



RAPORT DE ASISTENȚĂ TEHNICĂ

REPUBLICA MOLDOVA

Consolidarea managementului conformării
fiscale: constatări din analiza riscurilor,
raportarea informațiilor de gestiune și
evaluarea decalajului fiscal

FEBRUARIE 2026

Pregătit de

Enriko Aav, Susan Betts, Soren Pedersen, Telita Snyckers, Shan Zhong

Departamentul autor

Departamentul Afaceri Fiscale

Conținutul acestui raport constituie consultanța tehnică oferită de personalul Fondului Monetar Internațional autorităților din Republica Moldova ("Beneficiarul de DC") ca răspuns la solicitarea lor de asistență tehnică. Cu excepția situației când beneficiarul de DC obiectează în mod specific față de o astfel de dezvăluire, prezentul document (integral sau parțial) sau rezumate ale acestuia pot fi divulgate de FMI Directorilor Executivi ai FMI pentru Republica Moldova, altor directori executivi ai FMI și membrilor echipelor acestora, precum și altor agenții sau instituții ale beneficiarului de DC, și, la solicitarea acestora, echipei Băncii Mondiale și altor furnizori de asistență tehnică și donatori cu interese legitime membri ai Comitetului de coordonare al PGFP (a se consulta Ghidul Operațional pentru personal privind diseminarea informațiilor referitoare la dezvoltarea capacităților - [Staff Operational Guidance on the Dissemination of Capacity Development Information](#)). Publicarea sau divulgarea acestui raport (integral sau parțial) părților din afara FMI, altele decât agențiile sau instituțiile beneficiarului DC, personalul Băncii Mondiale, alți furnizori de asistență tehnică și donatori cu interese legitime, membri ai Comitetului de coordonare al PGFP necesită consimțământul explicit al beneficiarului de DC și al Departamentului Afaceri Fiscale al FMI.

Analiza și considerentele de politică exprimate în prezenta publicație aparțin Departamentului Afaceri Fiscale al FMI.

Această asistență tehnică (AT) a fost acordată cu sprijin financiar din partea PGFP și a DG ENEST a Comisiei Europene.

Recunoștințe

PARTENERIATUL GLOBAL PENTRU FINANȚE PUBLICE



Această misiune de asistență tehnică a fost posibilă datorită sprijinului financiar al [Parteneriatului Global pentru Finanțe Publice](#) (PGFP), care este finanțat de parteneri precum Belgia, Danemarca, Uniunea Europeană, Franța, Germania, Japonia, Republica Coreea, Luxemburg, Regatul Țărilor de Jos, Norvegia, Arabia Saudită, Suedia, Elveția și Regatul Unit.

DG ENEST



Această misiune de asistență tehnică a fost posibilă datorită sprijinului financiar al Programului de Finanțare pentru Consolidarea Guvernanței Fiscale, care este finanțat de Comisia Europeană DG ENEST (Extindere și Vecinătate Estică).

Cuprins

Recunoștințe	3
Abrevieri și acronime.....	6
Prefață	7
Sumar executiv.....	8
Recomandări	10
I. Introducere	11
II. Aplicarea abordării Managementului Riscurilor de Conformare	12
A. Evoluțiile recente în Managementul Riscurilor de Conformare și Controlul Fiscal.....	12
B. Evaluarea practicilor actuale de Managementul Riscurilor de Conformare	13
C. Controlul fiscal	18
D. Calea de urmat	20
III. Informații de gestiune și guvernanța Managementului Riscurilor de Conformare	21
A. Evaluarea practicilor actuale de management al datelor	21
B. Calea de urmat	23
IV. Dezvoltarea capacității analitice	27
A. Principalele constatări.....	28
B. Calea de urmat	34
V. Suport pentru Dezvoltarea Capacităților.....	36

