

Probleme ale implementării politicii fiscale în Republica Moldova

Irina BORDEI,
*studentă, Facultatea Relații Internaționale,
Științe Politice și Administrative,
Universitatea de Stat din Moldova*

SOMMAIRE

Repose sur l'idée de Richard Achim Müller „La création de l'État moderne a été réalisée par la mise en œuvre d'impôt, exactement, par les dispositions légales du droit de bénéficier de ces versements, nous pouvons dire sans aucun doute que la politique budgétaire est un pilier essentiel de la mise en place et le développement de l'État moderne en aidant à construire les recettes budgétaires de l'Etat nécessaires au financement des dépenses publiques et de veiller à l'exécution de ses fonctions. Cependant, la mise en œuvre de la politique budgétaire dans un pays est influencée par un certain nombre de facteurs qui pourraient à la fois stimuler le développement économique, ainsi que son travail stagné.

Politica fiscală reprezintă un ansamblu de activități, metode, forme, tehnici, instrumente și instituții specifice prin care se realizează procurarea de resurse fiscale la dispoziția statului și, în general, a autorităților publice, precum și distribuirea lor pentru satisfacerea nevoilor publice. Procesul de procurare a acestor resurse, ca și cele de alocare-utilizare a lor, concretizează o mare parte a veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Încă din anul 1748, Montesquieu susținea în lucrarea sa „Despre spiritul legilor” că veniturile statului sunt o porțiune pe care fiecare cetățean o dă din venitul său pentru a avea siguranța celeilalte porțiuni sau pentru a se folosi de ea în mod plăcut. Pentru a stabili aceste venituri în chip potrivit, trebuie să se țină seama și de nevoile statului, și de nevoile cetățeanului.

Politica fiscală evoluează și se perfecționează continuu sub imboldul dezvoltării economice, ea nefiind stabilă odată pentru totdeauna, și se adaptează corespunzător necesităților într-o anumită etapă, în funcție de obiectivele politice, economice și sociale din țară.

În cadrul Republicii Moldova, putem identifica un ansamblu de factori ce influențează politica fiscală și anume: factorii eco-

nomici, care determină creșterea produsului intern brut și, pe această bază, sporește veniturile impozabile; factorul demografic ce determina mărirea numărului contribuabililor; factorul monetar (dobânda, creditul) ce își transmite influența prin preț; factorii sociali, a căror influență este tot mai puternică pe măsura accentuării rolului social al statului, care presupune redistribuirea resurselor în scopul satisfacerii nevoilor de educație, sănătate, securitate socială și menținerea ordinii publice; factorii tehnologici se caracterizează prin dezvoltarea tehnologiilor informaționale care contribuie la creșterea calității serviciilor furnizate de către organele fiscale, iar înnoirea echipamentelor, introducerea de noi produse, retehnologizarea, informatizarea facilitează procesul de administrare fiscală și reduce costurile de funcționare a organelor fiscale; factorii de natură financiară ce sintetizează, de fapt, influența celorlalți factori prin dimensiunea cheltuielilor publice, a căror creștere determină sporirea resurselor financiare publice. Un alt factor ce influențează politica fiscală îl constituie acordurile internaționale existente pentru evitarea dublei impuneri, instrumentele și procedeele de aplicare a acestora în străinătate, efectele asupra economiei națio-

nale, astfel încât să fie eliminate distorsiunile din cadrul schimburilor economice.

Totodată, în procesul de implementare a politicii fiscale, Republica Moldova se confruntă cu unele probleme specifice statului moldav. Ulterior, una dintre aceste probleme o constituie integritatea statului și lipsa unor hotare bine definite cu toate atribuțiile sale (servicii vamale etc.) fapt ce determină importul mărfurilor supuse accizelor fără achitarea acestora. Conform Constituției, Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil. Transnistria, regiune separatistă situată la frontiera de est a Moldovei, și-a stabilit propriile hotare, autoproclamându-se „Republica Moldovenească Nistreană” (R.M.N.), nefiind recunoscută internațional. Conflictul transnistrean constituie una dintre principalele cauze care frânează procesul de dezvoltare a principalelor ramuri economice, inclusiv cea industrială, deoarece majoritatea structurilor industriale ale Republicii Moldovei sunt localizate în Transnistria, alături de centralele electrice importante. Imposibilitatea exercitării controlului asupra întregului său teritoriu vamal determină reducerea veniturilor și taxelor vamale acumulate în bugetul național. Conflictul transnistrean generează consolidarea evaziunii fiscale prin importul și exportul mărfurilor cu destinația Transnistria prin punctele vamale controlate de Chișinău, acestea fiind, de fapt, comercializate direct în Moldova sau fiind reimportate, după ce o perioadă de timp au fost stocate în Transnistria. Aceasta permite ca circa 80% din mărfurile importate să nu fie supuse accizelor.

