

Evaluarea impactului recentelor reforme în administrarea fiscală

Autori:

Adrian Lupușor (autor principal)

Mihai Mereuță (colectarea datelor și cercetare documentară)

Carina Silbo (autor pentru Anexa A)

Cuprins

Lista graficelor	1
Introducere	2
Tendențe recente în administrarea fiscală și colectarea impozitelor	3
Evaluarea impactului net al reformelor asupra colectării impozitelor	8
Concluzii	12
Anexa A. Analiza principalelor reforme implementate de SFS cu susținerea SIDA	15
Anexa B. Rezultatele regresiilor și testele de rigoare	17

Lista graficelor

Figura 1. Veniturile fiscale ale SFS și BPN (prețuri curente).....	3
Figura 2. Veniturile fiscale ale SFS și BPN, ponderea în PIB.....	4
Figura 3. Veniturile fiscale ale SFS, în funcție de principalele tipuri de impozite, milioane MDL.....	5
Figura 4. Evoluția numărului și eficacității controalelor fiscale.....	5
Figura 5. Evoluția încasărilor fiscale ale SFS și a restanțelor fiscale.....	6
Figura 6. Efectul impozitării asupra stimulentei de a investi și a lucra, 1-7 puncte (cel mai bun).....	7
Figura 7. Numărul plăților fiscale și timpul aferent achitării impozitelor.....	7
Figura 8. Colectarea impozitelor - previziune și realitate.....	11
Figura 9. Colectarea impozitelor - previziune și realitate.....	13

Introducere

În perioada 2014-2015, Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova (SFS), cu asistența SIDA și a altor donatori (Banca Mondială, FMI, USAID/BRITE și UE), a implementat o serie de reforme fundamentale. Intervențiile au vizat în principal creșterea eficienței administrării fiscale și stimularea conformării fiscale voluntare prin facilitarea comunicării și interacțiunii între autoritățile fiscale și contribuabili.

Acest raport își propune să evalueze impactul net al reformelor respective. Analiza se va baza pe metode econometrice, statistice și calitative, reflectând evoluția sistemului fiscal în ultimii ani, accentul principal fiind pus pe colectarea impozitelor și interacțiunea cu contribuabilii. Raportul urmărește trei obiective specifice:

1. să prezinte probe solide privind impactul net al reformelor implementate de SFS în perioada 2014-2015, comparând performanța din această perioadă cu cea din anii precedenți (2010-2013);
2. să comunice și să promoveze pe larg concluziile evaluării în mass-media și în rândul părților interesate relevante;
3. să sensibilizeze SFS, întregul Guvern și publicul larg cu privire la importanța continuării reformelor recente și asigurării caracterului ireversibil al acestora.

Pentru a atinge obiectivele declarate, autorii supun unei analize aprofundate dinamica și structura colectării impozitelor de către SFS, măsurile de prevenire, combatere și stimulare implementate de această instituție cu scopul de a contracara evaziunea fiscală și a promova conformarea fiscală, precum și clasamentele internaționale relevante. Totuși, o provocare majoră în evaluarea impactului reformelor este separarea impactului altor factori care influențează în mod tradițional performanța fiscală (de ex. PIB-ul, consumul, inflația etc.) de impactul net al intervențiilor de politici. Pentru a afla care este acest impact net, autorii au apelat la estimări statistice și econometrice care permit controlul "factorilor tradiționali" menționați și ilustrarea impactului reformelor (șocurilor pozitive).

Structura raportului se aliniază îndeplinirii obiectivelor sale specifice. Astfel, în prima secțiune a raportului este prezentată o analiză detaliată a tendințelor recente din administrarea fiscală și colectarea impozitelor. A doua secțiune este dedicată estimărilor econometrice ale impactului net al reformelor asupra colectării impozitelor. Ultima secțiune a raportului conține principalele concluzii și recomandări pe baza evaluării efectuate. Raportul mai include un set de anexe. Astfel, Anexa A prezintă detalii despre reformele cheie promovate de Agenția Fiscală Suedeză (AFS) și SFS, iar Anexa B descrie rezultatele regresiei econometrice utilizate la estimarea impactului net al reformelor.

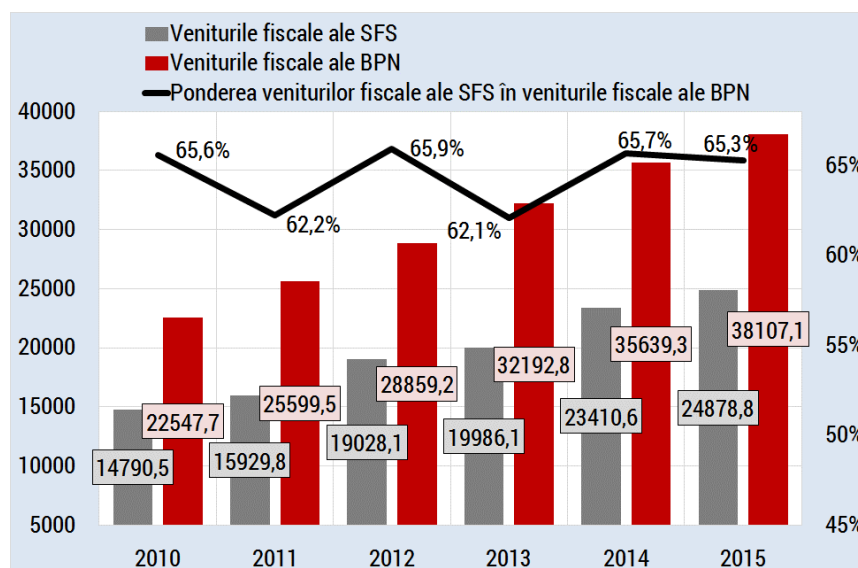
Tendențe recente în administrarea fiscală și colectarea impozitelor

În această secțiune încercăm să aflăm care este legătura dintre indicatorii calitativi, cum ar fi conformarea, conștientizarea, responsabilitatea, și rezultatele calitative, cum ar fi veniturile fiscale colectate de SFS, restanțele fiscale etc. Ne concentrăm în special pe prezentarea evoluțiilor din perioada analizată (2010-2015), comparând performanța și încasările fiscale între două sub-perioade (totuși, la unii indicatori, limităm la anul 2015 analiza impactului reformelor, deoarece efectul unor intervenții nu a putut fi observat în 2014):

1. Perioada de dinaintea reformelor recente: 2010-2013 (în continuare: "perioada de referință")
2. Perioada de după inițierii reformelor recente: 2014-2015 (în continuare: "perioada reformelor")¹.

Pe parcursul perioadei analizate, ponderea încasărilor fiscale ale SFS în veniturile fiscale ale Bugetului public național (BPN) au urmat o traiectorie volatilă, fluctuând în jurul a 65% (Figura 1). În perioada reformelor (2014-2015), aceasta se stabilizează parțial, comparativ cu perioada de referință (2010-2013). Totuși, seria de timp aferentă perioadei reformelor este prea scurtă pentru a face concluzii mai clare, efectul reformelor urmând să fie așteptat și pe parcursul anilor următori.

