiscale sunt relevate și de diferențele dintre salariul mediu plătit de firmele din sectorul privat și cel public. Astfel, deși de regulă companiile private sunt mai productive și, respectiv, capabile să ofere salarii mai atractive, conform datelor oficiale salariile sunt mai mari în companiile publice (cu 7,8% în 2012). Aceste discrepanțe pot fi observate în majoritatea sectoarelor economice, cu excepția tranzacțiilor imobiliare, închirieri și activități de servicii prestate întreprinderilor, precum și energia electrică și termică, gaze și apa (Figura 16).

[41] Propunerea de politici publice „ Diminuarea fenomenului de ocupare informală a forței de muncă", Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, decembrie, 2011

Figura 16. Raportul dintre salariul lunar mediu brut din firmele din sectorul privat la salariul plătit de firmele din sectorul public



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BNS

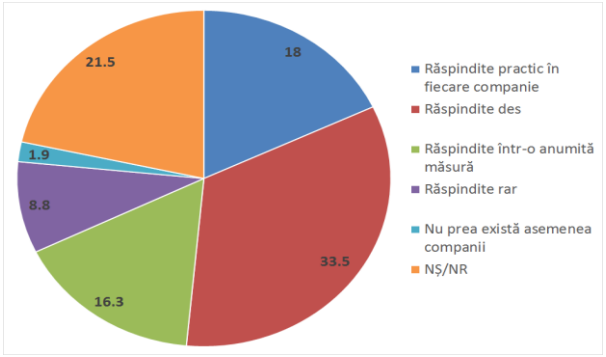
Proporțiile însemnate a muncii „la negru” și a remunerării „în plic” sunt relevate și de rezultatele sondajului, care relevă o percepție pronunțată a populației privind aceste forme de ocupare informală, care vor fi discutate în secțiunea următoare.

4.3. Fenomenul remunerării „în plic” prin prisma sondajului sociologic

Proporțiile fenomenului remunerării „în plic” pot fi estimate și în baza sondajelor sociologice. Întrebările utilizate în acest sens trebuie să fie indirecte, pentru a evita erorile de raportare și răspunsurile părtinitoare (mulți respondenți nu vor dori să recunoască faptul că sunt remunerați „în plic”). Astfel, sondajul tematic elaborat pentru acest studiu a inclus întrebarea: „Cât de des sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova?”. Ipoteza principală în acest sens este că persoanele care primesc remunerări neoficiale sunt înclinate să afirme că fenomenul respectiv este răspândit foarte des.

Conform sondajului, 51,5% din respondenți au afirmat că plățile salariale neoficiale sunt „răspândite practic în fiecare companie” (18%) și „răspândite des” (33,5%) (Figura 17). Această cifră este similară cu estimările Ministerului Muncii, Protecției Sociale și a Familiei, potrivit cărora 57% din populația ocupată nu-și declara salariul real.

Figura 17. Distribuția răspunsurilor la întrebarea din sondaj „Cât de des sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova?”



Sursa: Rezultatele sondajului sociologic

Percepția pentru fenomenul remunerării „în plic” este mai pronunțată în cazul bărbaților (53,8% față de 49,7% în cazul femeilor), persoanelor mai tinere (57,9% pentru 18-29 ani; 53,3% pentru 30-44 ani; 48,4% pentru 45-59 ani; și 45,1% pentru 60+ ani), persoanelor cu un nivel de studii și nivel socio-economic mai înalt, precum și cei din mediul urban.

În acest context este interesant de analizat în ce măsură fenomenul remunerării „în plic” este determinat de motivația angajaților de a solicita asemenea plăți cu scop de a obține un salariu net mai mare, sau de puterea de negociere a angajatorilor interesați de optimizarea plăților fiscale. Pentru a răspunde la această întrebare vom corela rezultatele sondajului dintre întrebarea „Cât de des sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova?” și „A primi un salariu mai mare, dar neoficial (în plic). Va rog să apreciați cu o notă de la 1 la 10, unde 1 înseamnă nu este justificat, iar 10 înseamnă mereu este justificat[42]”. Astfel, din numărul celor care consideră că plățile salariale „în plic” sunt răspândite în fiecare companie sau foarte des, doar 19,9% au apreciat asemenea practici drept mai curând justificate pentru a beneficia de un salariu mai mare. Prin urmare, putem deduce că majoritatea celor care primesc salarii „în plic” nu consideră asemenea practici drept justificate, fiind mai curând impuse de angajatori. Totuși, concluzia respectivă trebuie tratată cu precauție, având în vedere riscul erorilor de raportare, care ar putea supraestima ponderea celor care consideră salariile neoficiale drept nefiind justificate.

4.4. Factorii determinanți ai muncii „la negru” și ai remunerării „în plic”

Pe lângă efectele negative ce țin de productivitate scăzută, cadrul concurențial distorsionat și atractivitatea investițională redusă, ocuparea informală cu scop de evaziune fiscală implică și costuri bugetare directe sesizabile. Spre deosebire de celelalte forme „naturale” de ocupare informală (muncă din cont propriu sau în gospodăriile țărănești), în cazul angajării salarizate decizia de a intra în economia tenebră ține exclusiv de două părți: angajatorul și angajatul. Prin urmare, politicile publice orientate spre minimizarea angajării informale trebuie să ia în considerație factorii motivaționali care determină ambele părți să accepte asemenea forme de ocupare.

Factorii care alimentează ocuparea informală cu scop de evaziune fiscală pot fi grupați în 2 categorii majore: (i) factori din partea cererii (din partea angajatorilor), și (ii) factori din partea ofertei (din partea angajaților).

