



**GRUPUL DE LUCRU ECONOMIE,
FINANȚE ȘI MEDIU ANTREPRENORIAL**

Politica fiscală în 2013

RAPORT DE EVALUARE A POLITICILOR

TATIANA GRINIK, VIOREL PÎRVAN

Acest material/publicație este realizat de Grupul de lucru „Economie, finanțe și mediu antreprenorial” cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul [Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională](#) (Sida) și [Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA](#). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Guvernului Suediei, Sida sau al Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.



Sumar Introductiv

Acest raport prezintă evaluarea politicii fiscale, prin prisma implementării documentelor de politici publice ale Guvernului, stabilite pentru anul 2013.

Principiile evaluării

Evaluarea implementării documentelor de politici publice ale Guvernului a fost efectuată prin prisma impactului asupra mediului de afaceri din Republica Moldova.

Metodologia analizei

Evaluarea de față a fost realizată utilizând următoarele procedee:

- *Examinarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 07.05.2012*
- *Examinarea Programului de activitate al Guvernului 2013 – 2014 Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare*
- *Examinarea Foi de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.765 din 25 septembrie 2013*
- *Examinarea Planului de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2013, aprobat prin Ordinul nr.31 din 15.03.2013*
- *Examinarea Planului de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat pentru anii 2011-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1141 din 16.12.2010*
- *Analiza actelor normative relevante*
- *Analiza Raportului de evaluare a implementării Agendei Naționale de Business 2012-2013*
- *Poziția extinsă a ANB cu privire la politica și administrarea fiscală*
- *Monitorizarea presei și paginilor WEB relevante*

Obiectivele analizei

Analiza de față urmărește două obiective principale:

- *Stabilirea gradului de realizare a activităților planificate de Guvern*
- *Stabilirea îndeplinirii termenelor de implementare a activităților planificate de Guvern*

Agenda Națională de Business, cu participarea membrilor ANB, reprezentanților mediului de afaceri, comunității de experți și mass-media organizează conferințe naționale și alte evenimente publice cu scopul de a informa autoritățile publice despre problemele și barierele cu care se confruntă mediul de afaceri, referitoare la calitatea și modul de implementare a politicilor economice, practica administrării fiscale și vamale, cu sarcina de a propune căi de rezolvare a problemelor existente.

Agenda Națională de Business reprezintă o platformă, prin care mediul de afaceri speră să-i fie auzită vocea, iar propunerile businessului să fie luate în considerație la aprobarea politilor bugetar-fiscale.

Pe parcursul anului 2013 au fost organizate mai multe evenimente publice cu același scop, de a găsi căi de rezolvare a problemelor mediului de afaceri, rezultate din politicile fiscale curente, administrarea fiscală și vamală, și pentru a conjuga planurile Guvernului cu agenda businessului.

Un exemplu în acest sens îl reprezintă Raportul de intervenție pe marginea politicii bugetar-fiscale și vamale pentru 2014, elaborat de experții IDIS (ANB), prin prisma corespunderii acesteia așteptărilor mediului de afaceri. În conformitate cu concluziile acestui Raport, s-a constatat că politica bugetar-fiscală și vamală pentru anul 2014, în redacția propusă, în linii generale este „ruptă” de obiectivele sale propuse de „simplificarea administrării fiscale și vamale, relaxarea agenților economici în aspect de desfășurare a activității economice, diminuarea proporțiilor de evaziune fiscală și vamală și eficientizarea utilizării resurselor financiare publice”. Modificările și completările propuse sunt în marea majoritate în spiritul politicilor „punitive”, bazate pe sancționarea și penalizarea agenților economici, fapt ce contravine prevederilor cuprinse în Programul de activitate al Guvernului, Foia de parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri și alte documente de politici publice. În general, s-a constatat că documentul de politici – politica bugetar-fiscală și vamală pentru anul 2014 – nu a suferit schimbări majore de substanță, și la fel ca în anii precedenți, nu conține evaluarea/analiza influenței politicii fiscale și vamale asupra activității agenților economici.

Totodată, pe parcursul anului 2013, Agenda Națională de Business a participat activ la dialogul public-privat, prin formularea avizelor, opiniilor, recomandărilor la proiectele de legi, cu scopul de a influența procesul decizional în domeniul reglementării activității de afaceri.

