

## MANAGEMENTUL ADMINISTRĂRII FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA PRACTICII REPUBLICII IRLANDA

*Veronica VRAGALEVA,  
Drd., IEFS*

*Abstract. The modernization of tax administration processes is a challenge for tax administration management. In the context of proximity to European Union, the main aims is targeting the most efficient tax administration practices used in EU member countries and harmonization of national processes with them. In this context, the Irish Republic is presented as an example of using informational technologies to make records about taxpayer and to manage taxpayers' tax debt.*

Procesele de administrare fiscală reprezintă temelia organizării sistemului fiscal. Or, fără procese clare și coerent exprimate, obiectivele trasate de managementul administrării fiscale nu își vor găsi realizarea. Respectiv, principală direcție de acțiuni a managementului administrării fiscale ține de implementarea și monitorizarea celor mai eficiente procese, în scopul asigurării sarcina primordială – acumularea veniturilor la buget.

Printre cele mai importante procese de administrare fiscală pot fi menționate următoarele:

- ✓ evidența contribuabililor (atribuirea codului fiscal; codului de înregistrare în calitate de plătitor al TVA; procese ce țin de reorganizarea agentului economic, de înregistrarea filialelor, lichidarea agentului economic);
- ✓ evidența veniturilor (formarea fișei personale a contribuabilului; monitorizarea plăților la buget a acestuia; constatarea și urmărirea datoriilor formate la buget, prognozarea încasărilor viitoare);
- ✓ metodologia administrării fiscale (identificarea rezervelor de creștere a încasărilor la buget, elaborarea prevederilor normative privind procesele de administrare eficientă de către subdiviziuni a proceselor de încasare a veniturilor la buget, interacțiunea cu agentul economic prin intermediul telefonului, a corespondenței oficiale, a seminarelor organizate);
- ✓ auditul (atât a agenților economici, cât și a activității interne a organului fiscal);

Republica Irlanda este comparabilă cu Republica Moldova în ceea ce ține de numărul populației (4,5 milioane locuitori în 2011 [1]) și de abordările în ceea ce ține de agenții economici. Anume din aceste considerente autorul a ales Irlanda pentru a ilustra cele mai bune practici de evidență a contribuabililor cu încercarea de a le propune în calitate de recomandări.

Cu referință la sistemul de evidență în Irlanda, merită a fi menționat că acesta este cu mult mai simplu și este organizat pe principiul minim de cheltuieli pe de o parte și maxim de claritate pentru contribuabili, de pe altă parte. Astfel, Serviciul Fiscal Irlandez administrează în total 25 feluri de impozite, taxe și alte plăți, obligațiile cărora nu sunt determinate de principiul de „bugete” și „teritorii (primării)”. Din acestea, 5 sunt cele mai importante. În comparație, Serviciul Fiscal al Republicii Moldova administrează o listă în număr de 190 de plăți la bugetele de toate nivelurile, inclusiv divizate pe buget, unitate administrativ-teritorială și subdiviziune a contribuabilului.

Majoritatea impozitelor și taxelor administrate în Irlanda au ca termen de prezentare a declarațiilor o anumită dată pe parcursul lunii următoare perioadei de gestiune [7], ci nu ultima zi a lunii în cauză, cum este în Moldova.

Merită a fi menționat că o parte de plăți în Irlanda sunt achitate și calculate doar prin așa numitul document de plată ”cec” fiind prelucrat ca document de plată și ca darea de seamă (calcul) – fapt ce ar contribui la o evidență fiscală mai veridică a unor plăți, care sunt achitate fără a fi anterior declarate, înregistrând astfel, supraplată ireală.

De fapt, circa 70,3% din achitățile anului 2010 efectuate de către agenții economici irlandezi au fost efectuate pe cale electronică – fapt ce a contribuit la încasarea în termenii indicați a sumelor și asigurarea unui nivel de conformare ridicat.