Figura 1. Veniturile fiscale ale SFS și BPN (prețuri curente²)



Sursa: SFS (veniturile fiscale ale SFS), Ministerul Finanțelor (veniturile fiscale ale BPN) și calculele autorilor (ponderea veniturilor fiscale ale SFS în veniturile fiscale ale BPN)

Totuși, putem deja observa unele îmbunătățiri marginale pe partea veniturilor fiscale ale SFS pe parcursul perioadei reformelor, în raport cu perioada de referință. Pe parcursul anilor 2014-2015, rata medie reală de creștere a veniturilor fiscale ale SFS, deși a fost inferioară perioadei de referință, a fost

¹ Autorii recunosc că SFS a fost implicat în multe reforme importante și în perioada 2010-2013. Totuși, în scopul acestui raport, considerăm că aceasta este o perioadă de referință și ne concentrăm analiza pe reformele cele mai recente, implementate în perioada 2014-2015.

² Pentru această figură, autorii utilizează termeni nominali pentru a reprezenta în mod transparent datele inițiale utilizate pentru estimări. În plus, scopul figurii este de a prezenta evoluția comparativă a încasărilor fiscale ale SFS și BPN (ambele sunt expuse tendințelor inflaționiste similare, prin urmare convertirea acestora în prețuri constante nu ar prezenta careva diferențe importante).

mai mare comparativ cu ratele medii reale ale veniturilor fiscale ale BPN și PIB (în perioada 2011-2013 situația era inversă – veniturile SFS creșteau mai lent) (tabelul 1). Astfel, pe parcursul perioadei de reforme, SFS a reușit să asigure o creștere medie a încasărilor fiscale, în termeni reali, de 2,7%, în pofida declinului veniturilor fiscale la BPN și a creșterii economice anemice. Aceasta relevă primele efecte ale extinderii bazei fiscale în urma îmbunătățirii conformării fiscale din perioada menționată.

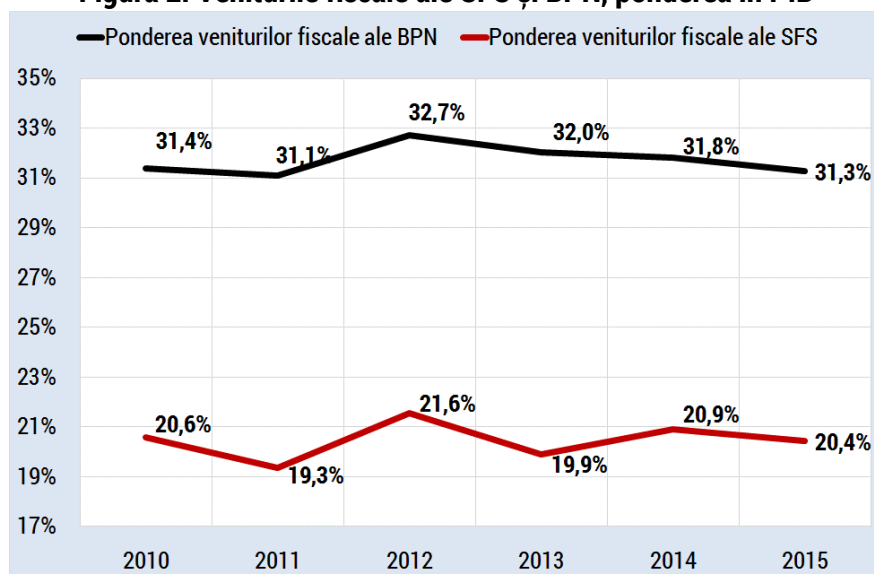
Tabelul 1. Comparatie între ratele medii de creștere a veniturilor fiscale ale SFS, ale BPN și PIB din perioada de referință și perioada reformelor (termeni reali)

	2011-2013	2014-2015
Venituri fiscale ale SFS	+4,8%	+2,7%
Venituri fiscale ale BPN	+6,6%	-0,1%
PIB	+5,2%	+2,2%

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor SFS, ale Ministerului Finanțelor și ale BNS

Ponderea veniturile fiscale ale SFS în PIB a rămas constantă, în jurul 19-20%, în timp ce ponderea veniturilor fiscale ale BPN în PIB a urmat o tendință descendentă pe parcursul ultimilor 3 ani, reducându-se de la 32.7% în 2012 la 31.3% în 2015 (figura 2).

Figura 2. Veniturile fiscale ale SFS și BPN, ponderea în PIB

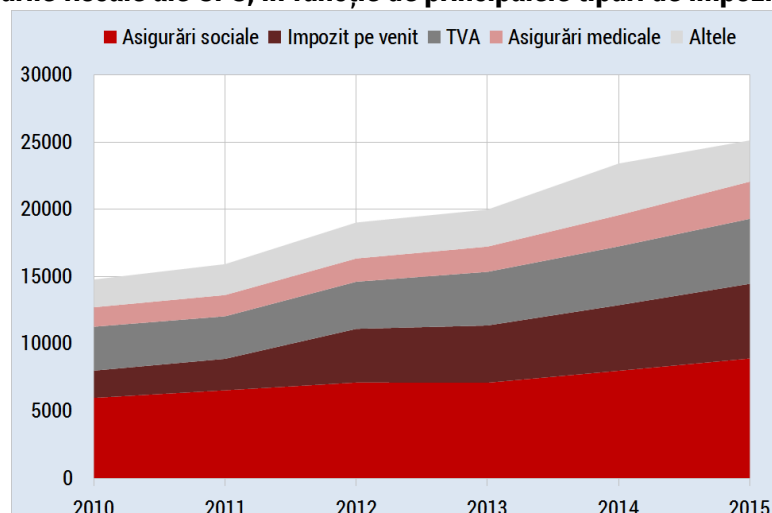


Sursa: Calculele autorului în baza datelor SFS (veniturile fiscale ale SFS)

Creșterea veniturilor fiscale ale SFS pe parcursul anilor 2014-2015 a fost relativ echilibrată, fiind determinată de majoritatea impozitelor administrate de către instituție (figura 3). Aceasta denotă faptul că tendința respectivă a fost alimentată, mai curând, de factori orizontali, și nu de eventuale intervenții izolate cu efect temporar.

ⁱ Nu am inclus anul 2010 în analizele privind ratele de creștere deoarece anul respectiv a fost marcat de o creștere compensatorie relativ puternică după recesiunea din 2009, fapt ce ar submina comparabilitatea cu anii ulteriori.