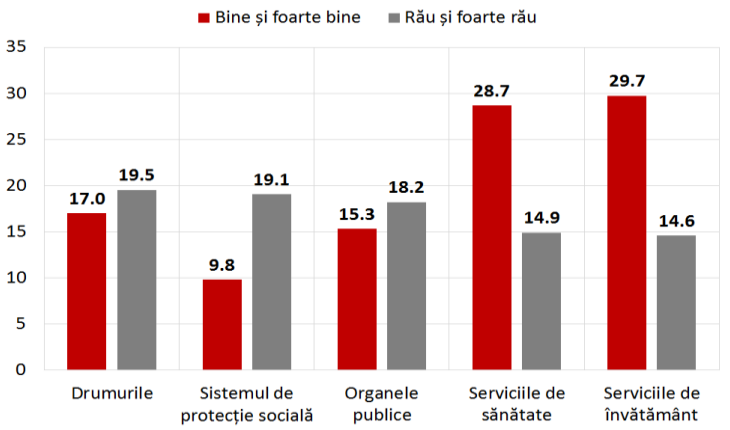
Factorii din partea ofertei *- Acest set de factori țin de motivația angajaților de a accepta sau chiar de a solicita angajarea „la negru” sau remunerarea „în plic”.*

- *Percepția negativă privind calitatea bunurilor și serviciilor publice.* În linii generale, atât majoritatea angajatorilor, cât și a angajaților, tind să-și maximizeze beneficiile (salariul net în cazul angajatului și profitul în cazul angajatorului) și să-și minimizeze costurile (taxele aferente salariilor) în rezultatul semnării unui contract de muncă. Prin urmare, motivația de a recurge la optimizări fiscale (atât legale, cât și ilegale) va fi mai mare pe măsura insatisfacției privind calitatea bunurilor publice finanțate din taxele plătite.
    - *Rezultatele sondajului* relevă faptul că această ipoteză este valabilă pentru drumuri, serviciile de protecție socială și organele publice în general. În aceste cazuri, ponderile celor care consideră remunerarea „în plic” mai curând justificată în total respondenți care au apreciat serviciile respective drept rele și foarte rele sunt mai mari față de ponderile respective în totalul celor care consideră că aceste servicii

[42] Considerăm respondenții care au apreciat întrebarea cu notele de la 6 la 10 drept cei care consideră că plățile salariale neoficiale („în plic”) sunt, mai curând, justificate pentru a beneficia de un salariu mai mare.

sunt prestate bine și foarte bine (Figura 18). Însă, corelarea nu este atât de intuitivă în cazul aprecierii calității serviciilor de sănătate și învățământ. În ambele cazuri, ponderea celor care consideră că salariile „în plic” sunt justificate în numărul respondenților care apreciază că serviciile respective sunt prestate rău și foarte rău sunt mai mici față de ponderile respective în numărul celor care consideră aceste servicii drept prestate bine și foarte bine. Prin urmare, concluzionăm că anume calitatea proastă a drumurilor, protecției sociale și a activității organelor publice în general sunt printre factorii majori care motivează angajații să accepte/solicite remunerări neoficiale.

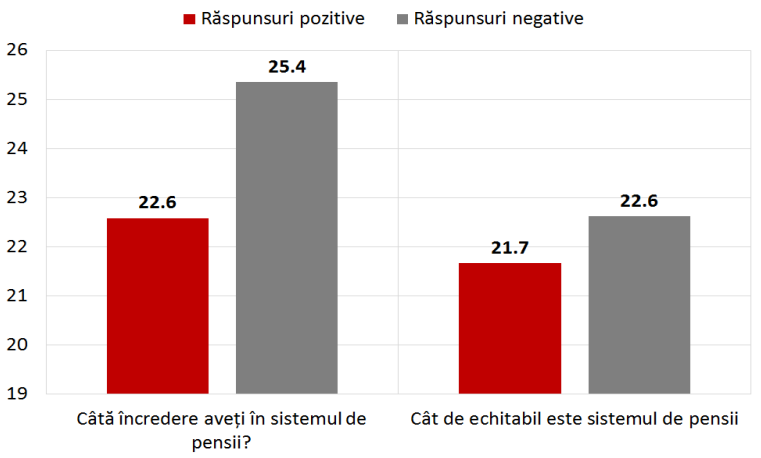
Figura 18. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care apreciază serviciile publice drept prestate rău/foarte rău și bine/foarte bine, %



Sursa: Calculele autorilor în baza rezultatelor sondajului sociologic

- *Confidența redusă în durabilitatea sistemului de pensii.* O componentă esențială din taxele și impozitele plătite reprezintă contribuțiile de asigurări sociale, de care depinde nivelul viitor al pensiei. Pe măsura în care angajații au dubii referitor la durabilitatea sistemului de pensii sau consideră că mărimea anticipată a pensiei, în termeni reali, urmează a fi mai mică comparativ cu suma contribuțiilor făcute, vor crește și motivațiile de a evita aceste contribuții prin acceptarea remunerării „în plic”.
    - *Rezultatele sondajului* confirmă legătura directă dintre confidența în sistemul de pensii și probabilitatea acceptării plăților salariale neoficiale. Astfel, 25,4% din cei care nu prea sau nu au deloc încredere în sistemul de pensionare au afirmat că salariile „în plic” sunt mai curând justificate, ponderea fiind mai mare față de cei care au oarecare sau foarte multă încredere în sistemul de pensii (22,6%). Situația este similară în cazul celor care consideră că sistemul de pensii nu prea sau nu este deloc echitabil, 22,6% din cei care consideră remunerarea neoficială mai curând justificată, față de 21,7% în cazul respondenților care au afirmat că sistemul de pensii este foarte sau destul de echitabil (Figura 19).

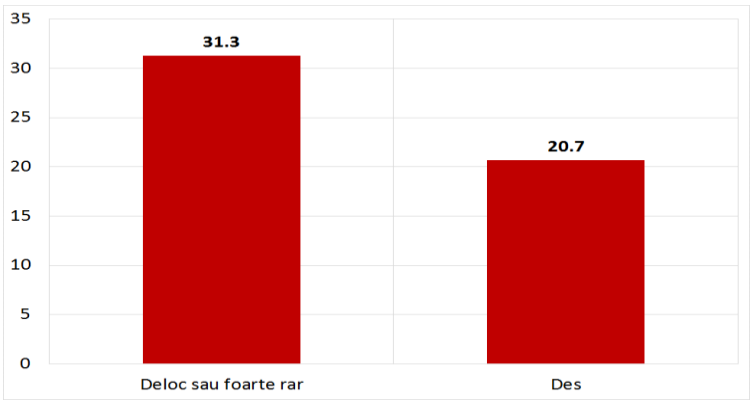
Figura 19. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care au multă/foarte multă încredere și puțină/foarte puțină încredere în sistemul de pensii, precum și în total persoane care consideră sistemul de pensii foarte/destul de echitabil și nu prea/deloc echitabil, %