În scopul facilitării conformării, în Irlanda activează un Centru de Apel, similar celui autohton. Totuși, procedurile utilizate în cadrul Centrului în cauză se deosebesc de cele utilizate în Republica Moldova. Astfel, Centrul de apel este organizat în așa fel încât în momentul formării numărului de contact, persoana solicitantă este rugată să butoneze codul fiscal (atât persoanele juridice, cât și persoanele fizice), pentru că abia după aceasta să fie direcționată spre operator. În momentul în care operatorul recepționează apelul, pe ecranul calculatorului apare fișa personală a agentului economic sau a persoanei fizice care conține, printre altele, istoria plăților și datoriilor sale, totalitatea sunetelor interceptate din partea agentului economic cu răspunsurile schițate și totalitatea corespondenței scrise duse cu acest agent economic.

O atenție deosebită se acordă prognozării veniturilor care urmează a fi acumulate la buget. Astfel, în cadrul procesului de prognozare sunt utilizate modele bazate pe seriile numerice (modelul ARIMA) și modelul SAS [5].

Accentul primordial al sistemului de impozitare în Irlanda este pus pe conformarea voluntară (gradul conformării contribuabililor este de la 95% la 97% [2]), adică organul fiscal întreprinde toate măsurile necesare administrării fiscale pentru ca contribuabilul să achite în termen și pe deplin obligațiile fiscale fără a admite restanțe. Totuși, executarea silită pornește odată cu apariția restanței și pe măsură ce se înregistrează restanța agentului economic, legislația îi permite ca în termen de 10 zile contribuabilul să achite benevol datoria, în caz contrar, se derulează procedura executării silite (în Republica Moldova, aceasta se demarează a doua zi după constatarea obligației față de buget). De menționat, că din numărul total al angajaților oficiului fiscal, 51% sunt încadrați în managementul datoriei [3] (în 2008, valoarea acestui procent era egală cu 41%).

Inițial, pînă a trece la aplicarea măsurilor de executare silită, organul fiscal analizează minuțios situația agentului economic, ulterior incluzîndu-l în una din cele 5 categorii de risc corespunzătoare, în dependență de suma restanței, momentul apariției, gradul de conformare a restanțierului etc. În prioritar, se lucrează cu primele două categorii de risc (cu o valoare mai mare), celelalte trei fiind mai puțin urmărite, dat fiind faptul că valoarea încasărilor aferente acestor datorii din total încasări este mai mică ca 20%.

În Irlanda există patru proceduri de executare silită, după cum urmează [4]:

- ✓ instituția Sherifului (16 la număr) – reprezintă ceva analogic sistemului autohton de executori judecătorești, dar care se ocupă îndeosebi de bunurile imobile, la fel au competența de a confisca (în Irlanda nu se aplică sechestrul pe bunuri, ele se confiscă și ulterior se înstrăinează în contul stingerii arieratelor);
- ✓ instituția Curții de Procese e reprezentată de 6 firme de avocați care sunt contractate pe un termen de 5 ani și asigură încasarea restanțelor contribuabililor. Fiecare firmă activează în jurisdicția unei anumite regiuni a Irlandei. Aceste firme de avocați se ocupă de creanțele mari și de contribuabilii mari care admit restanțe. Acești avocați pot acționa și în judecată contribuabilul restanțier în cazul în care nu se achită pe măsură ce cazul a nimerit în administrarea avocaților. De regulă din 100 de cazuri, 85 de cazuri sunt soluționate de avocați pînă ca aceștia să recurgă la acțiuni în judecată. La fel în competența avocaților intră publicarea în mass-media a contribuabililor restanțieri (În Irlanda este foarte rușinos ca un contribuabil să ajungă a fi publicat drept restanțier, în acest caz el poate pierde încrederea

partenerilor și chiar sunt cazuri când partenerii reziliază contractele de afaceri dacă respectivul contribuabil a admis restanțe și a fost publicat). Un caz de soluționare a problemei restanțelor prin intermediul avocaților poate dura de la 6 la 12 luni. Curtea (avocații) la fel pot vinde silit bunurile contribuabilului întru stingerea obligațiilor fiscale.

- ✓ instituția Puterii de Atașare introduse în anul 1997 în legislația fiscală a Irlandei. Reprezintă urmărirea datoriei debitoare, urmărindu-se doar banii debitorului contribuabilului pe întreg lanț de debitori. În acest caz, urmărirea datoriei debitoare se efectuează numai de către organul fiscal.
- ✓ instituția Lichidării – ultima măsură care se aplică față de restanțier. Dacă suma este mai mică se face de către fisc, dacă este considerabilă se efectuează prin judecată.