Figura 3. Veniturile fiscale ale SFS, în funcție de principalele tipuri de impozite, milioane MDL



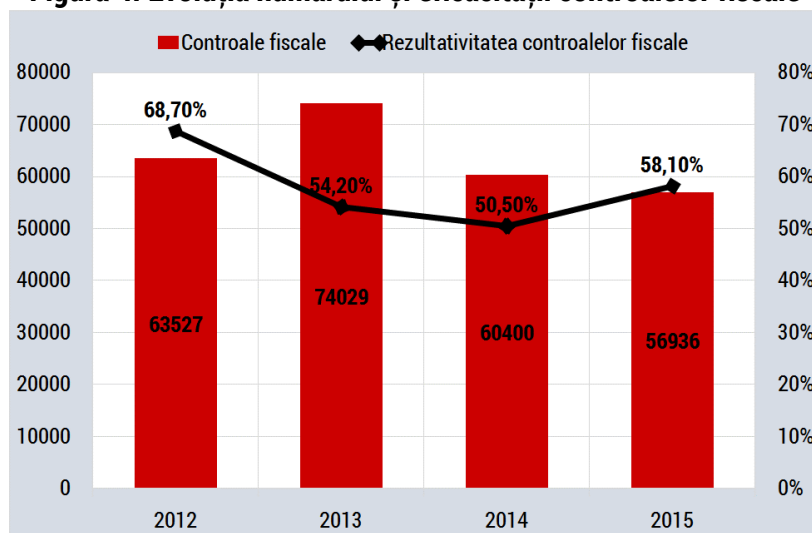
Sursa: Calculele autorilor în baza datelor SFS

Anul 2015 - punct de cotitură pentru conformarea fiscală

În 2015 s-a putut observa cel mai bine impactul recentelor reforme din domeniul conformării fiscale. În pofida situației economice dificile din acest an, nivelul încasărilor fiscale a depășit cu 6% nivelul din 2014, iar în T1:15, atunci când se încasează impozitul pe venit, veniturile au crescut cu 28% față de T1:14 și au depășit cu 66,3% pragul planificat pentru aceeași perioadă. Această creștere a avut loc datorită unei conformări fiscale mai bune, ca urmare a măsurilor de prevenire implementate de SFS în anul 2015, care au vizat o serie de contribuabili aflați sub monitorizare: au fost trimise 4083 de scrisori de conformare, s-au organizat 2780 de mese rotunde cu managerii firmelor privind conformarea, au avut loc 1930 seminare despre asistența metodologică și 1035 vizite de consultare la contribuabili.

În plus, pentru a crește șansele de depistare, SFS a pus accent pe sporirea rezultativității controalelor fiscale. În 2015, pe fondul reducerii numărului de controale, a crescut rata de depistare în rezultatul controalelor fiscale de la 50,5% la 58,1% comparativ cu 2014 (Figura 4).

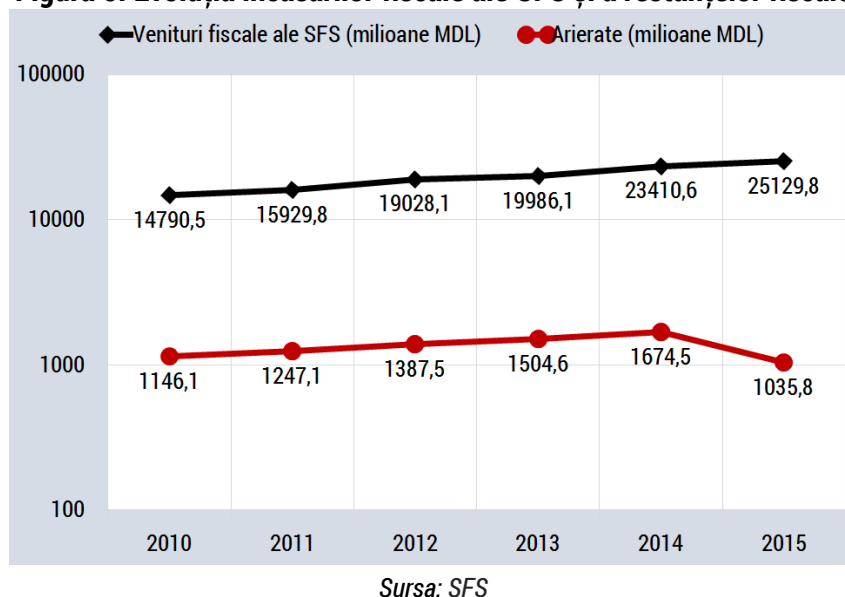
Figura 4. Evoluția numărului și eficacității controalelor fiscale



Sursa: SFS

În afară de intervențiile menționate, s-a îmbunătățit interacțiunea dintre autoritățile fiscale și contribuabili, datorită simplificării procedurilor fiscale și dezvoltării serviciilor online, care au accelerat comunicarea, completarea documentelor și procesarea cererilor fiscale. Ca rezultat, în 2015 numărul declarațiilor fiscale a crescut cu 20% față de 2014 și, pentru prima dată în istoria SFS, volumul restanțelor a scăzut (cu 638,7 mil. lei față de 2014, până la nivelul de 1094,5 mil. lei) (Figura 5).

Figura 5. Evoluția încasărilor fiscale ale SFS și a restanțelor fiscale



Evoluții în clasamentele internaționale

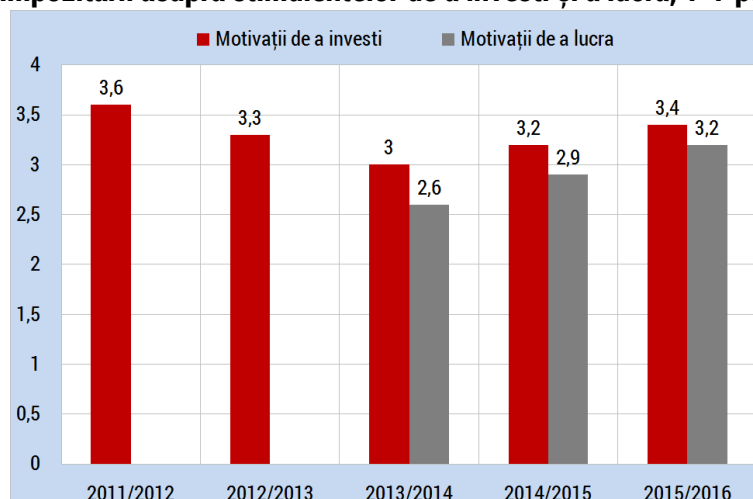
Dinamica pozitivă din perioada 2014-2015 a fost reflectată și de clasamentele internaționale relevante. De exemplu, Rapoartele de Competitivitate Globală (GCR) din perioada 2011-2016⁴ au relevat o îmbunătățire constantă la doi indicatori relevanți: (i) efectul impozitării asupra stimulentei pentru investiții⁵, și (ii) efectul impozitării asupra stimulentei pentru muncă⁶. Astfel, dacă GCR pentru 2011/2012, 2012/2013 și 2013/2014, care acoperă perioada 2010-2013, au relevat o înrăutățire continuă a efectului impozitării asupra stimulentei pentru investiții (indicele a scăzut de la 3,6 puncte la 3,0 puncte, din maxim 7,0 puncte), ultimele două rapoarte demonstrează o îmbunătățire. Astfel, rapoartele GCR pentru 2014/2015 și 2015/2016, care acoperă perioada reformelor (2014-2015), au arătat o creștere la 3,4 puncte pentru indicele efectului impozitării asupra stimulentei pentru investiții. O tendință similară s-a înregistrat la indicele efectului impozitării asupra stimulentei pentru muncă (nu există date despre perioada anterioară raportului GCR 2013/2014).

