

PROPUNERI PENTRU DEZVOLTAREA SISTEMULUI DE CONTROL FISCAL

Problemele atestate în tabelul ce urmează în mare parte au fost identificate de asociațiile de întreprinzători. Propunerile expuse se bazează în mare parte pe practicile și principiile promovate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, inclusiv pe mecanisme și principii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător ce se implementează în prezent în Moldova.

	Raționament/Identificarea problemei	Propunere
1	<p>Serviciul Fiscal de Stat (SFS) în practică elaborează și publică planuri anuale. În același timp, pentru fiecare lună complementar vine cu planuri suplimentare, cu toate că această practică nu are un temei legal cert. Planurile se publică primordial pe pagina SFS, aceste planuri nu sunt integrate în RSC.</p> <p>Modul de elaborare a planului nu pare a fi unul prea transparent.</p> <p>Cel mai important, accentul pe control planificat este unul extrem de mic (în mediu doar 4% controale planificate din totalul controalelor anuale).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Schimbarea accentului de pe control inopinat pe control planificat, cu indicatori de performanță corespunzători. - Stabilirea unor cerințe clare în Cod pentru modul de aprobare, înregistrare și implementare a planului anual de control, inclusiv limitarea practicilor de completare lunară a planului de control cu noi planuri suplimentare. <p>Corespunzător aprobarea și publicarea unei metodologii cu criterii clare și transparente, cu un algoritm clar de clasificarea și gradare a riscurilor.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrarea planului SFS în Registrul de Stat al Controalelor
2	<p>Una din cele mai mari curențe sistemice în legislația fiscală ține de faptul că nu este prevăzută o proporționalitate a duratei, frecvenței controlului și metodei aplicate de control în raport cu riscuri și prejudiciul potențial (sau chiar cel atestat). În acest sens, legea fiscală nu limitează intervenția organului fiscal la categoriile de riscuri sau valoarea prejudiciului potențial. Spre exemplu admiterea unor durate mai lungi de control și chiar instaurarea posturilor fiscale trebuie să fie clar și previzibil proporționale cu riscurile, categoria de încălcări examinate și prejudiciile depistate, fiind raționale pentru situațiile în care în procesul controlului se depistează indici de infracțiune sau prejudicii considerabile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Identificarea unor limite ale frecvenței anuale a vizitelor la aceeași persoană, inclusiv excluderea posibilității suspendării unui control (reinițierea controlului să fie considerată un control nou). - Stabilirea norme clare și certe în privința temeiurilor pentru identificarea unei durate a controlului, pentru prelungirea controlului. Limitările să fie raportate la nivelul de riscuri, prejudicii potențiale și profilul agentului economic controlat. Astfel identificarea unor durate maxime pentru diferite categorii de situații și persoane.
3	<p>Modul practic de desfășurare a controlului nu totdeauna este unul clar, acțiunile inspectorului în mare parte nu sunt previzibile, în lipsa unor limitări certe procesuale, inclusiv în lipsa unor liste de verificări calitative.</p> <p>Cu toate acestea, din practica altor organe de control, un set amplu de liste de verificări (raportate la categoria de activitate economică, tipul întreprinderii etc.) pot avea o contribuție enormă în promovarea conformării voluntare.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Includerea în Cod a obligației de a efectua controlului fiscal în corespundere cu liste de verificări, cu prevederile criteriilor de calitate pentru aceste liste. Ulterior, aprobarea și publicarea listelor de verificări care vor clarifica întregul set de etape care vor fi parcurse de inspector, cerințe, practici și documente care vor fi verificate, cu identificarea gravității tipurilor de neconformități.
4	<p>Transparența și trasabilitatea procesului de control este compromisă de o cantitate foarte mare de documente procedurale (decizionale sau constatatoare). Ori în cazul în care există prea multe documente ce consemnează acțiunile și deciziile în cadrul controlului, există riscul ca să se piardă din trasabilitatea și integritatea informației.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Restrângerea și uniformizarea la maxim posibil a întregului spectru de documente procedurale, preferabil doar la două – delegație și proces-verbal de control - acestea pot să înglobeze întregul spectru de decizii, delegări de responsabilitate, procese de cercetare, constatări, consemnări și