De asemenea, menționăm că chiar și pe timp de criză Irlanda prioritar investește în sistemele informaționale. De fapt, cele mai multe surse financiare se investesc în tehnologii informaționale (IT), pe locul doi fiind personalul (funcționarii fiscali). Există specialiști IT la nivel central care elaborează diferite sisteme informaționale pentru întreg sistemul fiscal și specialiști locali care elaborează sisteme informaționale locale ce ajută la prelucrarea și automatizarea lucrului. Factorul uman este implicat la nivel minim, generarea, prelucrarea și raportarea informațiilor, dărilor de seamă fiind efectuată automatizat de către sistemele informaționale.

Este de menționat că în ceea ce ține de managementul arieratelor, există sarcini destul de bine fixate sub formă de planuri de încasări pe lună, an, 5 ani etc., la bază fiind, de asemenea, previziunile realizate cu ajutorul modelelor statistico-matematice.

La fel se aplică și mecanismul potrivit căruia dacă un contribuabil este fondatorul la mai mulți contribuabili și măcar unul din aceștia a admis restanțe sau directorul nu își achită obligațiile fiscale personale, toată întreprinderea în ansamblu este luată în vizorul fîscului fiind clasificată ca caz de risc ridicat și se lucrează cu ea separat pentru a nu admite alte restanțe și a le achita pe cele existente (Commonality Check) [6]. Sub asemenea evidență este ținut contribuabilul timp de 2 ani chiar dacă el deja se conformează și nu admite restanțe. Despre faptul dat contribuabilul se înștiințează în scris. Lucrul cu restanțierii se efectuează permanent (de la anumite tipuri de analize zilnice, pînă la analize lunare) fiind selectați și analizați fiecare în parte, ulterior lista dată este prezentată subdiviziunii care se ocupă de managementul arieratelor.

Altă procedură de lucru cu restanțierii reprezintă întocmirea și publicarea listei persoanelor care nu pot fi fondatori la întreprinderi, întrucît deja fiind fondatori, întreprinderile respective au admis restanțe esențiale la buget sau au fost declarate drept întreprinderi fantomă sau Phoenix. De fapt, aceasta presupune că conducătorului uneia din întreprinderile menționate mai sus, în dependență de gravitatea cazului, i se sistează pentru 5 ani dreptul de a conduce o întreprindere sau i se ia în totalmente acest drept. La moment, în Republica Moldova nu există un mecanism similar de monitorizare și sancționare.

### **Concluzii**

Drept rezultat al examinării practicii utilizării proceselor de administrare fiscale în Irlanda aferente evidenței contribuabililor, se conturează următoarele propuneri:

- ✓ efectuarea unei analize mai temeinice pentru fiecare plată la buget administrată de Serviciul Fiscal al Republicii Moldova și stabilirea unor indicatori pentru determinarea rentabilității acestora. Aceasta ar contribui la evidența adecvată și foarte bine orientată a colectărilor;
- ✓ modificarea termenului de prezentare a dărilor de seamă inclusiv a termenilor de executare silită. Această modificare va permite în mod indirect ridicarea gradului de conformare a contribuabililor prin informarea în timp a