⁴ Rapoartele au reflectat perioada 2010-2015 (datorită particularităților metodologice, raportul din anul t (de ex. 2015-2016) reflectă situația din anul $t-1$ (de ex. 2014-2015)).

⁵ Măsurat prin înregistrarea răspunsurilor la întrebarea: "În țara dvs., în ce măsură reduc impozitele stimulentele pentru investiții? [1 = în mare măsură; 7 = deloc]"

⁶ Măsurat prin înregistrarea răspunsurilor la întrebarea: "În țara dvs., în ce măsură reduc impozitele și contribuțiile sociale stimulentele pentru muncă? [1 = în mare măsură; 7 = deloc]"

Figura 6. Efectul impozitării asupra stimulentei de a investi și a lucra, 1-7 puncte (cel mai bun)

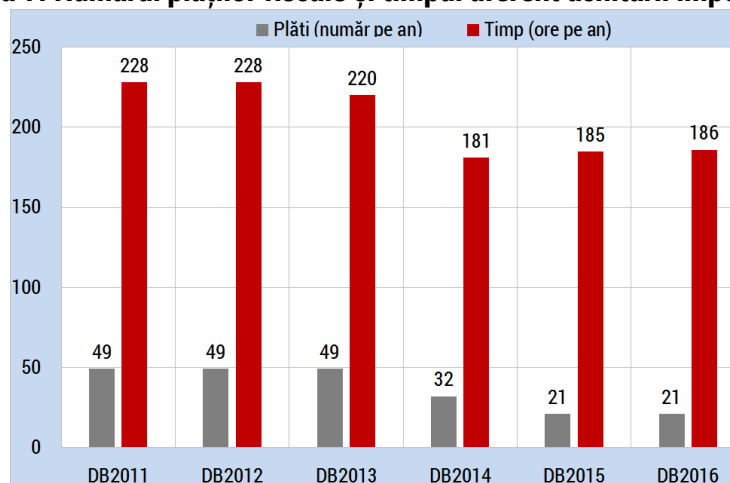


Sursa: Forumul Economic Mondial, Raportul de Competitivitate Globală (ediții anterioare)

Este important că, la fel ca în cazul indicatorilor analizați mai devreme, ambii indici prezintă o ameliorare a efectului impozitării asupra stimulentei pentru investiții și pentru muncă, chiar în timpul recesiunii economice din 2015. Mai mult decât atât, dacă în edițiile precedente aspectul reglementărilor fiscale ca obstacol pentru derularea afacerii (perceput de către firme) a primit punctaje între 7,6 și 7,8, în ediția 2015/2016 acesta a scăzut la doar 4,7, adică a scăzut ponderea firmelor care percep reglementările fiscale drept un factor problematic major în derularea afacerii. Evident că acest progres poate fi explicat prin relevanța mai mare a altor aspecte, mai importante (de ex. corupție, instabilitate politică etc.). Totuși, având în vedere schimbarea vizibilă de tendință din 2014-2015, care a coincis cu debutul reformelor în administrarea fiscală, putem trage o concluzie preliminară că aceste îmbunătățiri recente se datorează, cel puțin parțial, reformelor recente implementate de SFS.

Evoluții pozitive sunt prezentate și în rapoartele Doing Business, în secțiunea referitoare la interacțiunea cu contribuabilii (plata impozitelor). În special, numărul plăților fiscale și timpul de achitare a acestora, așa cum arată edițiile din 2014, 2015 și 2016, au fost mult mai reduse comparativ cu anii precedenți (Figura 7).

Figura 7. Numărul plăților fiscale și timpul aferent achitării impozitelor



Sursa: Banca Mondială, rapoartele Doing Business

Concluzii preliminare

În perioada recentelor reforme (2014-2015), administrarea fiscală și interacțiunea cu contribuabilii s-au îmbunătățit marginal. Veniturile fiscale colectate de SFS au înregistrat o performanță mai bună comparativ cu veniturile fiscale ale BPN, precum și față de creșterea PIB (în termeni reali). Creșterea a fost destul de echilibrată, fiind înregistrată la majoritatea tipurilor de impozite administrate de SFS, ceea ce demonstrează prevalența factorilor orizontali/structurali. Tendințe pozitive s-au înregistrat și în clasamentele internaționale relevante: Rapoartele de Competitivitate Globală și Doing Business. Îmbunătățirile apărute în interacțiunea cu contribuabilii au fost demonstrate prin scăderea timpului și costului achitării impozitelor, precum și a numărului de controale fiscale, pe fondul creșterii eficacității acestora.

Aceste îmbunătățiri s-au produs în paralel cu inițierea mai multor reforme de ameliorare a administrării fiscale și stimulare a conformării fiscale, implementate de SFS cu sprijinul principalilor parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova. Dat fiind faptul că în perioada 2014-2015 nu au existat alți factori majori care au putut stimula colectarea impozitelor, putem considera în mod rezonabil că aceste performanțe se datorează în primul rând reformelor recente.

Capitolul următor prezintă o analiză mai riguroasă privind impactul net al acestor reforme asupra colectării impozitelor, prin controlul factorilor îndoielnici obișnuiți care influențează colectarea impozitelor (PIB, consum, inflație etc.).

Evaluarea impactului net al reformelor asupra colectării impozitelor

De multe ori, corelația nu relevă neapărat o cauzalitate. Astfel, cel puțin teoretic, concluziile optimiste din capitolul anterior, privind evoluția pozitivă a colectării impozitelor pe fondul reformelor din administrarea fiscală și interacțiunea cu contribuabilii, ar putea fi cauzate de mulți alți factori, fără legătură cu recente intervenții de politică. De exemplu, în 2015 această dinamică putea fi cauzată de creșterea inflației, care a stimulat încasarea nominală a impozitelor, sau de deprecierea monedei, care a stimulat remitențele în lei și respectiv consumul. Pentru a controla toți factorii explicativi și a înțelege mai bine impactul net al reformelor asupra colectării impozitelor, vom apela la o analiză econometrică.