Rezumăm, că analiza propusă în prezentul Raport este o încercare de a atrage atenția Guvernului, investitorilor, mediului de afaceri la formele, termenele și gradul de realizare a planurilor Guvernului și a Ministerului de Finanțe în domeniul politicilor fiscale și la efectul rezultat din aceste realizări sau nerealizări ale planurilor Guvernului.

De remarcat, că pe parcursul anului 2013 Guvernul și autoritățile publice s-au condus în activitatea lor atât de Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 07.05.2012 (abrogat ulterior prin Hotărârea Guvernului nr.164 din 05.03.2014 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2014), cât și de Programul de activitate al Guvernului 2013 – 2014 „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”. La finele anului 2013, pentru realizarea obiectivelor Programului de activitate al Guvernului 2013 – 2014, prin Hotărârea Guvernului nr.765 din 25 septembrie 2013, a fost aprobată Foia de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014.

Astfel, analiza efectuată în prezentul Raport se va axa pe termenele și gradul de realizare a activităților planificate în toate documentele de politici sus-menționate pentru anul 2013, care se întrepătrund și se completează reciproc.

Totodată, Raportul va conține referințe și la acțiunile Guvernului în domeniul politicii fiscale stabilite pentru anii anteriori, însă care nu au fost realizați pînă în prezent. Neîncluderea acestora în acțiunile preconizate pentru anul 2013 nu face să decadă Guvernul din obligația de a realiza aceste „restanțe”.

Mediul de afaceri

85. Crearea și lansarea sistemului informațional al ghișeului unic pentru autorizarea activităților în comerț; Implementarea ghișeului unic pentru autorizarea activităților în comerț.

Businessul a subliniat lipsa progresului practic în implementarea mecanismului ghișeului unic pentru majoritatea domeniilor de interacțiune ale businessului cu organele de stat. Astfel, pentru obținerea oricărui document permisiv sau autorizație, se solicită un șir de documente de la Camera Înregistrării de Stat, IFPS, CNAS, Serviciul Vamal, etc. Deși, la nivel normativ este declarată înregistrarea în cadrul ghișeului unic, de fapt, agenții economici sunt nevoiți să se adreseze la mai multe instanțe cu aceleași documente. În plus, pentru astfel de operațiuni sunt prevăzuți termeni de înregistrare, cu aplicarea sancțiunilor și amenzilor pentru depășirea acestora.

În privința eficientizării interconexiunii dintre diferite organe ale statului, instituirii mecanismului ghișeului unic în procesul de eliberare a actelor permissive și autorizațiilor, la fel și membrii ANB și-au exprimat mari rezerve și au atenționat asupra unor disfuncționalități majore pentru domeniile care ar fi trebuit să aplice deja asemenea mecanisme.

102. Analiza impactului de reglementare al fiecărui proiect de act normativ nou care se referă la activitatea de afaceri și asigurarea funcționării unei platforme veritabile de dialog public-privat în cadrul analizei impactului de reglementare, prin:

Modificarea metodologiei de elaborare a Analizei Impactului de Reglementare; Implementarea instrumentelor electronice de elaborare a Analizei Impactului de Reglementare (e-RIA).

Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor legii. Necesitatea de efectuare a Analizei impactului de reglementare pentru proiectele de acte normative, ce se referă la activitatea de afaceri, rezidă expres în art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și în Metodologia de analiză a impactului de reglementare și monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului

nr.1230 din 24.10.2006. De remarcat, că pînă în prezent metodologia de elaborare a Analizei Impactului de Reglementare nu a fost modificată.

Momentul optim pentru efectuarea AIR este în faza de întocmire a proiectului de act legislativ/normativ. Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative. La această etapă este necesar de organizat consultări publice și solicitat opiniile părților interesate. Businessul în permanență a invocat lipsa dialogului public - privat ori calitatea joasă a acestuia, întrucît autoritățile publice, fie nu informează mediul de afaceri despre intenția de elaborare a unei politici publice, fie consultă formal businessul și nu ține cont de obiecțiile și recomandările acestuia din urmă. Drept rezultat a lipsei sau ineficienței dialogului public - privat este calitate joasă a actelor legislative/normative, ceea ce în final poate duce la corupere și abuzuri. Mai mult ca atît, subiecții cu drept de inițiativă legislativă de multe ori nici nu elaborează analize ale impactului de reglementare la etapa întocmirii proiectelor de acte normative, ceea ce nu aduce niciun beneficiu mediului de afaceri.