Sursa: Calculele autorilor în baza rezultatelor sondajului sociologic

- *Nivelul scăzut de preocupare de mărimea viitoarei pensii.* Probabilitatea de a accepta remunerări neoficiale este mai mare în cazurile în care angajații nu sunt preocupați de nivelul pensiei viitoare și, respectiv, nu conștientizează că pensia depinde de volumul contribuțiilor plătite.
    - *Rezultatele sondajului* confirmă această ipoteză. Astfel, 31,3% din cei care s-au gândit foarte rar sau deloc la propria (viitoarea) pensie consideră că plățile salariale „în plic” sunt mai degrabă justificate. Ponderea este mult mai mică față de cei care se gândesc des la viitoarea pensie (20,7%) (Figura 20). Având în vedere faptul că nivelul de preocupare este mai scăzut în cazul persoanelor mai tinere, anume acestea și tind să accepte mai mult salariile neoficiale. Astfel, dacă 23,6% din persoanele cu vârsta de 18-29 ani consideră salariile „în plic” mai curând justificate, ponderea respectivă diminuează pe măsura avansării în vârstă, până la 12% în cazul celor cu vârsta de 60+ ani.

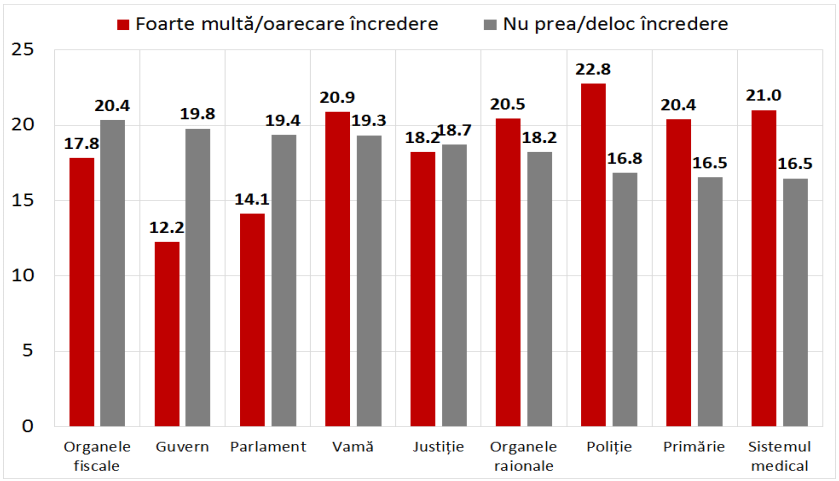
Figura 20. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept justificate în total persoane care se gândesc rar/deloc și des la propria (viitoarea) pensie, %



Sursa: Calculele autorilor în baza rezultatelor sondajului sociologic

- *Nivelul scăzut de încredere în instituțiile publice.* Dorința de a plăti taxe și impozite este direct proporțională cu nivelul de încredere din partea contribuabililor față de instituțiile responsabile de oferirea bunurilor și serviciilor publice finanțate din taxele și impozitele respective. În cazul Republicii Moldova, nivelul scăzut de încredere în Parlament, Guvern, Serviciul Fiscal etc. este un factor major care motivează populația să accepte remunerarea neoficială.
    - *Rezultatele sondajului* confirmă ipoteza doar parțial. Astfel, probabilitatea de a accepta remunerare neoficială este mai mare în rândul celor care nu prea au sau nu au deloc încredere în organele fiscale, Guvern și Parlament, comparativ cu respondenții care au foarte multă sau oarecare încredere în aceste instituții. Lipsa de încredere anume în aceste instituții motivează angajații să solicite salarii „în plic". În același timp, în mod paradoxal, ponderea celor care consideră salariile neoficiale justificate este mai mică în rândul respondenților cu o încrederea scăzută în alte instituții publice (vama, organele raionale, poliția, primăria și sistemul medical), comparativ cu cei care au încredere înaltă în aceste instituții (Figura 21).

Figura 21. Ponderea celor care consideră salariile „în plic" drept justificate în total persoane care au multă încredere și puțină încredere în principalele instituții publice, %

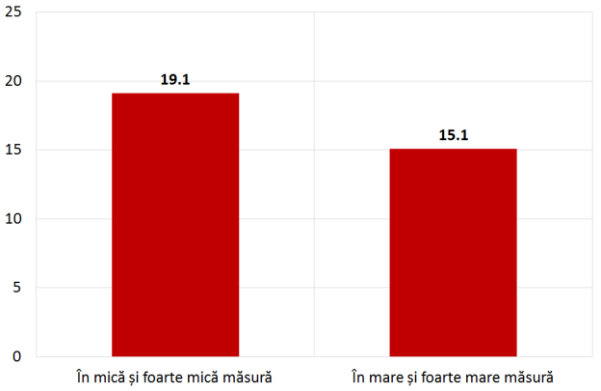


Sursa: Calculele autorilor în baza rezultatelor sondajului sociologic

- *Nivelul scăzut de transparență a utilizării banilor publici.* Teoretic, motivația de a se eschiva de la plata impozitelor este mai mare atunci când contribuabilii nu dispun de suficiente informații privind modul cum sunt utilizate impozitele plătite. Totodată, o explicație majoră a dezinteresului populației de a participa la contractul social cu statul ține de faptul că însuși statul nu respectă prevederile contractuale: resursele bugetare sunt cheltuite ineficient și non-transparent. Astfel, numai în 2013, Curtea de Conturi a depistat iregularități în utilizarea patrimoniului public în volum de circa 7,7 miliarde lei, iar potrivit Indicelui Transparenței Bugetare, calculat de către EXPERT-GRUP în 2012, Republica Moldova a acumulat doar 51 din 100 de puncte, ceea ce corespunde unui nivel scăzut de transparență bugetară.
    - *Rezultatele sondajului* relevă faptul că în rândul populației care este informată într-o mică sau foarte mică măsură despre modul cum sunt utilizați banii publici

probabilitatea acceptării salariilor „în plic” este mai mare față de respondenții care sunt informați în mare și foarte mare măsură (Figura 22).