	<p>Devine mult mai simplu de a denatura descrierea unor fapte sau ascunde unele acțiuni ce au avut loc. Ceea ce poate crea factori de corupție nu doar din partea persoanei controlate dar și al inspectorului.</p>	<p>descrieri ce au loc până, în timpul și după efectuarea controlului.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asigurarea transparenței și accesibilității documentelor procedurale, inclusiv prin înregistrarea și integrarea acestora în Registrul de Stat al Controalelor.
5	<p>În Cod măsurile de asigurare a stingerii obligației fiscale și de executare silită a obligației fiscale sunt expuse cu suficiente detalii în ceea ce ține procedura de aplicare. Însă lipsește în mare parte implementarea principiului proporționalității și previzibilității intervenției, odată ce legea nu clarifică exact în ce cazuri ce măsuri pot fi aplicate sau dacă există o consecutivitate de aplicare a acestora. În special categoriile de măsuri nu sunt raportate în mod cert la riscuri și magnitudinea potențială a prejudiciilor. La fel legea nu clarifică limitări în amplitudinea măsurii aplicate. Spre exemplu, chiar dacă în raport cu sancțiuni și aplicarea acestora se admite aplicarea avertizării pentru „încălțări ne semnificative”, în raport cu aceeași categorie de încălțări (ne semnificative) nu presupune că nu vor fi aplicate măsuri de asigurare a stingerii obligației fiscale (sau măsuri de înlăturare). Totodată, spre exemplu suspendarea operațiunilor în conturi se prevede pentru o serie de încălțări fiscale care țin de disciplina contribuabilului - în ceea ce privește modul de raportare, notificarea unor informații în termenii stabiliți, împiedicarea controlului - și corespunzător logica aplicării pare a fi nu atât pentru a „înlătura unele riscuri iminente constatate” dar mai mult pentru a anticipa și asigura achitarea amenzii care urmează să survină.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Completarea Codului cu prevederi care ar veni să clarifice în ce cazuri ce măsuri pot fi aplicate, inclusiv consecutivitatea aplicării acestora. Astfel raportarea categoriilor de măsuri și amplitudinea aplicării acestora la riscuri, profilul persoanei și magnitudinea potențială a prejudiciilor. - Aceiași abordare necesită a fi aplicată și în raport cu sancțiuni și categoriile de sancțiuni, odată ce în prezent Codul în raport cu sancțiunile fiscale prevede doar o grupare în „semnificative” și „ne semnificative” în raport cu prejudiciul deja atestat (obligația fiscală) dar nu se ține cont pe cât de iminente și imediate sunt riscurile create de o încălțare, precum și cât de ușor și rapid pot fi remediate încălțările depistate.
6	<p>SFS este ghidat în mare parte de indicatori de performanță ce se bazează pe „controale rezultative”, adică controale care generează venituri. În principiu acești indicatori se încadrează în politica constantă promovată de autoritățile publice centrale de sporire a veniturilor la buget prin orice metode posibile, în special atunci când an de an sunt setate limite minime de venituri care trebuie să fie colectate în baza de amenzi și sancțiuni, inclusiv printr-un capitol dedicat în legea privind bugetul de stat pe acel an. Într-un final această abordare este contraproductivă pentru dezvoltarea economică pe termen mediu și lung, odată ce motivează organele de control să se concentreze pe surse de venit sigure, adică să țintească în practică încălțările mai puțin riscante/nocive însă care pot fi ușor și rapid sancționate, și nu motivează să se depună mai mult efort în raport cu riscuri sistemice, pentru a ridica conformarea voluntară și lucra cu entitățile cu risc înalt, chiar dacă nu vor aplica sancțiuni și colecta bani din amenzi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revizuirea modului de evaluare a performanței SFS și a indicatorilor de performanță în parte. Având în calcul diminuarea pe cât posibil a relevanței veniturilor colectate în urma controlului și punerea accentului pe creșterea conformării, efortul pentru promovarea conformării voluntare și măsurarea modului de diminuare a prejudiciului și poverii pentru agenții economici de bună credință în urma interacțiunii cu SFS.