Metodologia

Principalele particularități ale abordării metodologice sunt prezentate mai jos:

- Evaluarea impactului net al reformelor este realizată doar pentru anul 2015. Motivul este că anul 2014 nu poate fi destul de relevant, deoarece impactul reformelor începute în același an se poate observa după un anumit interval de timp. Astfel, includerea anului 2014 poate să genereze rezultate eronate și să distorsioneze estimarea impactului net al reformelor.
- Evaluarea va pune accent pe estimarea impactului tuturor celorlalți factori care au influențat pozitiv colectarea impozitelor în 2015, pe lângă factorii explicativi de bază (cei care au determinat dinamica din anii precedenți). Presupunem că în 2015 nu au existat alți factori

majori care au favorizat colectarea impozitelor, cu excepția reformelor implementate în 2014-2015.

- Evaluarea se referă doar la colectarea impozitelor administrată de SFS. Motivul este legat de scopul principal al acestui raport, adică estimarea impactului net al reformelor implementate de SFS.

Evaluarea a inclus trei etape principale:

1. *Estimarea principalilor factori explicativi ai colectării impozitelor.* În acest sens, am testat prin metode econometrice semnificația statistică a celor mai frecvenți factori care pot explica cel mai bine evoluția colectării impozitelor. Au fost testate în special următoarele variabile: Produsul intern brut (PIB), consumul, salariile, inflația, cursul de schimb al monedei naționale și exporturile. Toate variabilele au fost exprimate în logaritmi naturali (cu excepția IPC) și ajustate sezonier utilizând metoda TRAMO. Important este faptul că estimarea s-a făcut pentru perioada 2010-2014, pe serii de date trimestriale. Regresia pe intervalul de timp selectat s-a făcut din două motive: (i) pentru a putea prognoza valoarea preconizată a colectării impozitelor în 2015 (a se vedea următoarea etapă a metodologiei), și (ii) pentru a avea suficiente observații în scopul estimării regresiei și previziunii.
2. *Previziunea nivelurilor așteptate ale colectării impozitelor* Pe baza regresiei estimate în etapa anterioară, obținem previziunea pentru 2015. Astfel, avem valoarea preconizată a colectării impozitelor, pe baza evoluției variabilelor explicative identificate în 2015. Cifrele obținute se consideră a fi colectarea impozitelor care s-ar fi realizat fără reforme.
3. *Estimarea impactului net al reformelor* pe baza diferenței dintre colectarea efectivă și colectarea preconizată a impozitelor (estimată în etapa anterioară). Diferența obținută este impactul net al factorilor, alții decât cei estimați în prima etapă a metodologiei. Impactul net estimat ar trebui atribuit în primul rând reformelor din perioada 2014-2015, deoarece în 2015 nu au existat alți factori majori care să favorizeze colectarea impozitelor.

Estimarea

Etapă 1: Estimarea principalilor factori explicativi ai colectării impozitelor de către SFS

Toate specificațiile posibile au arătat că cea mai coerentă specificație de model este următoarea:

$$\ln(\text{veniturile fiscale})_t = \beta_0 + \beta_1 * \ln(\text{consum})_t - \beta_2 * IPC_t^2 + \beta_3 * \text{valoare excepțională} + \varepsilon_t$$

unde:

$\ln(\text{colectarea impozitelor})_t$	Impozitele colectate de SFS și transferate în bugetul public național, mil. lei, logaritmi naturali
$\ln(\text{consum})_t$	Consumul final, mil. lei, logaritmi naturali

IPC_t^2	Indicele prețurilor de consum, la pătrat, f-a-p, % (variabila a fost ridicată la pătrat datorită relației neliniare dintre inflație și colectarea impozitelor: inflația poate influența pozitiv încasarea nominală a impozitelor, până la un anumit punct în care o inflație excesivă are în principal efecte de distorsionare).
<i>valoare excepțională</i>	Variabilă fictivă fixă pentru trimestrul 4 din 2013, datorită declinului inexplicabil al colectării impozitelor în acea perioadă.
$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3$	Coeficienți de regresie (care arată cum ar trebui să se modifice colectarea impozitelor în cazul unei modificări în oricare din variabilele explicative).
ε_t	Termeni de eroare (factori excluși din regresie care pot influența colectarea impozitelor)

Toate variabilele explicative sunt semnificative din punct de vedere statistic, iar modelul poate explica 89% din variațiile variabilei explicate, adică consumul final, inflația și variabila fictivă pentru T4:13 sunt suficiente pentru a explica dinamica colectării impozitelor (există doar câțiva alți factori rămași în afara modelului). În plus, testele de bază demonstrează robustețea și fiabilitatea modelului, permițându-ne să îl utilizăm la alte estimări (pentru mai multe detalii despre rezultatele regresiei, a se vedea anexa B).

Regresia estimată în baza metodei celor mai mici pătrate este următoarea:

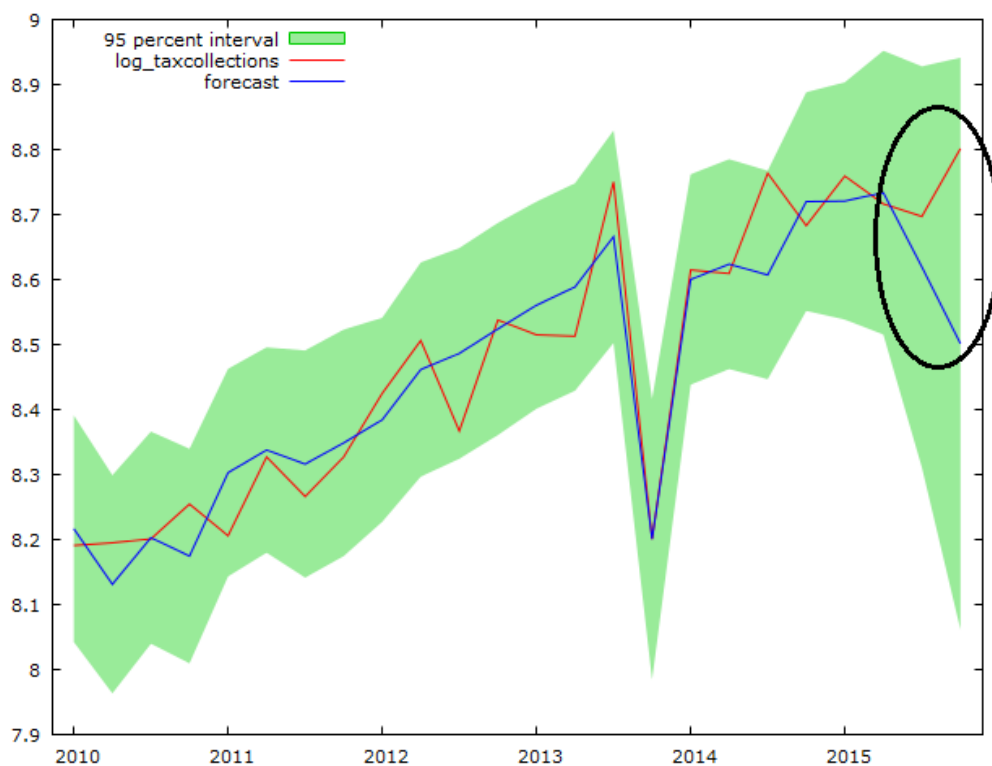
$$\ln(\text{venituri fiscale})_t = 1,4 * \ln(\text{consum})_t - 0,3 * IPC_t^2 - 0,4 * \text{variabila excepțională}$$

Astfel, colectarea impozitelor SFS este influențată pozitiv de consumul final (accelerarea cu 1 p.p. a creșterii consumului final duce la o accelerare de 1,4 p.p. a creșterii colectării impozitelor) și negativ de o inflație sporită, măsurată prin IPC la pătrat. Aceasta demonstrează că sistemul fiscal din Moldova este foarte dependent de cererea internă, datorită particularităților economiei naționale, în timp ce o inflație ridicată are efecte de distorsionare asupra colectării impozitelor.