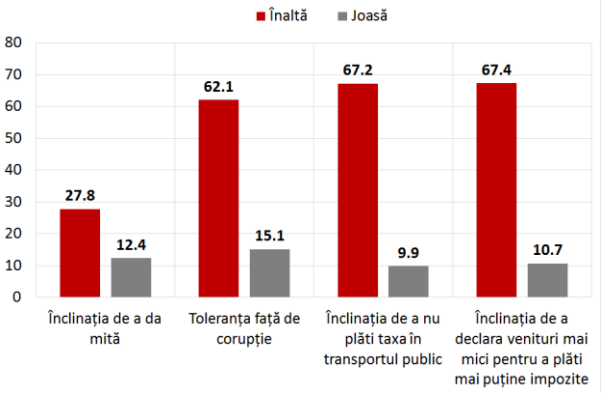
Figura 22. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept mai curând justificate în total persoane care sunt informate bine și rău despre modul cum sunt cheltuiți banii publici, %



Sursa: Calculele autorilor în baza rezultatelor sondajului sociologic

- *Cultura de neconformare* la fel poate influența motivația populației de a accepta sau solicita remunerare neoficială. Aceasta ține de toleranța intrinsecă pentru fenomenul corupției, tendința de eschivare de la plata impozitelor sau de alte plăți obligatorii (ex: taxa în transportul public).
    - *Rezultatele sondajului* confirmă influența puternică a culturii de neconformare asupra motivației de a accepta/solicita plăți neformale. Astfel, doar 12,4% din cei care au afirmat că nu ar fi de acord să plătească mită pentru a rezolva anumite probleme consideră plățile „în plic” drept mai curând justificate, în timp ce ponderea celor care consideră plățile respective drept justificate în total persoane care au afirmat că nu sunt de acord să plătească mită este de peste 2 ori mai mare (27,8%). Ipoteza este confirmată și de faptul că peste o treime (67,4%) din cei care consideră mita pentru a beneficia de un serviciu drept mai curând justificată au afirmat și faptul că plățile salariale neoficiale sunt mai curând justificate. În același timp, ponderea respectivă în numărul de oameni care consideră mita drept nejustificată este de doar 10,7%. Motivația de a accepta salariile „în plic” corelează puternic și cu tendința de eschivare de la plata taxelor în transportul public. Astfel, 62,1% din cei care consideră evitarea de a achita taxele respective drept mai curând justificate tind să accepte remunerarea neoficială, în timp ce ponderea respectivă este de numai 15,1% din cei care consideră mai curând nejustificată eschivarea de a plăti taxele în transportul public. În plus, se pare că acceptarea salariilor „în plic” se încadrează în tendința generală de eschivare de la plata impozitelor. Conform sondajului, peste o treime (67,2%) din cei care consideră mai curând justificată declararea unui venit mai mic pentru a plăti mai puține impozite percept și salariile neoficiale drept mai curând justificate, ponderea acestora fiind de doar 9,9% în rândul celor care consideră mai curând nejustificată declararea intenționată a unor venituri mai mici (Figura 23).

Figura 23. Ponderea celor care consideră salariile „în plic” drept mai curând justificate în total persoane cu o toleranță/înclinație înaltă și joasă[43] pentru corupție sau eschivarea de a plăti anumite taxe sau impozite, %



Sursa: Calculele autorilor în baza rezultatelor sondajului sociologic

Factorii din partea cererii - *Acest set de factori țin de motivația companiilor de a solicita angajarea „la negru” sau remunerarea „în plic”.*

- *Disponibilitatea banilor în numerar***.** Companiile ar recurge la ocupare/plăți informale mult mai dificil dacă acestea ar avea mai puțini bani în numerar care ar putea fi plătiți direct angajaților „în plic”. Drept rezultat, asemenea practici sunt mai des întâlnite în sectoarele cu o prevalență mai mare a plăților în numerar: servicii (majoritatea tipurilor, cu excepția celor financiar-bancare), construcții, agricultură, comerț intern.
- *Costul înalt al ocupării formale***.** Mărimea totală a contribuțiilor de asigurări sociale și medicale în Republica Moldova constituie 36%[44]. Deși este un nivel comparabil în raport cu țările din regiune, marea majoritate din aceste contribuții (27%) revin pe umerii angajatorilor. Aceasta vizează contribuțiile de asigurări sociale, unde angajatorii achită 23%, iar angajații doar 6% (în cazul contribuțiilor de asigurări medicale distribuția este egală: câte 4% pentru angajator și angajat). O asemenea distribuție a contribuțiilor de asigurări sociale creează motivații implicite pentru angajatori de a găsi soluții de optimizare a cheltuielilor respective, pentru a plăti salarii competitive și a maximiza profitul net. În același timp, o contribuție atât de modestă plătită de angajați creează un dezinteres implicit din partea acestora pentru modul cum aceste contribuții sunt utilizate de către stat.
- *Costul scăzut al ocupării informale***.** În timp ce companiile suportă costuri relativ înalte pentru ocuparea formală, costurile neconformării sunt neglijabile. În particular, amenzile pentru ocuparea informală sunt nesemnificative comparativ cu beneficiile obținute de companii, iar probabilitatea aplicării amenzilor respective este foarte mică (ex: Inspecția Muncii este obligată să prevină cu 5 zile din timp angajatorii înainte de a efectua controalele). Totodată, posibilitățile Inspecției Muncii sunt limitate în ceea ce ține de cuprinderea geografică a inspecțiilor și aplicarea măsurilor.

[43] Înclinația înaltă a fost considerată în cazurile în care respondenții au acordat punctaj de la 6 la 10 pentru justificarea evitării de a plăti taxe în transportul public, a declarării unor venituri mai mici pentru a achita mai puține impozite și a acceptării mitei pentru a beneficia de un anumit serviciu. Înclinația scăzută a fost considerată în cazul acordării punctajului de la 1 la 5, pentru aceleași întrebări.
[44] La acestea se mai adaugă cota impozitului pe venit, care este de 7% pentru veniturile până la 27852 lei și 18% pentru veniturile de depășesc suma respectivă. Având în vedere pragul relativ mic pentru nivelul de 7%, în majoritatea cazurilor este aplicată rata de 18%. Prin urmare, costul total al ocupării formale este de 54%, fiind un nivel relativ înalt.