Politica bugetar-fiscală și gestionarea finanțelor publice

134. Perfecționarea legislației fiscale prin clarificarea și simplificarea normelor legale primare; finalizarea sistematizării legislației fiscale prin adoptarea Titlului X „Taxa vamală”, Titlului XI “Alte impozite și taxe” din Codul fiscal

În ceea ce privește perfecționarea legislației fiscale, prin clarificarea și simplificarea normelor legale primare, mediul de afaceri a constatat înrăutățirea situației. Aceștia au remarcat în ultimul timp o calitate redusă a actelor legislative. În schimb, a crescut numărul actelor subnormative, care, în aparență, sunt elaborate pentru a asigura implementarea normelor legislative, dar de fapt, le distorsionează și le înlocuiesc. Calitatea joasă a actelor normative este datorată și nerespectării legislației privind transparența în procesul decizional, acestea nefiind supuse consultării publice sau unei analize a impactului. Chiar și atunci când consultările au loc, se constată caracterul formal al multora dintre acestea.

Totodată, notăm faptul că Codul fiscal nu a fost amendat cu titluri noi privind „Taxa vamală” și „Alte impozite și taxe”.

135. Simplificarea administrării fiscale prin introducerea tehnologiilor informaționale, „one stop shops”, atragerea mai activă a sistemului bancar și instrumentelor financiare relevante de plată și consolidarea capacităților instituționale ale organelor vamale și fiscale.

Una din modificările pozitive, demult așteptate de către mediul de afaceri, este introducerea la finele anului 2013, la art.93 pct.16, a noțiunii de factură fiscală „în formă electronică”. „E-Factura” va înlocui mecanismul curent de eliberare și evidență

a facturilor fiscale, printr-un mecanism modern, bazat pe tehnologii informaționale moderne. Serviciul electronic „e-Factura” va fi implementat în trei etape, începând cu anul 2014 în calitate de etapă „Pilot”, ulterior va demara etapa „Experimentală” și va culmina cu etapa „Industrială”, care presupune utilizarea serviciului „e-Factura” la scară națională, începând cu 1 ianuarie 2015.

Totuși, businessul se mai confruntă cu o problemă majoră, legată de înregistrarea facturilor fiscale. Astfel, în conformitate cu art. 118/1 din Codul Fiscal, introdus prin Legea nr. 267 din 23.12.2011, în vigoare 13.01.2012, ulterior modificat prin Legea nr. 178 din 11.07.2012, în vigoare din 01.07.2012 și Legea nr.172 din 12.07.2013, în vigoare din 09.08.2013, furnizorul de mărfuri/servicii este obligat să înregistreze factura fiscală eliberată în Registrul general electronic al facturilor fiscale în termen de 10 zile lucrătoare de la data eliberării, în cazul în care totalul valorii impozabile a livrării depășește suma de 100000 lei. Introducerea acestor prevederi în Codul fiscal a creat o povară administrativă suplimentară pentru mediul de afaceri, a complicat și denaturat întregul mecanism de funcționare și administrare a TVA. În plus, agenți economici sunt nevoiți să îndeplinească unele funcții care, în mod firesc, ar trebui să fie în sarcina organelor fiscale ale statului, ceea ce nicidecum nu se poate încadra în prioritățile statului de a elimina barierele administrative din calea businessului.

Prioritar, în opina noastră, este revizuirea art.118/1 din Codul Fiscal și eliminarea conceptului de Registru general electronic al facturilor fiscale, precum și a formularelor de strictă evidență a facturilor fiscale, după exemplul statelor europene. Cu toată că mediul de afaceri a intervenit de nenumărate ori cu solicitarea de eliminare din CF a conceptului de Registru electronic, explicațiile oferite de către autorități au fost că introducerea facturii electronice va elimina automat necesitatea ținerii Registrului respectiv.

Factura electronică poate fi considerată ca un progres pentru activitatea agenților economici doar în circumstanțele existenței formularelor tipizate obligatorii de strictă evidență. Însă, în opinia noastră, soluția cea mai bună ar fi eliminarea tuturor formularelor tipizate obligatorii de strictă evidență, inclusiv factura electronică, și excluderea prevederilor art.118/1 din CF, care pun în sarcina agenților economici obligația de înregistrare a facturilor fiscale în Registrul electronic, sau, trecerea acestor obligațiuni în sarcina organelor fiscale.