Etapă 2. Previziunea nivelurilor așteptate ale colectării impozitelor

Pe baza regresiei estimate în etapa 1, am realizat o previziune pentru perioada T1-T4:15 și am comparat valorile preconizate cu cele reale. Pe baza Figurii 8 putem observa că modelul estimat are o putere predictivă relativ mare, deoarece diferențele dintre colectarea preconizată și colectarea reală a impozitelor sunt minore pe toată durata intervalului de timp. Singura excepție este anul 2015, atunci când decalajul s-a mărit rapid. În particular, în pofida predicțiilor modelului privind scăderea colectării impozitelor, aceasta a crescut de fapt. Explicația este aceea că în 2015 au intervenit factori suplimentari, pe lângă consum și inflație, care au influențat în mod pozitiv dinamica colectării impozitelor. Dat fiind faptul că 2015 a fost un an marcat de recesiune, scăderea consumului și creșterea inflației, nu au existat factori care să favorizeze colectarea impozitelor, în afară de reformele implementate de SFS.

Figura 8. Colectarea impozitelor - previziune și realitate



Sursa: Estimările autorilor

Etapă 3. Estimarea impactului net al reformelor

În ipoteza că reformele implementate de SFS reprezintă principalul factor care explică dinamica colectării impozitelor, având în vedere fundamentele insuficiente, am estimat impactul net al reformelor conform următoarei formule:

$$\text{Impactul net al reformelor} = \text{veniturile fiscale realizate} - \text{veniturile fiscale prognozate}$$

Potrivit estimărilor noastre, în 2015 SFS a reușit să depășească cu 2,3 mlrd. lei nivelul veniturilor prognozat în baza factorilor fundamentali (consum, inflație sporită). După cum am argumentat mai sus, această diferență se poate explica în primul rând prin recente reforme în administrarea fiscală, implementate de SFS, care au putut stimula colectarea impozitelor în 2015.

Totuși, procesul de estimare nu poate să se oprească aici. Cauza este că pe parcursul anului 2015, moneda națională s-a depreciat cu circa 25%, iar pentru o economie care depinde puternic de comerțul extern și remitențe, aceasta a alimentat, într-o anumită măsură, și încasările SFS exprimate în monedă națională. Deși, efectul deprecierei monedei naționale este luat în considerație în mod implicit în regresia estimată prin intermediul consumului (deprecierea a alimentat consumului exprimat în lei, fapt ce s-a reflectat asupra veniturilor SFS exprimate în lei), este util să estimăm o regresie separată care ar lua în considerație în mod direct fluctuațiile cursului valutar.

În acest sens, vom estima o regresie similară, cu variabilele convertite în dolari SUA, conform cursului oficial mediu de schimb:

$$\begin{aligned} \ln(\text{veniturile fiscale})_t &= \beta_0 + \beta_1 * \ln(\text{consum})_t - \beta_2 * \text{valoare excepțională1} + \beta_3 \\ &\quad * \text{valoare excepțională2} + \varepsilon_t \end{aligned}$$

unde:

$\ln(\text{colectarea impozitelor})_t$	Impozitele colectate de SFS și transferate în bugetul public național, mil. dolari SUA, logaritmi naturali
$\ln(\text{consum})_t$	Consumul final, mil. dolari SUA, logaritmi naturali
$\text{valoare excepțională1}$	Variabilă fictivă fixă pentru trimestrul 4 din 2013, datorită declinului inexplicabil al colectării impozitelor în acea perioadă.
$\text{valoare excepțională2}$	Variabilă fictivă fixă pentru trimestrul 3 din 2014, datorită creșterii inexplicabile a colectării impozitelor în acea perioadă.
$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3$	Coeficienți de regresie (care arată cum ar trebui să se modifice colectarea impozitelor în cazul unei modificări în oricare din variabilele explicative).
ε_t	Termeni de eroare (factori excluși din regresie care pot influența colectarea impozitelor)

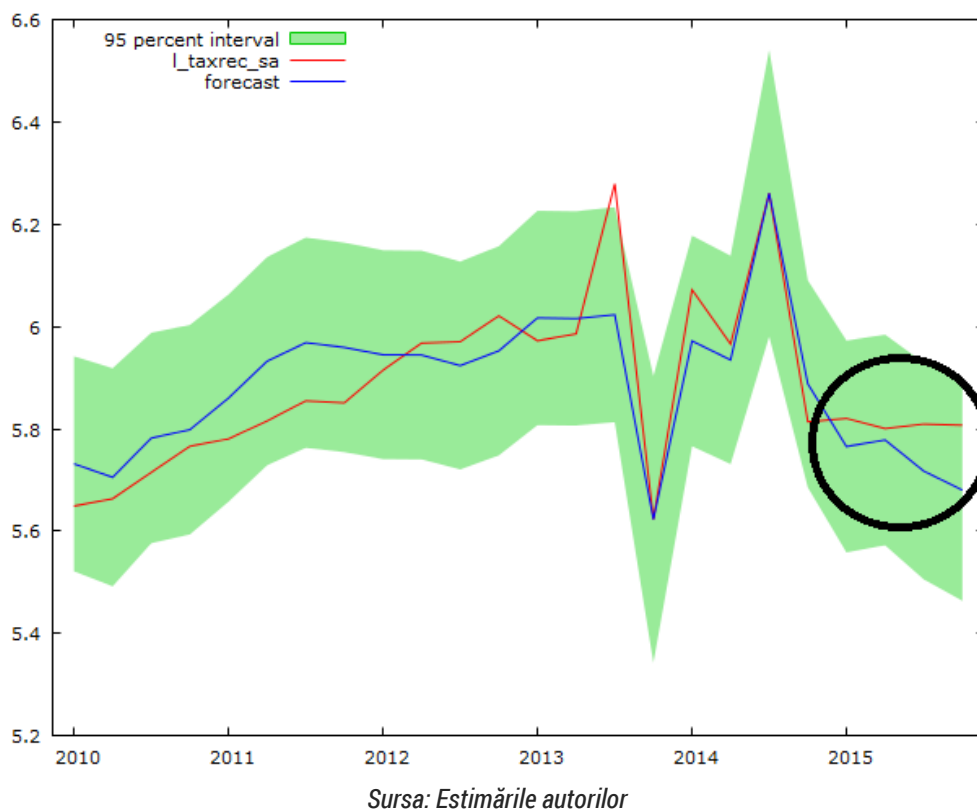
Regresia estimată în baza metodei celor mai mici pătrate este următoarea:

$$\begin{aligned} \ln(\text{veniturile fiscale})_t &= 0 + 1,1 * \ln(\text{consum})_t - 0,4 * \text{valoare excepțională1} + 0,4 \\ &\quad * \text{valoare excepțională2} \end{aligned}$$