- *Legislația rigidă de protecție a muncii*. De regulă, condițiile mai stricte de angajare sau disponibilizare, negocierea colectivă a contractelor de angajare sau prezența unui salariu minim înalt descurajează ocuparea formală și motivează companiile să angajeze „la negru”. Aceste constrângeri sunt deloc triviale în cazul Republicii Moldova, având în vedere recentul raport privind Indicele libertății economice 2014 elaborat de The Heritage Foundation. Potrivit raportului, piața muncii în Moldova continuă să fie una rigidă, fapt ce descurajează creșterea dinamică a locurilor de muncă. Totodată, sunt atestate restricții stringente asupra orelor de lucru.
- *Povara cadrului regulator aferent activității antreprenoriale* implică mai multe bariere pentru atragerea investițiilor și pentru facilitarea avansului tehnologic, dezvoltarea comerțului și crearea locurilor de muncă formale. În Moldova, în pofida unui anumit progres înregistrat în ultimii ani, constatăm că mediul de afaceri rămâne mai curând o constrângere decât o oportunitate pentru mediul antreprenorial. Astfel, economia moldovenească a fost plasată pe locul 39 din 43 de țări Europene conform Indicelui libertății economice 2014 elaborat de The Heritage Foundation. Totodată, conform Raportului Global al Competitivității 2013-2014, instabilitatea politicilor și birocrația ineficientă au figurat pe locurile 2 și 4 în topul celor mai problematici factori pentru dezvoltarea afacerilor.
- *Povara înaltă a impozitelor aferente salariilor* motivează companiile să recurgă la angajare „la negru” sau remunerări neoficiale pentru a optimiza cheltuielile fiscale. Acest factor este unul relevant pentru Republica Moldova, în contextul în care ponderea contribuțiilor de asigurări sociale și medicale în total profituri comerciale este una relativ înaltă (conform raportului Doing Business 2014, aceasta a constituit 30,6%, în timp ce media în Europa și Asia centrală a fost de 22,6%, iar în țările OCDE – de 23,1%).
- *Ineficiența cu care operează majoritatea companiilor* este un alt factor care limitează capacitatea acestora de a crea locuri de muncă formale. Paradoxul specific economiei moldovenești conform căruia povara impozitelor aferente salariilor este relativ înaltă în timp ce cuantumurile contribuțiilor respective sunt relativ scăzute, este determinat anume de nivelul scăzut al profitabilității din sectorul real, determinat de eficiența scăzută.

4.5. Concluzii și recomandări

Ocuparea informală este un specific pentru țări precum este Republica Moldova, cu o pondere înaltă a populației rurale implicată în activități agricole, precum și persoane angajate pe cont propriu pe fondul oportunităților de angajare limitate. Deși, dinamica ocupării informale, pe parcursul ultimilor ani, a fost una descendentă, o tendință îngrijorătoare se conturează în sectorul construcțiilor și agricultură, unde ponderea acestei forme de ocupare a crescut.

Pe când formele tradiționale de ocupare informală (ex: gospodăriile casnice, ajutorii familiali) nu aduc un prejudiciu direct statului, ocuparea informală cu scop de evaziune fiscală implică costuri directe estimate anual la circa 6,5% din Produl Intern Brut. Aceste forme de ocupare implică, de regulă, plățile „în plic” sau munca „la negru”, scopul final fiind de a diminua cheltuielile legate de contribuțiile de asigurări sociale, medicale și a impozitului pe venit.

Percepția negativă privind calitatea drumurilor, a serviciilor de protecție socială și a organelor publice în general este un factor important care alimentează motivația angajaților de a accepta salarii „în plic”.

Confidența redusă în durabilitatea sistemului de pensii sporește probabilitatea acceptării salariilor neoficiale, deoarece angajații nu percep sistemul actual drept fiind unul echitabil și nici capabil să

garanteze un nivel al pensiei proporțional cu mărimea contribuțiilor. Un alt factor major ține și de nivelul de preocupare a populației pentru mărimea pensiei viitoare: cu cât populația se gândește mai puțin la mărimea viitoarei pensiei, cu atât este mai mare probabilitatea de a accepta remunerare neoficială. Aceasta relevă și nivelul mai înalt de expunere a populației tinere la fenomenul ocupării informale cu scop de evaziune fiscală.

Nivelul scăzut de încredere în organele fiscale, Guvern și Parlament este un alt factor major care alimentează motivația de a accepta/solicita salariile „în plic". Aceasta ține de percepția negativă a populației privind modul cum sunt utilizate impozitele plătite, dar și de nivelul de transparență a utilizării banilor publici.

Pe lângă factorii instituționali ce țin de percepția populației referitor la calitatea bunurilor și serviciilor publice, confidența în instituțiile statului sau nivelul de transparență a utilizării banilor publici, motivația de a accepta/solicita salarii „în plic" este determinată și de anumite aspecte culturale. Astfel, sondajul confirmă influența majoră a toleranței pentru fenomenul corupției, tendința de eschivare de la plata impozitelor sau de alte plăți obligatorii (ex: taxa în transportul public) asupra probabilității de a accepta salariile neoficiale.

Cadrul instituțional existent creează o serie de motivații și pentru angajator de a solicita munca „la negru" sau a utiliza practicile remunerări neoficiale. În linii generale, principalii factori țin de constrângerile care limitează activitatea întreprinderilor și capacitatea acestora de a genera locuri de muncă formale. Aceștia sunt: legislația rigidă de protecție a muncii, povara cadrului regulator aferent activității antreprenoriale, ineficiența cu care operează majoritatea companiilor și, respectiv, povara înaltă a impozitelor aferente salariilor.