136. Reducerea numărului de impozite și taxe prin consolidarea acestora.

În practică constatăm că, din contra, numărul de taxe a crescut (prin reintroducerea impozitului pe venit, introducerea unor noi taxe locale, majorări ale cotelor unor taxe și impozite, accize, etc.).

Restanțele în realizarea acțiunilor Guvernului din Planul de acțiuni Guvernului pentru anii 2011-2014, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 179 din 23 martie 2011

Până în prezent nu a fost realizate obiectivele compartimentului „Politica bugetar-fiscală și gestionarea finanțelor publice” din respectivul Plan de Acțiuni, precum:

„Promovarea politicii fiscal-bugetare orientate spre creșterea economică durabilă/incluzivă, prin reducerea ponderii consumului public și majorarea investițiilor publice productive. Reducerea poverii fiscale și simplificarea sistemului de impozite și taxe”.

Mediul de afaceri, care și-a exprimat poziția prin Agenda Națională de Business, este de părere că calitatea politicilor fiscal-bugetare actuale, precum și administrarea fiscală și vamală necalitativă nu permit (stagnează) orientarea acestor politici spre creșterea economică durabilă, și constată că aceste politici sunt orientate spre consum și acoperirea "găurilor bugetare", ceea ce creează un climat nefavorabil pentru dezvoltarea businessului și creșterea economiei țării. Cât privește reducerea poverii fiscale, aceasta nu numai că nu a fost redusă nici în anii precedenți, nici în anul 2013, dar și a înregistrat o creștere intensivă prin majorarea taxelor și a bazelor de calcul ale impozitelor. A fost majorată prin introducerea mecanismului de calcul al TVA la cota 20 %, cu scutirea de plată a sumei de mai puțin de 60% din TVA, a TVA calculat la realizarea unor produse (zahăr, producția agricolă), majorate accizele.

Procesul de calcul și aprecierea bazei impozabile pentru persoanele juridice a devenit și mai complicat și costisitor după volumul de cheltuieli, timp, resurse umane și tehnice necesare în acest scop.

Mai mult ca atât, calitatea normelor Codului Fiscal și a actelor sub-normative este atât de joasă, încât mediul de afaceri nu poate aprecia corect quantumul impozitelor și al taxelor, fapt care subminează plata benevolă a impozitelor și creează teme și spațiu favorabil pentru corupție în domeniu fiscal și vamal.

Calitatea normelor fiscale a înregistrat o diminuare în anii precedenți, precum și în anul 2013 și în pofida faptului că mediul de afaceri de mult timp atrage atenția autorităților la această problemă, care necesită soluționare urgentă. Însă problema nu numai că nu a fost rezolvată, ci dimpotrivă, a fost agravată.

„188. Elaborarea proiectului de lege privind principiile, regulile și responsabilitățile fiscal-bugetare și delimitarea clară a competențelor și responsabilităților în domeniul fiscal –bugetar.”

Până în prezent nu sunt stabilite responsabilitățile funcționarilor de stat, inclusiv a celor fiscali și vamali, acțiunile cărora aduc prejudicii financiare și de imagine întreprinderilor, cauzate de controale și alte acțiuni ale acestor funcționari.

Până în prezent IFS și inspectorii vamali ignoră în activitatea lor de control și în aprecierea posibililor încălcări fiscale, normele actelor legislative, inclusiv a Codului Fiscal (articolul 11), prin care toate îndoielile în aplicarea legislației fiscale trebuie să fie aplicate în folosul contribuabililor. Ba din contra, la moment IFS și Ministerul Finanțelor, contrar legii, își asumă dreptul exclusiv asupra aplicării normelor fiscale. Mediul de afaceri constată o înrăutățire esențială la acest capitol și atrage atenția asupra intensificării practicii de înlocuire a normelor legii (Codului Fiscal) cu normele actelor sub-normative - hotărârile Guvernului, scrisorile Ministerului Finanțelor și IFS.

Totuși, ar trebui de menționat, că pentru prima dată în istoria de 20 de ani de relații dintre organele fiscale și mediul de afaceri a fost lansat public un ordin (nr.1983 din 01.10.2013), care stabilește că inspectorii fiscali nu trebuie să aplice amenzi agenților economici privind impozitul IVAO în cazul când legislația este neclară.