Figuri

Figura 1. Procesul de Management al Riscurilor de Conformare, OCDE	13
Figura 2. Cadrul de Management al Riscurilor de Conformare	15
Figura 3. Decalajul de Conformare TVA în Procente din Potențialul Total în perioada 2018-2024	28
Figura 4. Decalajul Mediu de Conformare TVA, Segmentat pe Grupuri	29
Figura 5. Rata de Rezultativitate a Controalelor privind TVA în perioada 2018-2024 (Procente).....	32
Figura 6. Proportia Cazurilor de Control în funcție de Selectare în perioada 2018-2024 (Procente).....	33
Figura 7. Rata de Depunere la Timp a Declarațiilor de TVA în perioada 2018-2024 (Procente)	34

Casete

Caseta 1. Subiecte sugerate ce urmează a fi incluse în Strategia de conformare	19
Caseta 2. Caracteristicile-cheie ale tabloului de bord cu informații de gestiune	23
Caseta 3. Exemple de întrebări-cheie pentru Comitetul de Management al Riscurilor de Conformare.....	24

Tabele

Tabelul 1. Motivele de inițiere a controalelor, 2018-2024	33
---	----

Anexe

I. Calendarul de dezvoltare a planului operațional.....	37
II. Indicatori de risc de nivel înalt – contribuabili mari și întreaga populație.....	38
III. Proiect de strategie de conformare a SFS.....	44
IV. Model de tabloul de bord cu informații de gestiune	47

Abrevieri și acronime

CDR	Cadrul de diferențiere a riscurilor
CF	Codul fiscal
CTIF	Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe
DGC	Direcția generală conformare
DMC	Direcția Mari Contribuabili
FMI	Fondul Monetar Internațional
IA	Inteligență artificială
ISORA	Studiul internațional privind administrațiile veniturilor
IVC	Impozit pe venit corporativ
IVP	Impozitul pe venit personal
MDL	Leu moldovenesc
MF	Ministerul Finanțelor
MRC	Managementul riscurilor de conformare
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PAYE	Pay-as-you-earn – Plată pe măsură ce câștigi
PIB	Produsul intern brut
PÎC	Plan de îmbunătățire a conformării
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
TADAT	Instrumentul de evaluare diagnostică a administrației fiscale
TVA	Taxa pe valoare adăugată
UE	Uniunea Europeană

Prefață

Ca răspuns la o solicitare referitoare la dezvoltarea capacităților (DC) din partea dnei Olga Golban - directoarea SFS, o echipă a Departamentului Afaceri Fiscale (DAF) al Fondului Monetar Internațional (FMI) a desfășurat o misiune în perioada 1-12 decembrie 2025. Misiunea a revizuit progresul reformei SFS, a sprijinit dezvoltarea unui program de conformare mai amplu la nivel de SFS și a asistat în dezvoltarea capacităților analitice în cadrul SFS. Misiunea a propus, de asemenea, să fie dezvoltate strategii de reformă pe termen mai lung pentru administrația veniturilor.

Echipa misiunii a fost condusă de dl Enriko Aav (DAF) și a fost formată din domnii Soren Pedersen și Shan Zong (ambii din cadrul DAF) și doamnele Telita Snyckers și Susan Betts (ambele fiind experte fiscale DAF).

Echipa misiunii s-a întâlnit cu dl Andrian Gavrilă - Ministrul finanțelor și cu dna Olga Golban - directoarea SFS.

În timpul misiunii au avut loc întâlniri valoroase cu domnii Petru Griciuc, Sergiu Chircu, Iuri Lichii, Sergiu Arhirii - directori adjuncți, dl Marcel Procopan - șef adjunct al Direcției generale control, dna Tatiana Botaniuc-Grosu - șefa Direcției organizare și monitorizare a implementării politicilor, dna Lucia Potereanu - șefa Direcției generale conformare, reprezentanți ai direcției analitice.

A fost desfășurată o ședință de coordonare cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare – BAT al Trezoreriei SUA, administrația fiscală suedeză și UE.