Recomandări de politici:

Politicile publice în vederea diminuării ocupării/remunerării informale cu scop de diminuare a discrepanței fiscale trebuie să țintească principalii factori care alimentează acest fenomen. În linii generale, acești factori pot fi grupați în 2 categorii: (i) **factori din partea cererii de forță de muncă** – care determină *angajatorii* să recurgă la asemenea practici; și (ii) **factorii din parte ofertei de forță de muncă –** care determină *angajații* accepte sau chiar să solicite să fie angajați/remunerați informal. Conform rezultatelor sondajului elaborat pentru acest raport, factorii din partea ofertei prevalează, având în vedere puterea de negociere mai mare a angajaților în raport cu angajatorii. Prin urmare, politicile publice trebuie să pună un accent mai sporit pe factorii respectivi, însă nici factorii din partea ofertei de forță de muncă nu trebuie ignorate.

Factori din partea cererii:

- **Disponibilitatea banilor în numerar.**
  - ***Intervenție de politici:*** Popularizarea plăților electronice și prin intermediul cardurilor bancare. În acest sens, este crucială asigurarea implementării legii nr. 144 din 18.05.2012 cu privire la serviciile de plată şi moneda electronică. Prezenta lege are scopul de stabilire a unui cadru legal uniform pentru promovarea activității eficiente şi competitive pe piața de prestare a serviciilor de plată, de emitere şi de răscumpărare a monedei electronice şi pentru protejarea drepturilor şi intereselor legitime ale utilizatorilor serviciilor de plată şi ale deținătorilor de monedă electronică. Măsurile principale trebuie să vizeze: (i) dezvoltarea infrastructurii de acceptare a cardurilor bancare, în special în sectoarele unde ponderea plăților în numerar este cea mai înaltă (menționate anterior), cu accent sporit pe activitatea întreprinderilor din zonele rurale,

iar statul ar putea subvenționa întreprinderile mici pentru achiziționarea utilajului necesar; (ii) penalizarea drastică a practicilor companiilor de a încuraja compărătorul să achite în numerar în detrimentul plăților cu cardul (ex: reduceri doar pentru plăți în numerar sau neacceptarea principială a plăților cu cardul); (iii) efectuarea inspecțiilor inopinate la unitățile comerciale de toate tipurile pentru a verifica dacă companiile asigură funcționarea normală a terminalelor de acceptare a cardurilor bancare și dacă nu sunt consumatorii nu sunt descurajați să plătească cu cardul; (iv) promovarea educației financiare, cu accept pe importanța diminuării tranzacțiilor în numerar în favoarea plăților electronice/cu cardul; (v) încurajarea consumatorilor să raporteze autorităților de resort cazuri când au fost descurajați de către companii să achite cu cardul; (vi) obligarea tuturor companiilor să achite salariile prin intermediul transferului bancar.

- **Costul înalt al ocupării formale.**
  - ***Intervenție de politici:*** Reechilibrarea contribuțiilor de asigurări sociale. Aceasta presupune divizarea cheltuielilor respective în mod egal între angajator și angajat. Drept rezultat, va diminua costul de angajare formală pentru firme, fapt ce va reduce din motivațiile acestora de a căuta opțiuni de optimizare. În același timp, angajații vor fi determinați să acorde o atenție mai sporită contribuțiilor de asigurări sociale plătite de aceștia, precum și mărimii pensiilor care depind de contribuțiile respective, fapt ce va crea și o presiune mai mare asupra firmelor din partea angajaților să asigure ocuparea formală.
- **Costul scăzut al ocupării informale.**
  - ***Intervenție de politici:*** (i) Majorarea drastică și imediată a amenzilor aplicate companiilor care practică ocuparea informală. Totodată, este important ca amenda să fie formată din 2 componente esențiale: echivalentul a tuturor contribuțiilor și impozitelor care nu au fost plătite din cauza ocupării informale, și penalizarea deciziei de a practica ocuparea informală (penalizarea per angajat ar putea reprezenta 10 salarii medii lunare pe economie); (ii) Consolidarea capacităților instituționale ale Inspecției Muncii, pentru a extinde acoperirea și eficiența inspecțiilor; (iii) Asigurarea transparenței, responsabilității și definirea criteriilor de performanță pentru activitatea Inspecției Muncii, în vederea prevenirii eventualelor abuzuri în rezultatul implementării măsurilor (i) și (ii); (iv) Eficientizarea colaborării dintre Inspecția Muncii și alte instituții care trebuie să se implice mai activ în procesul de prevenire și penalizare a ocupării informale.

Factori din partea ofertei:

- **Încrederea scăzută a populației în durabilitatea sistemului de pensii.**
  - **Intervenție de politici:** Reformarea sistemului de pensionare și consolidarea încrederii populației în durabilitatea acestuia. Principalele măsuri de politici în acest sens trebuie să includă o serie de ajustări parametrice: echivalarea vârstei de pensionare dintre femei și bărbați la nivelul de 62 de ani, includerea în formula de calcul a pensiei a conceptului de inflație și a mai multor coeficienți de multiplicare pe măsura creșterii perioadei de contribuție la sistem, diminuarea numărului de pensii privilegiate pentru a îmbunătăți imaginea sistemului din punct de vedere a inechității). Aceste ajustări parametrice, cu siguranță, vor atenua presiunile asupra sistemului de pensii, însă pentru a consolida durabilitatea pe termen lung, sunt necesare măsuri complementare de ordin sistemic. În particular, sistemul de pensionare de tip redistributiv și bazat pe un singur pilon funcțional nu poate fi auto-suficient prin definiție, având în vedere tendințele

de îmbătrânire a populației. Prin urmare, este necesară dezvoltarea pilonurilor 2 și 3 de pensionare, care urmează să ofere un sprijin suplimentar sistemului public de pensionare (pilonul 1). Pilonurile 2 (obligatoriu) și pilonul 3 (facultativ) de pensionare diferă principial de pilonul 1 prin faptul că contribuțiile de pensii nu sunt redistribuite automat actualilor pensionari, ci sunt acumulate în conturile individuale ale contribuabililor și investite în instrumente financiare sigure (ex: obligațiuni de stat, depozite bancare etc.). În vederea dezvoltării sistemului de pensii multipilon sunt necesare cel puțin următoarele acțiuni: (i) definirea și implementarea unui cadrului legal și fiscal stimulatoriu pentru dezvoltarea pilonurilor 2 și 3, în baza bunelor practici internaționale (contribuțiile respective trebuie să beneficieze de același tratament fiscal ca și contribuțiile în pilonul 1); (ii) adaptarea infrastructurii pieței de capital pentru a asigura o administrare eficientă a portofoliilor investiționale ale fondurilor de pensii; (iii) sporirea educației financiare a populației; (iv) sporirea nivelului de conștientizare a populației pe marginea importanței sistemului multipilon de pensii. Măsurile respective de politici trebuie implementate în paralel, pentru a asigura o sinergie între acțiuni (ex: echivalarea vârstei de pensionare dintre femei și bărbați va disponibiliza resursele necesare pentru dezvoltarea pilonului 2 de pensii). Totodată, este necesară o angajare politică fermă și plenară din partea elitelor politice pentru implementarea reformei respective.