Un caz aparte îl constituie produsele petroliere care se importă în Republica Moldova. Necesitățile anuale ale Republicii Moldova în produse petroliere sunt estimate la circa 1 milion 200 mii tone. În realitate, anual, prin sistemul vamal controlat de autoritățile moldovene este importată o cantitate totală de 300-400 mii tone, restul ajungând în țară în mod fraudulos prin Transnistria. Potrivit unor date oficiale, care au fost date publicității de către Departamentul de Statistică și Sociologie (actualul Birou Național de Statistică al Republicii Moldova), în anul 2003,

aproximativ 80% din volumul total al produselor petroliere au fost importate în Moldova prin intermediari și zonele off-shore, nefiind supuse accizelor. Astfel, atât timp cât persistă problema transnistreană, va stagna în continuare dezvoltarea economică a Republicii Moldova și se va consolida evaziunea fiscală.

Un alt factor ce generează frânarea implementării unei politici fiscale eficiente îl constituie existența interesului corporativ, manifestat prin „iertarea” obligațiunilor față de bugetul statului. Datoriile de impozite ale antreprenorilor mici, cât și ale întreprinderilor mari formează o povară moartă care determină apariția unei economii tenebre. În acest sens, statul recurge la amnistia fiscală care este o măsură oficială prin care contribuabilul își poate șterge „tabla fiscală” și începe conformarea întru totul cu obligațiile fiscale în perspectivă. Instituirea amnistiei fiscale prin iertarea necondiționată a datoriilor și penalităților întreprinderilor, care au comis evaziuni fiscale, creează un sentiment de injustiție din partea plătitorilor de impozite onești. De asemenea, amnistiiile fiscale nu doar abat resursele destinate executării, dar pot, de asemenea, avea efecte negative asupra nivelului de disciplină fiscală și anume:

- personalul trebuie instruit și transferat în alte funcții, trebuie imprimate și elaborate noi blanchete, trebuie pregătite instrucțiuni;
- se poate cauza stagnarea activităților ordinare de percepere a impozitelor;
- amnistia are un impact defavorabil asupra moralului și motivației administrației fiscale;
- amnistia poate oferi contribuabililor reștanți sau nedisciplinați oportunitatea de a „scăpa” de un audit complet, prin reducerea sau eliminarea penalităților și amenzilor sau chiar și a unei părți din impozitul datorat.

Prin efectuarea regulată a unei amnistii fiscale bugetul statului va rămâne diminuat, cresc în ritm rapid cheltuielile statului, iar veniturile vor fi acumulate prin diferite modalități în rezultatul cărora nu se va putea menține echilibrul bugetar.

Prezența masivă a tranzacțiilor în natură și a decontărilor reciproce, în relațiile dintre

agenții economici și sistemul bugetar stabilește noi probleme în implementarea politicii fiscale. În consecință, în rezultatul încheierii tranzacțiilor prin casă sau prin transfer, între doi agenți economici, o parte a sumei bănești se varsă în bugetul de stat. În prezent, agenții economici recurg la diferite modalități de încheiere a tranzacțiilor pentru a obține un oarecare profit și a evita vărsarea unei sume bănești în bugetul de stat.

Un alt factor ce stagnează implementarea politicii fiscale în Republica Moldova îl constituie utilizarea ineficientă a resurselor financiare pe destinații concrete. Politica fiscală se realizează cu scopul acumulării veniturilor prin colectarea taxelor și impozitelor pentru acoperirea cheltuielilor. Însă, în prezent, se efectuează alocări sporite în domenii cu posibilități pentru sustragerea fondurilor, de obicei, proiecte complexe din punct de vedere tehnic. De asemenea, resursele financiare colectate se utilizează în domenii cu o necesitate mai puțin importantă, în rezultatul căreia domeniile cu destinații concrete sunt limitate în asigurarea cu resurse financiare.

Luând în considerare lipsa unui mecanism efectiv de control atât asupra organelor administrative centrale/locale cât și asupra persoanelor fizice și juridice în calitate de contribuabil, determină apariția unei administrări fiscale insuficiente, iar în rândul contribuabililor se comit erori în procesul de colectare a taxelor și impozitelor. În consecință, are loc reducerea legitimității în organele de stat datorită neeficacității controlului financiar din partea organelor abilitate.

Unul dintre cei mai importanți factori ce asigură impedimente în implementarea unei politici fiscale eficiente îl constituie economia tenebră. Economia tenebră reprezintă totalitatea formelor de activitate economică ce nu sunt oglindite în statistica oficială; tipurile de activitate ce creează valoarea adăugată, dar nu sunt înregistrate conform legislației, din motive de evaziuni fiscale și condiții social-economice neprielnice pentru funcționare în cadrul economiei formale (oficiale).

În Republica Moldova, cota economiei tenebre, în raport cu economia oficială, este

în creștere continuă, ceea ce duce spre diminuarea disciplinei economice și financiare, ceea ce se reflectă negativ asupra veniturilor bugetare.

Printre activitățile economiei tenebre din Republica Moldova le putem enumera pe următoarele: tănuirea producției și veniturilor, operațiunile ilicite de export-import, privatizarea ilicită, producerea și comercializarea produselor falsificate sau fără licență, corupția.