Echipa misiunii își exprimă sincera apreciere pentru cooperarea excelentă de care au avut parte din partea autorităților pe tot parcursul misiunii. În mod special, dorim să menționăm cu recunoștință contribuția dnei Irina Lupasco pentru organizarea eficace și buna desfășurare a misiunii.

De asemenea, echipa își exprimă aprecierea reprezentantului rezident al FMI - dna Svetlana Cerovic și echipei sale pentru sprijinul oferit.

Raportul este compus dintr-un Sumar executiv și următoarele cinci secțiuni: (I) Introducere; II) Aplicarea abordării MRC; III) Informații de gestiune și guvernare; IV) Dezvoltarea capabilităților analitice; și (V) Suport pentru dezvoltarea capacităților.

Sumar executiv

Serviciul Fiscal de Stat (SFS) a realizat progrese bune în implementarea Managementului riscurilor de conformare (MRC) și în calcularea și actualizarea analizei sale privind decalajul TVA.

De asemenea, sunt progrese și în eforturile ce țin de modernizarea funcției de control fiscal pentru a se alinia la bunele practici.

SFS ar trebui să ia în considerare dezvoltarea viziunii sale privind starea țintă finală pentru o administrare fiscală modernă și implementarea unei abordări mai holistice de reformă. A fost asumat angajamentul de a implementa un sistem automatizat de evaluare a riscurilor până în 2027, ca parte a parcursului Moldovei spre aderarea la UE. Pe măsură ce metodologiile MRC devin mai mature și are loc automatizarea, impactele asupra modului de funcționare a SFS vor fi și mai larg răspândite. Aceasta prezintă o oportunitate de a adopta o abordare mai strategică în gestionarea reformelor, cu scopul de a realiza mai rapid viziunea privind dezideratul final.

Cu scopul de a se pregăti pentru automatizarea viitoare, SFS ar trebui să prioritizeze îmbunătățirea practicilor sale MRC și consolidarea abordărilor de gestionare a datelor. Acestea sunt elemente de bază cruciale pentru o administrare fiscală modernizată și pot fi avansate în termen scurt.

În procesul MRC pot fi efectuate îmbunătățiri incrementale. Acestea includ asigurarea evaluării riscurilor aferente tuturor sarcinilor de lucru, urmărirea strictă a procesului MRC, începând cu identificarea riscurilor, și îmbunătățirea indicatorilor de risc existenți. Până nu se va efectua automatizarea procesului de evaluare a riscurilor, beneficiile complete ale MRC nu vor fi realizate. Va fi necesară și dezvoltarea capacităților personalului MRC, pentru a maximiza impactul.

Reformele controlului prevăd dezvoltarea unei strategii de conformare, care să schițeze abordarea SFS de gestionare a conformării folosind strategii de tratamente diferențiate în dependență de natura riscurilor. În timpul vizitei a fost elaborat un model de strategie, care poate fi adaptată circumstanțelor SFS. Misiunea recomandă ca această strategie, odată ce va fi finalizată, să fie publicată în scopuri de transparență și să înlocuiască actuala cerință legislativă de a publica denumirile contribuabililor ce urmează să fie supuși controlului în anul următor. Această practică contravine bunelor practici de administrare fiscală și ar trebui întreruptă.

Au fost identificate bariere în implementarea deplină a abordării bazate pe riscuri, bariere ce vor trebui rezolvate. Acestea includ timpul de control dedicat funcțiilor nefiscale, cum ar fi controalele privind prețurile bunurilor de importanță socială și din alte domenii. Există de asemenea o incertitudine cu referire la faptul dacă Codul Fiscal (CF) previne abordarea bazată pe risc în controalele fiscale, ce promovează revizuirea doar a celor chestiuni care ar putea reprezenta risc de conformare.

A fost introdus un tablou de raportare indicativ pe care oficialii l-ar putea folosi pentru a-și sprijini deciziile luate cu referire la eficiență și eficacitate. Deși există un volum semnificativ de date despre performanță, este nevoie de un set de indicatori cuprinzători pentru a oferi conducerii informațiile necesare în vederea luării deciziilor bine-informate.