Ca și în cazul regresiei precedente, colectările fiscale ale SFS sunt influențate pozitiv de evoluția consumului final (accelerarea cu 1 p.p. a creșterii consumului final duce la o accelerare de 1,1 p.p. a creșterii colectării impozitelor), fapt ce reiterează dependența masivă a sistemului moldovenesc de impozitare de cererea internă.

În urma aplicării metodologiei descrise mai sus, putem concluziona că colectările fiscale ale SFS, exprimate în dolari SUA, în 2015 au fost mai mari comparativ cu nivelul prognozat, fapt ce confirmă în că o dată efectul net marginal pozitiv al reformelor recente în administrarea fiscală. Diferența totală este estimată la circa 1,8 miliarde lei, fiind o estimare ceva mai conservativă comparativ că calculele precedente de 2,3 miliarde lei (figura 9).

Figura 9. Colectarea impozitelor - previziune și realitate



Concluzii

Reformele începute de SFS în 2014 au adus rezultate tangibile într-o perioadă de timp destul de scurtă. În 2014 și 2015, veniturile fiscale încasate de SFS au crescut mai rapid față de totalul veniturilor fiscale ale BPN, precum și față de creșterea PIB (în perioada de referință, încasările SFS creșteau mai lent față de BPN și PIB). S-a îmbunătățit și interacțiunea cu contribuabilii, deoarece baza impozabilă s-a mărit datorită creșterii conformării fiscale, reducerii timpului și costului achitării impozitelor, optimizării numărului de controale fiscale și sporirii eficienței acestora.

Impactul net al recentelor reforme a putut fi ușor remarcat în 2015. Astfel, pe timp de recesiune economică, răcire a consumului și instabilitate macroeconomică, impactul net al recentelor reforme ale SFS este estimat la 1,8 - 2,3 miliarde lei. Acestea sunt încasări suplimentare de impozite administrate de SFS în anul 2015 în rezultatul reformelor implementate (fără reforme, colectarea impozitelor ar fi fost cu 1,8 - 2,3 mld. lei mai redusă decât nivelul real). Deși, aceasta reprezintă doar 7-9% din colectările SFS în 2015, este un rezultat mai curând pozitiv, având în vedere că este primul an după startul reformelor și, respectiv, este de bun augur pentru anii viitori, dacă mersul reformelor nu va încetini.

Pentru ca aceste evoluții să se mențină în anii următori, este necesar să se continue reformele începute recent și să se elimine principalele constrângeri pentru a asigura ireversibilitatea procesului. Câteva din aceste obstacole depind de conducerea SFS și trebuie abordate în mod corespunzător. Principalele provocări se referă la planificarea activităților, relocarea frecventă a angajaților în diferite locuri de muncă și departamente, lipsa unei raportări relevante și incertitudinea cu privire la obiectivele de muncă

în rândul angajaților. Mai grav este faptul că conducerea organului fiscal rămâne foarte dependentă de Ministerul Finanțelor, fapt care limitează semnificativ exercitarea atribuțiilor instituției respective. Eliminarea acestor provocări în viitorul apropiat ar putea plasa SFS într-un proces de dezvoltare durabilă, cu efecte pozitive pentru întreaga economie.

Anexa A. Analiza principalelor reforme implementate de SFS cu susținerea SIDA

Cooperarea continuă între Agenția Fiscală Suedeză (AFS) și Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (SFS) din Moldova, care a început la sfârșitul anului 2013, se bazează pe trei componente: (i) management general; (ii) deservirea contribuabililor; și (iii) control fiscal. De atunci, SFS a putut să obțină rezultate vizibile în toate domeniile în care au avut loc misiuni, iar cooperarea se realizează pe o bază solidă de încredere și respect, care este esențială pentru transparență și deschidere. Rezultatele și schimbările obținute vor fi descrise în continuare.

Componenta management general

În această componentă, nivelul de referință de la începutul proiectului era astfel încât au existat situații care pot fi descrise drept activitate frenetică și haos controlat. Principalele motive erau procedurile administrative împovăraătoare, guvernanta neadecvată și lipsa unor obiective măsurabile. La acestea se mai adaugă faptul că procedurile și obiectivele de activitate s-au schimbat atât de repede încât urmărirea lor în timp a fost practic imposibilă. A existat o necesitate generală de a elabora și institui noi procese de planificare și monitorizare și de a crea și implementa noi indicatori de evaluare.

Pentru acestea a fost planificată o asistență, iar proiectul avea drept rezultat implementarea lor ca instrumente de monitorizare și evaluare.

Aproape imediat, a devenit clar faptul că absența monitorizării și evaluării pe termen lung era rezultatul cerințelor impuse constant conducerii de a demonstra rezultate rapide și concrete, sub forma plăților în bugetul de stat, în paralel cu condițiile foarte imprevizibile de încadrare în muncă ale conducerii, care în realitate au limitat posibilitățile legale de a controla inspectoratele fiscale din teritoriu.

În proiectul de lege prin care organul fiscal urma să devină persoană juridică existau propuneri privind sarcini predeterminate pentru conducerea de vârf, cu durata de până la 5 ani și cu posibilitatea de prelungire o singură dată.

Activitatea/rezultatul de bază a fost de a citi și comenta propunerea de lege și de a elabora un plan privind un organ fiscal unificat, cu etapele care trebuie urmate în scopul creării unei autorități unice atunci când legea va fi în vigoare.

Într-o măsură mai mică, s-a pus accent pe activitățile planificate ca fiind principale în această componentă, deoarece era evident că există bunăvoință și competențe adecvate, dar și obstacole reale care împiedicau îmbunătățirea monitorizării și evaluării.

Conștientizarea necesității de a lucra cu o monitorizare și o evaluare structurată a sporit însă brusc, deoarece în toate subcomponentele încercăm să evidențiem necesitatea de a monitoriza și a evalua.

Așadar s-a produs o schimbare în modul de gândire al oamenilor, dar din păcate ei nu pot utiliza întotdeauna acest avantaj.