Însă, fiscalul și-a permis un astfel de comportament doar într-un caz îngust – în celelalte cazuri de legislație conradictorie și neclară, fiscalul întocmește reguli personale, care de fapt nu corespund legii. Așa, de exemplu, fiscalul a răspândit public informații despre modul în care au fost efectuate controalele fiscale în 2013, cu recomandări inspectorilor fiscali de a efectua controale pe viitor pe aceleași principii. Aceste informații cuprind un șir de cazuri când fiscalul își asumă dreptul de a tracta legislația fiscală și actele normative în privința evidenței financiare ca o instanță de unică dreptate, sancționând businessul, în pofida faptului că ultimul activează în conformitate cu Standardele de contabilitate (întreprinderile de alimentație publică sunt sancționate când formează costul producției în baza standardelor, dar nu în baza înțelegerii fiscalului cum ar trebui să fie formate aceste costuri). Întreprinderile sînt sancționate când permit deduceri în scopuri fiscale în scopuri de activitate de antreprenariat în baza normelor fiscale, dar fiscalul fără lămuriri bazate pe legislație nu permite aceste deduceri fiscale sau le limitează nemotivat – este vorba de cheltuieli în primii ani de activitate, de cheltuieli pentru perfecționarea cadrelor, vaccinarea angajaților, hrana și transportarea lor, etc – fapt care duce la creșterea nemotivată a sancțiunilor, impozitelor, neîncrederea față de instituțiile statale, introducerea unui element de disbalanță în posibilitatea businessului de a-și planifica afacerile. Mediul de afaceri este nemulțumit de așa o stare a lucrurilor și socoate că numai el de sinestătător știe și poate aprecia și hotărî necesitatea a diferitor feluri de cheltuieli necesare pentru desfășurarea activităților antreprenoriale. Și nici fiscalul, nici Ministerul de Finanțe nu sunt și nu ar trebui să fie imputerniciți să decidă dacă întreprinderea are nevoie sau nu de anumite cheltuieli. Mai ales că aceste instanțe nu pot să fie obiective în așa întrebări, căci sînt interesate în creșterea încasărilor bugetare.

„200. Simplificarea sistemului de raportare fiscală și statistică pentru întreprinderile mici și mijlocii și alte forme organizatorico-juridice”

Simplificarea impozitării întreprinderilor mici și mijlocii prin introducerea capitolului 71 în Codul Fiscal și impozitarea cu 3% a veniturilor operaționale a întreprinderilor a fost efectuată prin norme de o calitate extrem de proastă, introduse în Codul Fiscal,

astfel încât a făcut imposibilă impozitarea normală a multor întreprinderi, excluzând din această simplificare întreprinderile mici și exagerând impozitarea altor întreprinderi cu volume considerabile de vânzări. Dările de seamă unice stabilite pentru întreprinderile mici nu simplifică procedurile de întocmire a lor. Pînă acum nu este simplificată procedura de stabilire a uzurii în scopuri fiscale, care este de fapt o facilitate, impusă de stat, și reprezintă o procedură complicată, neclară și o oportunitate de corupție.

Intenția de a schimba în 2013 și 2014 perioada de raportare și de plată privind impozitele și taxele de la ultima zi a lunii la data de 25 a lunii următoare lunii de gestiune este primită negativ de mediul de afaceri, întrucît va cauza incomodități esențiale în procesul de calcul, raportare și plata impozitelor, fapt care va asigura creșterea de amenzi și penalități și scăderea plăților benevole a impozitelor și taxelor.

„217. Reducerea poverii fiscale și simplificarea sistemului de impozite și taxe”

În realitate, povara fiscală a fost majorată de cinci ori, măsurată în conformitate cu principiile de impozitare. Astfel:

- 1) au fost majorate cuantumul (cotele) de taxe;
- 2) au fost majorate bazele impozabile;
- 3) s-a diminuat semnificativ calitatea și claritatea expunerii normelor fiscale;
- 4) s-a majorat semnificativ timpul, eforturile și costurile calculării impozitelor și taxelor, cele de întocmire a rapoartelor fiscale;
- 5) ca rezultat al acestor patru factori, mediul de afaceri suportă impozite „negre” adăugătoare, prin defalcări corupționale în procesele de administrare a impozitelor și taxelor, precum și este nevoit să ducă povara de plată adăugătoare a impozitelor, calculate de fisc nu în baza legii, dar în baza actelor subnormative și a înțelegerii subiective a legii de către funcționarii fiscali.