Procesul de estimare a decalajului de conformare în materie de TVA a fost finalizat pentru 2024 și a evidențiat un decalaj de 21,2 la sută, față de 19,2 la sută în 2023. A fost finalizată pregătirea datelor pentru a se pregăti de următorul proces de estimare a decalajului, care se va concentra fie pe impozitul pe venitul corporativ, fie pe reținerile efectuate de angajatori. Misiunea recomandă de purces cu reținerile efectuate de către angajatori, având în vedere faptul că SFS raportează neconformare semnificativă asociată cu această sursă importantă de venituri.

Implementarea cu succes a recomandărilor va beneficia de sprijin DC. SFS și MF ar trebui să comunice dacă interesul lor de a beneficia în continuare de sprijin DC pentru domeniile prioritare și angajamentul față de o reformă mai cuprinzătoare a cărei implementare ar putea fi susținută de DC DAF în coordonare cu alți parteneri de dezvoltare.

Recomandări

Procesele și metodologia MRC		
2.1	Ajustarea și implementarea metodologiilor MRC ale SFS pentru a: - reconsidera cifra de afaceri ca criteriu de selectare a controalelor, - determina volumul de lucru pe bază de riscuri, nu resursele disponibile, - efectua anual o scanare a mediului, - asigura faptul că toate sarcinile de lucru sunt evaluate în funcție de risc, - elimina conceptul de controale planificate/neplanificate, - eficientiza procesul de dezvoltare a planurilor de conformare și control, - reconsidera perioada de control de patru ani, - dezvolta un Plan de Îmbunătățire a Conformării (PÎC) pentru salariile în plic, și - revizui și actualiza indicatorii de risc existenți.	Decembrie 2026
Bariere în calea abordării bazate pe riscuri		
2.2	Evaluarea faptului dacă sunt necesare modificări legislative pentru a implementa abordarea de control bazat pe risc.	Aprilie 2026
2.3	Evaluarea opțiunilor pentru a reduce sau elimina timpul dedicat funcțiilor nefiscale.	Septembrie 2026
Controlul fiscal		
2.4	Dezvoltarea unui proiect de strategie de conformare a SFS.	Iulie 2026
2.5	Publicarea strategiei de conformare.	Noiembrie 2026
2.6	Discontinuuarea practicii de publicare a denumirilor contribuabililor ce urmează a fi supuși controlului.	Decembrie 2026
Informații de gestiune și guvernanță		
3.1	Adoptarea unui tablou de bord cu informații de gestiune pentru raportare vizuală; Ajustarea datelor din tabloul de bord pe măsură ce vor fi disponibile analize noi	Martie 2026
3.2	Folosirea tabloului de bord pentru a dirija conversațiile critice la nivelul conducerii de vârf cu referire la impact, eficiență și eficacitate	Aprilie 2026
3.3	Începerea lucrului asupra unei foi de parcurs mai ample de modernizare și a unui plan detaliat	Iunie 2026
3.4	Dezvoltarea unei viziuni privind starea țintă pentru o administrare fiscală modernizată.	Octombrie 2026
3.5	Între timp, ca parte a pregătirilor pentru sistemul MRC automatizat, începerea lucrului privind managementul datelor și MRC ca elemente de bază pentru starea viitoare	Iulie 2026
Dezvoltarea Capacității Analitice		
4.1	În consultare cu DAF, stabilirea sferei de cuprindere a asistenței viitoare acordate SFS de către DAF în materie de estimare a decalajului de conformare fiscală	Martie 2026