- **Nivelul scăzut de eficiență și transparență a utilizării banilor publici.**
  - ***Intervenție de politici:*** (i) implementarea mecanismelor electronice prin care populația poate verifica periodic modul cum sunt cheltuiți banii publici; (ii) implementarea principiului ,,buget pentru cetățeni" - traducerea legilor anuale ale bugetelor publice și a procesului bugetar pe înțelesul non-experților; (iii) consolidarea capacităților Curții de Conturi și eficientizarea colaborării acesteia cu alte instituții relevante (Centrul Național Anticorupție, Procuratura, Serviciul de Informații și Securitate); (iv) sporirea presiunii din partea societății civile asupra autorităților publice în vederea responsabilizării acestora în ceea ce privește utilizarea banilor publici; (v) transparentizarea procesului de achiziții publice.
- **Nivelul scăzut de educație juridică a populației.**
  - ***Intervenție de politici:*** Sporirea nivelului de informare privind modul de funcționare a sistemului de asigurări sociale și riscurilor ocupării informale. În acest sens, politicile de informare trebuie să țintească atât actualii, cât și a potențialii angajați. Acestea pot avea loc sub diverse forme: integrarea subiectelor respective în cursurile de orientare profesională și cele legate de bazele juridice (ex: cursul „Noi și Legea") din instituțiile educaționale; integrarea subiectelor respective și în instruirile efectuate de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă; implicarea activă a primăriilor în diseminarea informației respective sub formă de buclete și alte materiale promoționale relevante în localități. Acțiunile respective trebuie să țintească în primul rând populația din afara capitalei și în special în mediul rural, care este cel mai mult expusă practicilor de ocupare informală. Totodată, măsura propusă anterior privind obligarea companiilor să achite salariile prin transfer bancar și, respectiv, interzicerea plăților în numerar, urmează să aducă mai multă transparență și claritate în relațiile dintre angajator și angajat (în special la capitolul remunerării neoficiale).
- **Tolerarea lipsei de complianță fiscală**.
  - ***Intervenții de politici:*** Este necesar de intensificat campaniile de informare și educare a populației de toate vârstele privind necesitatea respectării legislației muncii și nu numai. Totodată, recunoaștem că problema nu poate fi soluționată rapid, un factor

crucial în modificarea acestei mentalități fiind timpul.

- **Abilitatea scăzută a sectorului privat de a crea locuri de muncă decente.** Pe lângă factorii descriși mai sus, o cauză fundamentală a acceptării de către angajați să fie angajați/remunerați neoficial ține de insuficiența de oportunități economice și de angajare. Prin urmare, deseori populația este nevoită să accepte condițiile impuse de companii, pentru a putea, elementar, să supraviețuiască.
  - ***Intervenții de politici:*** Încurajarea activității antreprenoriale, atât prin politici pasive, cât și prin politici active. Politici pasive pot include: (i) simplificarea procedurilor birocratice de obținere a documentelor cu caracter permisiv și implementarea soluțiilor TIC în acest sens pentru a reduce nivelul de discreție al funcționarilor publici în raport cu sectorul privat; (ii) asigurarea unei previzibilități mai sporite a procesului legislativ, în special a legislației fiscale; (iii) sporirea flexibilității legislației muncii prin eliminarea prevederilor excesiv de restrictive la capitolul concedierii angajaților. Politicile active ar putea include: (i) creșterea volumului, eficienței și transparenței subvențiilor alocate în activitățile cu risc sporit (rezultate incerte) sau care implică perioade lungi de recuperare a investițiilor: agricultură, eficiența energetică, start-up-uri inovative, transfer tehnologic etc.; (ii) creșterea investițiilor în modernizarea infrastructurii (drumuri, irigare, sisteme de apeduct și canalizare etc.) care este critică pentru activitatea întreprinderilor industriale.

5. Concluzii și recomandări generale

Economia neobservată este o parte componentă a oricărei economii. Evaluarea acesteia permite autorităților să lupte mai eficient cu componentele ce țin de producția ascunsă și cea ilegală, precum și să urmărească evoluția unor procese fundamentale în economie. În Republica Moldova, economia neobservată este destul de mare, înregistrând în 2013 circa 28%[45] din PIB cu o evoluție generală de creștere. Cotele preponderente ale economiei neobservate aparțin componentei producției ascunse cu circa 11% din PIB și celei de producție pentru autoconsum cu circa 9% din PIB. Astfel, dimensiunea mare, structura și în special evoluția economiei neobservate confirmă încă odată că reformele de substanță în Republica Moldova întârzie foarte mult.

Evaluarea economiei neobservate și analiza acesteia este foarte importantă pentru elaborarea politicilor fiscale. Dacă definim discrepanța fiscală ca diferența dintre veniturile fiscale potențiale pe care o economie le poate genera la un anumit moment și cele real încasate, putem constata că o bună parte din fenomenele economiei neobservate de fapt coincid cu formele de manifestare și realizare a discrepanței fiscale. Astfel, utilizând inclusiv datele furnizate de BNS, privind economia neobservată se poate estima o discrepanță fiscală totală în Moldova de circa 9% din PIB pentru anul 2013, înregistrând o evoluție de creștere în ultima perioadă. Aceasta fiind estimată fără componenta producției ilegale, care lipsește în evaluările BNS.