Analiza Programului de activitate al Guvernului 2013 – 2014 „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”

Este necesar de a remarca faptul, că în baza acestui Program a fost elaborată Foaia de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrîngerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014 și Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2014. Însă aceste 2 documente de politici nu includ toate obiectivele stabilite în Programul Guvernului. În lumina acestor circumstanțe, prezentul Raport conține analiza obiectivelor Programului de activitate al Guvernului 2013 – 2014 „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” neincluse în cele 2 documente de politici sus-menționate.

Acțiuni prioritare în cadrul politicii bugetar-fiscale și gestionarea finanțelor publice:

Excluderea din politica bugetară a statului a articolului privind veniturile bugetare rezultate din amenzi și alte sancțiuni aplicate businessului pentru nerespectarea legislației fiscale și vamale, atât la nivel de prognoze bugetare, cât și la nivel de planuri bugetare;

La fel ca și în anii precedenți, veniturile din amenzi și penalități aplicate agenților economici au fost în continuare și-n anul 2013 parte a planurilor bugetare. În așa fel, constatăm în continuare o distorsionare a funcției amenzilor – de la rolul de educare în direcția disciplinei fiscale, amenzile au devenit un instrument important de completare a veniturilor bugetului, în pofida faptului că acest lucru conduce la creșterea neîncrederii față de stat și favorizează crearea unui climat de afaceri neprietenos și neatractiv, exact invers obiectivelor declarate ale politicilor autorităților publice în domeniu.

Este necesar totuși de a menționa faptul, că în bugetul pentru anul 2014 a fost exclusă practica de planificare în bugetul de stat a veniturilor din amenzi și alte sancțiuni pecuniare. Necătfînd la aceasta, businessul constată aceleași tendințe din partea organelor fiscale de a amenda și sancționa agenții economici în scopul suplinirii veniturilor la bugetul de stat, ceea ce indică că această practică de planificare nu a fost exclusă, ci doar „camuflată” în capitolele legii bugetar anuale sau în alte documente de politici din domeniul bugetar-fiscal. Aceste neclarități sînt rezultatul netransparenței politicii bugetar-fiscale pentru anii 2014, care a fost adoptată în mod de urgență, la finele anului 2013, fără consultări publice și fără a examina detaliat și intra în esența prevederilor legislative propuse spre

[Analiza Foii de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrîngerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.765 din 25 septembrie 2013](#)

Domeniul de intervenție: Gestionarea Afacerii

14.1. Inițierea implementării Metodologiei generale de planificare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc;

14.2. Elaborarea Metodologiilor sectoriale privind controalele bazate pe risc, inclusiv cu respectarea principiilor de tranziție la misiunile de consiliere și prevenire;

Legislația în domeniul controalelor asupra activității de întreprinzător nu se extinde și asupra controalelor fiscale și vamale. În așa mod, mediul de afaceri nu este protejat în continuare de controale abuzive din partea organelor cu funcții de control în aceste domenii.

Tot aici este necesar de a specifica, că organele fiscale și-au elaborat criteriile de risc la efectuarea controalelor, însă businessul nu le cunoaște. Aceste criterii trebuie să fie făcute publice pentru ca businessul să cunoască dacă este sau nu în zona de risc. Faptul că aceste criterii și procese de alegere a întreprinderilor și organizațiilor,

care intră în zonele de risc, nu sunt publice, transparente și clare, îngrijorează mediul de afaceri, nu duce la îmbunătățirea relațiilor între stat și business și poate fi folosit ca mecanism de presiune asupra agenților economici din motive politice, de înlăturare a concurenților de business, din motive corupționale, etc.

Domeniul de intervenție: Politica și administrarea fiscală

19.1. Asigurarea elaborării analizei impactului de reglementare pentru toate actele normative ce reglementează activitatea de întreprinzător în domeniul fiscal

A se vedea comentariul la pct.102 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015.

[Analiza Planului de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2013, aprobat prin Ordinul nr.31 din 15.03.2013](#)

Obiectivul nr. 3. Reducerea poverii fiscale și vamale și simplificarea sistemului de impozite și taxe și a sistemului vamal

3.1 Reducerea numărului de impozite și taxe prin consolidarea acestora

A se vedea comentariul la pct.136 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015.