O alta problemă a implementării politicii fiscale în Republica Moldova o constituie evaziunea fiscală. Evaziunea fiscală reprezintă sustragerea, sub orice formă, de la plata obligațiilor legale către stat, adică ascunderea sub diferite forme a surselor și cuantumului de venituri impozabile. Cel mai cunoscut sens dat evaziunii fiscale e „arta de a evita căderea în câmpul de atracție a legii fiscale”, concept care aparține lui M.C. de Brie și P. Charpentier.

În Republica Moldova s-au conturat multiple forme ale evaziunii fiscale, iar cele mai des întâlnite fiind următoarele: vânzări nedecarate, care apar cu frecvența cea mai mare și sunt de multe ori greu de descoperit. Practic, vânzările de bunuri sau prestările de servicii se fac fără întocmirea documentelor corespunzătoare și, evident, fără înregistrări în contabilitate; omiterea înregistrării, când agentul economic neînregistrat beneficiază de un avantaj care nu i se cuvine, comparativ cu ceilalți comercianți concurenți, care vor solicita clienților T.V.A.; înțelegeri între vânzători și cumpărători de a schimba bunuri sau servicii fără plată, gen barter, cu plată redusă, fără factură sau, eventual, cu o factură de valoare redusă; deducerile false, care se întâlnesc frecvent și se realizează prin întocmirea de facturi false, prin utilizarea repetată a acelorași facturi pentru deducere sau prin folosirea de facturi care se referă la cumpărări inexistente; erorile de înregistrare, care au influență destul de mare asupra taxei datorate, mai ales dacă sunt frecvente sau dacă valoarea lor este mare; aplicarea incorectă a cotei zero sau a scutirilor, care pot conduce la diminuarea serioasă a sumelor cuvenite bugetului de stat, mai ales dacă este asociată cu facturi false, fiindcă altfel plătitorul de

T.V.A. nu are cum să profita de această practică; cereri de rambursare nejustificate, c nd se solicită rambursarea taxei aferente unor mărfuri exportate sau pentru bunuri la care legea dă drept de deducere, fără însă ca în realitate aceste opera iuni să fi fost efectuate. O situa ie mai des  nt lnit  este aceea a solicitării deducerii T.V.A., pentru acela i bun exportat, de către doi agen i economici, pe considerentul că documentele privind bunul respectiv au circulat prin mai multe societ i comerciale.

 n concluzie, putem afirma că economia   rii se va afla în proces de stagnare at ta timp c t nu se întreprind măsuri de  mbun t  ire a sistemului fiscal, se vor modifica structura  i metodele de lucru ale organelor de control, se va modifica legisla ia privind pedeapsa pentru activitățile ilicite  i tăinuirea veniturilor.

 n scopul solu ion rii problemelor ce apar în procesul de implementare a politicii fiscale, consider necesar  ntreprinderea unor măsuri stricte de înlăturare a factorilor ce stagnează procedura de acumulare a veniturilor fiscale în bugetul de stat.

Ulterior, este necesar de a se solu iona conflictul transnistrean în vederea stabilirii exacte a hotarelor Republicii Moldova  i a

stopa procedura de importare în mod fraudulos a mărfurilor pe teritoriul Republicii Moldova prin Transnistria. Totodată, datorită faptului că to i cet  enii sunt egali în fa a legii  i fiecare cet  ean trebuie să- i onoreze obligațiile fiscale fa   de bugetul de stat, este necesar de a interzice aplicarea amnistiei fiscale. O altă măsură eficientă în acest sens o constituie  i stoparea opera iunilor ilicite de export-import prin asigurarea Serviciului Vamal cu personal instruit în domeniul combaterii fraudelor  i corup iei.

Efectuarea unui control sistematic asupra produselor comercializate pe teritoriul Republicii Moldova ar genera stoparea comercializării produselor falsificate sau fără licență; iar pentru combaterea evaziunii fiscale este necesară adoptarea și implementarea în Republica Moldova a Legii privind combaterea evaziunii fiscale.  n acest sens, ar fi de dorit  i crearea unei agen ii care să dispună de personal instruit  i competent în vederea desf  ur rii unei activități de combatere a evaziunii fiscale pe teritoriul Republicii Moldova.

Prin realizarea unei politici fiscale eficiente, bugetul statului va acumula veniturile necesare acoperirii cheltuielilor în vederea satisfacerii intereselor generale ale societ  ii.

BIBLIOGRAFIE

1. Armeanic Alexandru. Fiscalitate în statele contemporane. - Chișinău: CEP USM, 2003, 167 p.
2. Badicu Iurie. Locul  i rolul statului de drept în economia de pia  . - Chișinău: A.S.E.M, 2005, 168 p.
3. Constitu ia Republicii Moldova din 29.07.1994 //Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 001 din 18.08.1994.
4. Corj Mihai Ion, Bazele constitu ionale ale impozitării de stat. - Chișinău: S.n., 2003, 240 p.
5. D nga E.C., Ioni   N., Controlul fiscal: activitate economică  i instrument economic, nr. 20. - Bucure ti: Editura Tribuna economică, 1998, p. 44-45.
6. Legea privind combaterea corup iei și protec ionismului nr. 900-XIII din 27.06.1996 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56 din 22.08.1996.

Prezentat: 27 septembrie 2012.

E-mail: irrynne@mail.ru