În Republica Moldova nu se efectuează evaluarea discrepanței fiscale, sau nu se fac publice rezultatele. Acest lucru constituie un impediment în formularea unor politici efective de diminuare a discrepanței fiscale, inclusiv și prin sporirea conformării fiscale. În acest sens, dacă urmăm experiența unor țări cu cele mai bune practici în acest domeniu (de exemplu Marea Britanie), atunci organele fiscale evaluează și publică rezultatele discrepanței fiscale pentru fiecare an. Mai mult ca atât, discrepanța fiscală este prezentată în 2 secțiuni, pe taxe și impozite, precum și pe componentele de comportament (evaziune fiscală, fraude fiscale, erori, etc). În acest sens, Serviciul Fiscal de Stat este bine să implementeze un program de acțiuni pentru evaluarea discrepanței fiscale în Moldova.

Nivelul veniturilor fiscale colectate la Bugetul Public Național depinde de o mulțime de factori și nu poate fi redus doar la acțiuni coercitive din domeniul conformării fiscale. Mai multe studii empirice, demonstrează că un determinat important al economiei neobservate este moralitatea fiscală. În Republica Moldova cei mai importanți factori ce influențează moralitatea fiscală sunt: nivelul de acceptare a corupției, valoare anticipată a pensiilor viitoare, percepția modului de utilizare a banilor publici și informarea despre utilizarea acestora. Îmbunătățirea acestor factori cu o unitate conduce la sporirea moralității fiscale cu probabilitatea de respectiv 13%, 10%, 6% și 8%. Astfel, pentru sporirea moralității fiscale autoritățile în primul rând trebuie să întreprindă măsuri de diminuare a corupției, reformarea sistemului de pensii și să sporească eficiența utilizării banilor publici și a comunicării cu publicul.

Crearea condițiilor prin care moralitatea fiscală ar crește, alături de diminuarea poverii fiscale, sporirea calității funcționării instituțiilor publice va conduce la sporirea eficienței și eficacității măsurilor coercitive privind conformarea fiscală, va diminua aria și formele de manifestare a discrepanței fiscale. Din cele menționate, clar se observă că, fără o implicare a tuturor instituțiilor

[45] Rezultatele sunt calculate în baza datelor economiei ascunse preliminare pe perioada ianuarie – septembrie 2013. Rezultatele finale pot înregistra devieri până 4 p.p.

statului practic nu se poate vorbi de obținerea unor rezultate bune în domeniul sporirii veniturilor la Bugetul Public Național.

Această concluzie rezultă și din analiza atribuțiilor cadrului instituțional privind administrarea fiscală. În procesul de combatere a fenomenelor și cailor de manifestare a discrepanței fiscale sunt implicate o mulțime de instituții, cele mai importante fiind Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Economiei, organele de drept, Banca Națională. În acest context este necesar de menționat că principiul colaborării voluntare între instituțiile menționate, pe anumite dimensiuni nu a dat rezultate, astfel fiind necesare modificări esențiale în cadrul instituțional responsabil de încasarea veniturilor fiscale la buget. Pentru a combate cu succes fenomenele ce erodează veniturile fiscale este absolut necesară existența unei instituții lider puternice, bine echipate din punct de vedere instituțional, legal și procedural.

În acest sens se recomandă fortificarea Serviciului Fiscal de Stat din punct de instituțional prin sporirea capacității de operare, acordarea unei mai mari flexibilități în repartizarea resurselor în plan teritorial și eliberarea acestuia de funcții improprii scopului acestuia. Se recomandă atribuirea Inspectoratului Fiscal Principal de Stat a competențelor de investigație penală în domeniul infracțiunilor fiscale. Acestea pot fi competențe integrale sau împărțite cu alte organe de drept. De asemenea, pentru sporirea eficienței operațiunilor de administrare fiscală se recomandă includerea în Codul Fiscal al contribuțiilor sociale și medicale. De asemenea, este bine că în contextul armonizării și implementării practicilor Uniunii Europene, la o eventuală revizuire a relațiilor dintre Serviciul Fiscal și cel Vamal să se întreprindă măsuri de sporire a integrării acestor instituții. Acest lucru trebuie efectuat fără lichidarea Serviciului Vamal în să prin o formă de subordonare a acestuia la Serviciul Fiscal. Fără aceste reforme, în eventuala extindere a atribuțiilor Serviciului Fiscal sau implementarea mai insistentă a măsurilor de diminuare a discrepanței fiscale pe componenta de fraude fiscale, evaziune fiscală și economie ascunsă, în aranjamentele instituționale existente acesta se va confrunta cu barierele instituționale ale serviciului vamal.

Ocuparea informală este un fenomen complex, care pe deplin este cuprins în economia neobservată. Reducerea acestui fenomen (în 2013 peste 30% din total ocupați) capătă o altă perspectivă dacă este analizat inclusiv și prin prisma economiei neobservate. Răspândirea largă a acestui fenomen erodează substanțial sistemul finanțelor publice și în special al Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat și Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală. Angajarea ”la negru” și plata a salariilor ”în plic” sunt principalele forme de evitare a plăților la buget. Pentru reducerea acestui fenomen, este necesar de acționat pe toate dimensiunile specifice acestui fenomen, reducerea motivațiilor, diminuarea accesului la numerar, sporirea controlului și a pedepselor pentru încălcarea legislației. Totodată, aceste acțiuni nu vor da rezultate fără acțiuni generale de diminuare a evaziunii fiscale, fraudelor fiscale, precum și fără reducerea corupției în sistemul organelor fiscale și justiție, și înregistrarea unui progres vizibil în domeniul sporirii eficienței utilizării banilor publici. La elaborarea măsurilor și implementarea acestora trebuie de ţinut cont de ambele părţi implicate în acest fenomen, angajatori și angajați.

De asemenea, pentru a crea condiții mai bune pentru evaluarea fenomenelor legate de economia neobservată și elaborarea politicilor de diminuarea a acesteia este bine ca Oficiul Național de Statistică, împreună cu alte organe să efectueze evaluarea componentei producției ilegale. De asemenea, o altă constrângere tehnică ce este necesar de înlăturat ține de clasificația bugetară, pentru depășirea căreia este necesară revizuirea acesteia pentru a fi compatibilă cu standardele internaționale.