3.2 Perfecționarea legislației fiscale prin clarificarea și simplificarea normelor legale primare; finalizarea sistematizării legislației fiscale prin adoptarea Titlului X "Alte impozite și taxe" din Codul fiscal;

A se vedea comentariul la pct.134 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015.

Restanțele în realizarea acțiunilor din Planul de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2013

„10.3 Creșterea capacității de administrare fiscală și colectare a impozitelor și taxelor, astfel încât ponderea veniturilor fiscale în cadrul veniturilor bugetare totale să crească continuu”

Nu este suficient numai de a reduce ponderea controalelor fiscale, ci este necesar de a schimba metodele și calitatea controalelor, de a ridica profesionalismul funcționarilor fiscali, de a crea un cadru legal atractiv pentru majorarea plăților benevole a impozitelor și taxelor.

Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015

A. Mediu de afaceri

Nr. d/o	Acțiuni	Sub-acțiuni	Termenul - limită	Gradul de implementare efectiv/Comentarii
85.	Reducerea în continuare a procedurilor, timpului și costurilor de înregistrare și autorizare a activității firmei, prin asigurarea posibilității de depunere a actelor și obținere a certificatelor și actelor permise la un singur organ administrativ în regim online, ca urmare a stabilirii platformei electronice specializate (ghișeul unic integrat, portalul guvernamental, registrul comerțului etc.)	Crearea și lansarea sistemului informațional al ghișeului unic pentru autorizarea activităților în comerț;	Trimestrul II, 2013	Implementat parțial
		Implementarea ghișeului unic pentru autorizarea activităților în comerț.	Trimestrul IV, 2013	Implementat parțial
102.	Analiza impactului de reglementare al fiecărui proiect de act normativ nou care se referă la activitatea de afaceri și asigurarea funcționării unei platforme veritabile de dialog public-privat în cadrul analizei impactului de reglementare	Modificarea metodologiei de elaborare a Analizei de Impactului de Reglementare;	Trimestrul IV, 2013,	Nu este implementat
		Implementarea instrumentelor electronice de elaborare a Analizei de Impactului de Reglementare (e-RIA).	Trimestrul IV, 2013	Nu este implementat
D. Politica bugetar-fiscală și gestionarea finanțelor publice				
134.	Perfecționarea legislației fiscale prin clarificarea și simplificarea normelor legale primare; finalizarea sistematizării legislației fiscale prin adoptarea Titlului X „Taxa vamală”, Titlului XI “Alte impozite și taxe” din Codul fiscal	Elaborarea proiectului Titlului XI „Alte impozite și taxe” al Codului fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997	Trimestrul IV, 2013	Nu este implementat

135.	Simplificarea administrării fiscale prin introducerea tehnologiilor informaționale, „one stop shops”, atragerea mai activă a sistemului bancar și instrumentelor financiare relevante de plată și consolidarea capacităților instituționale ale organelor vamale și fiscale	Elaborarea și implementarea Sistemului Informațional „Factura fiscală”	Trimestrul IV, 2012	Implementat parțial
136.	Reducerea numărului de impozite și taxe prin consolidarea acestora	Elaborarea proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997	Trimestrul IV, 2013	Nu este implementat

Foia de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014

Domeniul de intervenție: GESTIONAREA AFACERII

14.	Proiecte de hotărâri ale Guvernului	14.1. Inițierea implementării Metodologiei generale de planificare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc;	Trimestrul III, 2013	Implementat parțial
		14.2. Elaborarea Metodologiilor sectoriale privind controalele bazate pe risc, inclusiv cu respectarea principiilor de tranziție la misiunile de consiliere și prevenire;	Trimestrul IV, 2013	Implementat parțial

Domeniul de intervenție: POLITICA ȘI ADMINISTRAREA FISCALĂ

19.	Proiect de lege pentru modificarea și completarea Codului fiscal	19.1. Asigurarea elaborării analizei impactului de reglementare pentru toate actele normative ce reglementează activitatea de întreprinzător în domeniul fiscal	Trimestrul IV, 2013	Nu este implementat
-----	--	---	---------------------	----------------------------

Planul de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2013

Obiectivul nr. 3. Reducerea poverii fiscale și vamale și simplificarea sistemului de impozite și taxe și a sistemului vamal