Componenta deservirea contribuabililor

Rezultatul acestei componente este mărirea veniturilor pe alte căi decât activitățile de control. Acesta mai poate fi descris ca sporirea conformării voluntare datorită schimbării modului în care organul fiscal interacționează cu contribuabilii, care la rândul său duce la schimbarea atitudinii contribuabilului.

În general, activitatea/rezultatul a constat în elaborarea unui plan și a unei strategii de comunicare, precum și a ghidului de interacțiune și informare a grupurilor de contribuabili. Aceasta include o strategie de informare care se va aplica în cadrul administrației, pentru a utiliza un limbaj corect și ușor de înțeles și a aborda atitudinile. De asemenea, am organizat instruirii privind mass-media și am efectuat un sondaj al contribuabililor, pentru a evalua schimbarea comportamentului în rândul angajaților și contribuabililor.

Dacă e să ne referim la progresul general, schimbările în atitudini, comportamente și mijloace la interacțiunea cu contribuabilii sunt cele mai semnificative. SFS a lansat vaste campanii de informare, în care mesajele au fost ușor de înțeles, fiind formulate într-un mod mai informativ decât înainte.

În discuțiile avute la diverse inspectorate fiscale, toți angajații au confirmat că în prezent se pune un accent mai mare pe deservire și atitudini, menționând că au simțit o creștere a încrederii contribuabililor pe măsură ce încearcă să se concentreze mai mult asupra informațiilor adaptate la grupuri și persoane. Pentru ei, noua abordare înseamnă mai puține conflicte cu contribuabilii și deci o muncă mai ușoară.

Componenta control fiscal

În această componentă, rezultatul este creșterea veniturilor fiscale prin utilizarea selecției bazate pe risc pentru controalele fiscale, îmbunătățirea procedurilor controlului fiscal, accent pe impozite în locul penalităților, precum și concentrare pe domeniile în care riscul este perceput ca deosebit de mare sau puțin cunoscut.

Progres substanțial există și în componenta controlului fiscal, însă schimbările în acest domeniu durează mai mult. Un motiv în acest sens poate fi experiența mult mai vastă în domeniul controlului fiscal decât în deservirea contribuabililor, întrucât este mult mai dificilă schimbarea practicilor înrădăcinate decât introducerea altora noi. Un alt motiv ar putea fi faptul că, din păcate, și în organul fiscal au loc acte de corupție, iar noile metode de lucru în ceea ce privește controlul fiscal ar putea afecta ocaziile propice corupției.

Un alt obstacol este legislația actuală, conform căreia toate societățile comerciale lichidate trebuie controlate înainte de a putea fi radiate, cu toate că această practică nu aduce aproape niciodată venituri suplimentare. Iar o altă problemă este aceea că doar în jur de 10% din capacitatea de investigație fiscală

este utilizată în controalele inițiate de organul fiscal. Restul se utilizează la solicitarea altor agenții de stat și de cele mai multe ori fără a fi implicate aspecte fiscale.

Cu toate acestea, se observă o schimbare în atitudinea organului fiscal și faptul că selecția bazată pe risc este metoda "normală" de selectare a controalelor în cazurile inițiate de SFS. Procedurile de lucru s-au schimbat și continuă să se schimbe și se pare că dorința de a le schimba este tot mai mare.

Anexa B. Rezultatele regresiiilor și testele de rigoare

Model: OLS, utilizând observații din 2010:1-2015:4 (T = 24)

Variabila dependentă: $\ln(\text{colectare impozite})$

	<i>Coeficient</i>	<i>Eroare Std.</i>	<i>raport-t</i>	<i>valoare-p</i>	
const	-1,86596	1,51309	-1,2332	0,2353	
Valoare excepțională	-0,444129	0,0765796	-5,7996	<0,0001	***
$\ln(\text{consum})$	1,40749	0,201569	6,9827	<0,0001	***
sqlPC	-0,00225076	0,00111679	-2,0154	0,0610	*
Media var. dependente	8,422761		S.D. var. dependente	0,195329	
Suma rezid. la pătrat	0,082862		S.E. al regresiei	0,071964	
R. la pătrat	0,885693		R. la pătrat ajustată	0,864261	
F(3, 16)	41,32480		Valoarea P(F)	9,22e-08	
Probabilitatea log.	26,48431		Criteriul lui Akaike	-44,96863	
Criteriul lui Schwarz	-40,98570		Hannan-Quinn	-44,19112	
rho	-0,305139		Durbin-Watson	2,575791	

Testul lui White pentru heteroschedasticitate -

Ipoteza zero: heteroschedasticitatea lipsește

Statistica testului: LM = 2,53777

cu valoarea-p = $P(\text{Chi-pătrat}(6) > 2,53777) = 0,864217$

Test LM pentru autocorelație până la ordinul 4 -

Ipoteza zero: fără autocorelație

Statistica testului: LMF = 0,347417

cu valoarea-p = $P(F(4, 12) > 0,347417) = 0,840838$

Test pentru normalitatea restului -

Ipoteza zero: eroarea este distribuită normal

Statistica testului: Chi-pătrat(2) = 1,55631

cu valoarea-p = 0,459252

Model: OLS, utilizând observații din 2010:1-2015:4 (T = 24)

Variabila dependentă: ln(colectare impozite)

	<i>Coeficient</i>	<i>Eroare Std.</i>	<i>raport-t</i>	<i>valoare-p</i>	
const	0.685567	0.96548	0.7101	0.4859	
ln(consum)	1.07656	0.200175	5.3781	<0.0001	***
Valoare excepțională1	-0.369604	0.0993879	-3.7188	0.0014	***
Valoare excepțională2	0.371752	0.0970657	3.8299	0.0010	***
Media var. dependente	5.882251		S.D. var. dependente	0.168340	
Suma rezid. la pătrat	0.180147		S.E. al regresiei	0.094907	
R. la pătrat	0.723608		R. la pătrat ajustată	0.682149	
F(3, 16)	17.45362		Valoarea P(F)	8.33e-06	
Probabilitatea log.	24.64988		Criteriul lui Akaike	-41.29976	
Criteriul lui Schwarz	-36.58754		Hannan-Quinn	-40.04961	
rho	0.350559		Durbin-Watson	1.234111	

Testul lui White pentru heteroschedasticitate -

Ipoteza zero: heteroschedasticitatea lipsește

Statistica testului: LM = 6.49051

cu valoarea-p = $P(\text{Chi-pătrat}(4) > 6.49051) = 0.165389$

Test LM pentru autocorelație până la ordinul 4 -

Ipoteza zero: fără autocorelație

Statistica testului: LMF = 1.6911

cu valoarea-p = $P(F(4, 16) > 1.6911) = 0.201124$

Test pentru normalitatea restului -

Ipoteza zero: eroarea este distribuită normal

Statistica testului: Chi- pătrat(2) = 4.45685

cu valoarea-p = 0.107698