- agentului economic despre obligațiile fiscale. În acest scop, se pot fi utilizate tehnologiile informaționale noi și serviciile poștei electronice. Ca rezultat, agentul economic va fi informat din timp despre datoriile înregistrate;
- ✓ modificarea modului de înregistrare a informației cu privire la veniturile administrate pentru care nu sunt prevăzute dări de seamă. Spre exemplu, achitarea taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova achitate de către persoanele fizice pentru care nu este prevăzută darea de seamă generează o supraplată în ansamblu pe acest compartiment. Ca o soluție pentru astfel de plăți se propune și în Moldova înscrierea sumelor din documente de plată suplimentar și ca sume calculate, ca rezultat în contul personal al agentului economic, îndeosebi la persoanele fizice, la astfel de impozite și taxe se va înregistra un sold nul;
  - ✓ efectuarea prognozelor pe termen scurt, mediu și lung privind fluxurile viitoare de numeral folosind metode de estimare bazate pe statistica matematică. Aceasta ar asigura o monitorizare mai eficientă a veniturilor viitoare și ar contribui la fixarea mai exactă a sarcinilor pentru anul următor;
  - ✓ elaborarea unui program de motivare a contribuabililor de a achita impozitele prin intermediul mijloacelor electronice. Aceasta ar contribui la „așezarea” informației în baza de date a Serviciului Fiscal într-un termen util și va minimiza efectele introducerii incorecte a datelor plăților;
  - ✓ formarea dosarului electronic al agentului economic, care ar conține, pe lângă informația privind situația la zi a agentului economic în ceea ce ține achitățile efectuate și obligațiile formate atât istoria datoriilor agentului economic în cauză, cât și lista apelurilor telefonice și a scrisorilor interceptate din partea acestui agent economic. Acest doar ar permite vizualizarea în ansamblu a informației exhaustive privind agentul economic în cauză, contribuind la eficientizarea timpului dedicat administrării agentului economic în cauză;
  - ✓ amânarea termenului de executare silită a obligațiilor fiscale până la 10 zile, sau în alt timp real în care Serviciul Fiscal de Stat va obține informația veridică și necesară cu privire la obligațiile calculate la buget inclusiv și la bugetul asigurărilor sociale de stat (care, de obicei, este transmisă cu întârziere) va reduce cheltuielile pentru procedurile executării silite;
  - ✓ orientarea atribuțiilor organului fiscal spre acțiuni ce țin de ridicarea nivelului conformării benevole pentru ca contribuabilul să nu admită creanțe fiscale, inclusiv îmbunătățirea conformării prin intervenții bine țintite;
  - ✓ revizuirea sistemului fiscal în partea ce ține de administrarea arieratelor prin reorganizarea IFS teritoriale în așa fel, încât în managementului arieratelor să fie implicați un număr mai mare de inspectori, din contul secțiilor teritoriale de popularizare;
  - ✓ elaborarea unui proiect de lege privind delegarea urmăririi datoriilor agenților economici executorilor judecătorești. Una din etapele de reformare a sistemului juridic în Republica Moldova este instituția executorului judecătoresc privat, care are interes direct în încasarea datoriilor (beneficiul lui se formează proratînd valoarea datoriei). În acest context, ar fi binevenită elaborarea, de comun acord cu Ministerul Justiției a unui cadru normativ adecvat;
  - ✓ stabilirea la nivel intern a unui plan anual de colectare a arieratelor, pentru asigurarea unei mai bune monitorizări a acestora;
  - ✓ perfecționarea sistemelor informaționale existente, astfel încât separarea pe

grade de risc și așezarea datoriei după momentul în care acestea au fost formate să fie realizată în mod automat, evitând, astfel, două din flageluri ce însoțesc activitatea omului – erorile și traficul de influență. Totodată, sistemul informațional ar fi trebuit să fie apt să identifice, din amalgamul de informații ce le conține, agenții economici cu un grad înalt de risc (spre exemplu, proprietarii mai multor companii problematice);

- ✓ elaborarea, de comun acord cu Camera de Înregistrare a unui mecanism de sancționare a managerilor riscanți (conducătorii firmelor-fantomă, firmelor-Phoenix sau firmelor cu restanțe vechi nestinse).

### **Bibliografie:**

1. Census of population 2011, <http://www.cso.ie/census/documents/Prelim%20complete.pdf>, accesat pe 24.08.2011;
2. McCormack J., Compliance Management & Debt Collection, Setul de materiale obținut în cadrul vizitei de lucru în Republica Irlandeză, 13-17 septembrie 2011;
3. Minogue A., Collector-General’s Division. An Overview, Setul de materiale obținut în cadrul vizitei de lucru în Republica Irlandeză, 13-17 septembrie 2011;
4. Mulqueen L., Enforcement Policy & Procedures, Setul de materiale obținut în cadrul vizitei de lucru în Republica Irlandeză, 13-17 septembrie 2011;
5. Clair K., Danaher P., Measuring tax administration performance, Setul de materiale obținut în cadrul vizitei de lucru în Republica Irlandeză, 13-17 septembrie 2011;
6. Bhruacháin, M., Managin High-Risk Cases, Setul de materiale obținut în cadrul vizitei de lucru în Republica Irlandeză, 13-17 septembrie 2011;
7. Kearney M., Tax Payment & Returns Processing, Setul de materiale obținut în cadrul vizitei de lucru în Republica Irlandeză, 13-17 septembrie 2011.