3.1.	Reducerea numărului de impozite și taxe prin consolidarea acestora	Elaborarea proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997	Trimestrul IV, 2013	Nu este implementat
3.2.	Perfecționarea legislației fiscale prin clarificarea și simplificarea normelor legale primare; finalizarea sistematizării legislației fiscale prin adoptarea Titlului X "Alte impozite și taxe" din Codul fiscal	Elaborarea proiectului Titlului X „Alte impozite și taxe” al Codului fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997”	Trimestrul IV, 2013	Nu este implementat

Remarcă: gradul de implementare efectiv din acest tabel nu este apreciat după criteriul direct – este primit sau nu un proiect de lege, sau este primită o lege sau un act normativ planificat, dar după criteriul - dacă legea sau actul normativ este implementat efectiv și dacă acest act este favorabil pentru activitatea normală a mediului de afaceri și contribuie la dezvoltarea businessului.

Concluzii

În rezultatul analizei termenelor de implementare și gradului de realizare a activităților planificate de Guvern pentru anul 2013, prin prisma impactului asupra mediului de afaceri, constatăm că 58.33% din activități nu au fost realizate, 41.67% au fost realizate parțial și niciuna nu a fost realizată integral. Rezultatele prezentului Raport confirmă poziția mediului de afaceri, care consideră că Guvernul și Ministerul Finanțelor nu și-au realizat eficient și nici în termenii stabiliți activitățile privind politica fiscală, preconizate pentru anul 2013 și incluse în documentele sale strategice – iar realizările raportate ca îndeplinite de către Guvern nu sunt considerate de către mediul de afaceri ca efective și suficiente, precum și nu contribuie la dezvoltarea afacerilor și la plata benevolă a impozitelor și taxelor.

Nivelul nesatisfăcător de realizare a propriilor planuri guvernamentale și ministeriale, nu poate duce la implementarea cu succes a obiectivelor de guvernare „eliminarea barierelor administrative pentru mediul de afaceri” și „reducerea poverii fiscale și simplificarea sistemului de impozite și taxe”, stabilite în Programul de activitate al Guvernului 2013 – 2014.

O astfel de stare de lucruri nu poate să mulțumească mediul de afaceri, care a depus eforturi pentru apropierea agendei autorităților cu cea a businessului, iar în final prioritățile mediului de afaceri, regăsite în documentele strategice, nu sînt realizate. Sarcina Guvernului și autorităților publice este de a întreprinde acțiuni concrete, conform activităților planificate în documentele strategice, în prealabil consultate cu mediul de afaceri, pentru îmbunătățirea activității businessului și dezvoltarea economică a Republicii Moldova. În continuare este important de intensificat dialogul și comunicarea autorităților cu reprezentanții mediului de afaceri,

pentru identificarea problemelor reale și a unor soluții eficiente în vederea ameliorării climatului de afaceri.

Bibliografia

- Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 07.05.2012
- Programul de activitate al Guvernului 2013 – 2014 Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare
- Foaia de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.765 din 25 septembrie 2013
- Planul de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2013, aprobat prin Ordinul nr.31 din 15.03.2013
- Planul de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat pentru anii 2011-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1141 din 16.12.2010
- Raportul de evaluare a implementării Agendei Naționale de Business 2012-2013, IDIS „Viitorul”/ANB
- Raportul de monitorizare a implementării priorităților ANB pentru perioada noiembrie 2011-octombrie 2012”, IDIS „Viitorul”/ANB
- Poziția extinsă a ANB cu privire la politica și administrarea fiscală
- Ion Tornea, „Dialogul public-privat: este auzită vocea mediului de afaceri de către autorități?”, IDIS „Viitorul”/ANB
- Tatiana Grinic, „Teze de discuție ale ANB cu privire la politica și administrarea fiscală”, IDIS „Viitorul”/ANB
- Ion Tornea, „Politica și administrarea fiscală în viziunea mediului de afaceri”, IDIS „Viitorul”/ANB
- Avizul ACAP asupra ”Obiectivelor politicii fiscale și vamale pe termenul mediu 2012-2014” și asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative
- Ion Tornea/ Tatiana Grinic, „Raport de intervenție pe marginea politicii bugetar-fiscale și vamale pentru 2014”, IDIS „Viitorul”/ANB
- Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997
- Codul Vamal nr. 1149 din 20.07.2000
- Monitorizarea presei și paginilor WEB relevante