I. Introducere

1. Pe măsură ce SFS continuă să-și consolideze abordarea de gestionare a conformării în pregătirea aderării la Uniunea Europeană (UE), apar câteva priorități-cheie. Acest raport prezintă o revizuire consolidată a pilonilor-cheie ai administrației fiscale pentru consolidarea rezultatelor conformării fiscale: Managementul riscurilor de conformare (MRC), informații de gestiune și sisteme de raportare care sprijină luarea deciziilor eficiente în MRC și structurile de guvernanță care asigură răspunderea și alinierea strategică. De asemenea, în raport se analizează capacitățile actuale și necesitățile viitoare ce țin de calcularea decalajului de conformare în materie de TVA - un instrument de diagnostic esențial pentru înțelegerea tiparelor de neconformare și prioritizarea intervențiilor. Prin combinarea acestor elemente laolaltă, raportul evidențiază modul în care un cadru MRC matur, susținut de date solide, guvernanță temeinică și capacitate analitică consolidată, permite administrației să identifice mai bine riscurile, să aplice combinația potrivită de intervenții și, în cele din urmă, să îmbunătățească conformarea benevolă și performanța veniturilor.

II. Aplicarea abordării Managementului Riscurilor de Conformare

2. **MRC este o disciplină centrală ce susține administrarea fiscală modernă, alături de guvernanta solidă, managementul eficient al performanțelor și date și capacități analitice puternice.** Acesta permite autorităților să identifice, să evalueze și să trateze în mod sistematic riscurile care amenință colectarea veniturilor și integritatea sistemului fiscal. Prin efectuarea tranziției de la aplicarea legii în mod reactiv la o abordare strategică, bazată pe dovezi, MRC ajută administrațiile fiscale să aloce resursele acolo unde vor avea cel mai mare impact, să aplice intervențiile potrivite față de diferitele comportamente ale contribuabililor și să promoveze conformarea benevolă. Acest lucru susține echitatea prin asigurarea faptului că contribuabilii care se conformează nu sunt dezavantajați și sporește încrederea făcând acțiunile administrației transparente, proporționale și ținute. În cele din urmă, un MRC eficace majorează veniturile, îmbunătățește prestarea serviciilor și contribuie la un sistem fiscal mai rezilient și credibil și la un mediu de afaceri previzibil.

A. Evoluțiile recente în Managementul Riscurilor de Conformare și Controlul Fiscal

MRC

3. **Oficialii au făcut progrese bune în implementarea abordărilor bazate pe risc în cadrul SFS, având în vedere constrângerile din sistemul lor.** Evaluarea riscurilor se efectuează folosind foi de calcul Excel, ceea ce este stânjenitor și consumă mult timp. Datele sunt deținute de Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe (CTIF¹), ceea ce face dificilă efectuarea analizelor în timp util. Misiunea dată reprezintă un moment oportun pentru a evalua statutul implementării MRC și pentru a reorienta eforturile după necesitate.

4. **SFS are Direcția generală conformare (CGD), responsabilitatea căreia include evaluarea riscurilor, stabilirea tratamentelor și evaluarea performanței.** Direcția este compusă din cinci subdiviziuni cu 47 de angajați conform statelor de personal. În prezent, în DGC are 35 de angajați.

Control

5. **Ca urmare a diagnosticului programului de control, a fost elaborat un plan de acțiuni pentru a alinia abordările SFS la bunele practici internaționale.** Diagnosticul a identificat lacune în raport cu bunele practici, iar oficialii implementează recomandările prin intermediul planurilor de acțiuni detaliate.

6. **În timpul atelierelor de lucru petrecute cu oficialii a fost prezentată o introducere în abordarea de efectuare a controlului bazat pe risc și menționat rolul esențial al acesteia în cadrul abordării generale MRC de gestionare a conformării.** Abordarea dată de gestionare a conformării include nu doar identificarea celor mai grave riscuri pentru baza impozabilă, ci și selectarea tratamentului

¹ CTIF efectuează mentenanța sistemelor de tehnologii Informaționale și comunicații pentru Ministerul Finanțelor al Moldovei și organele administrative subordonate acestuia. Acesta deține date financiare legate de activitățile de administrare fiscală ale STS.

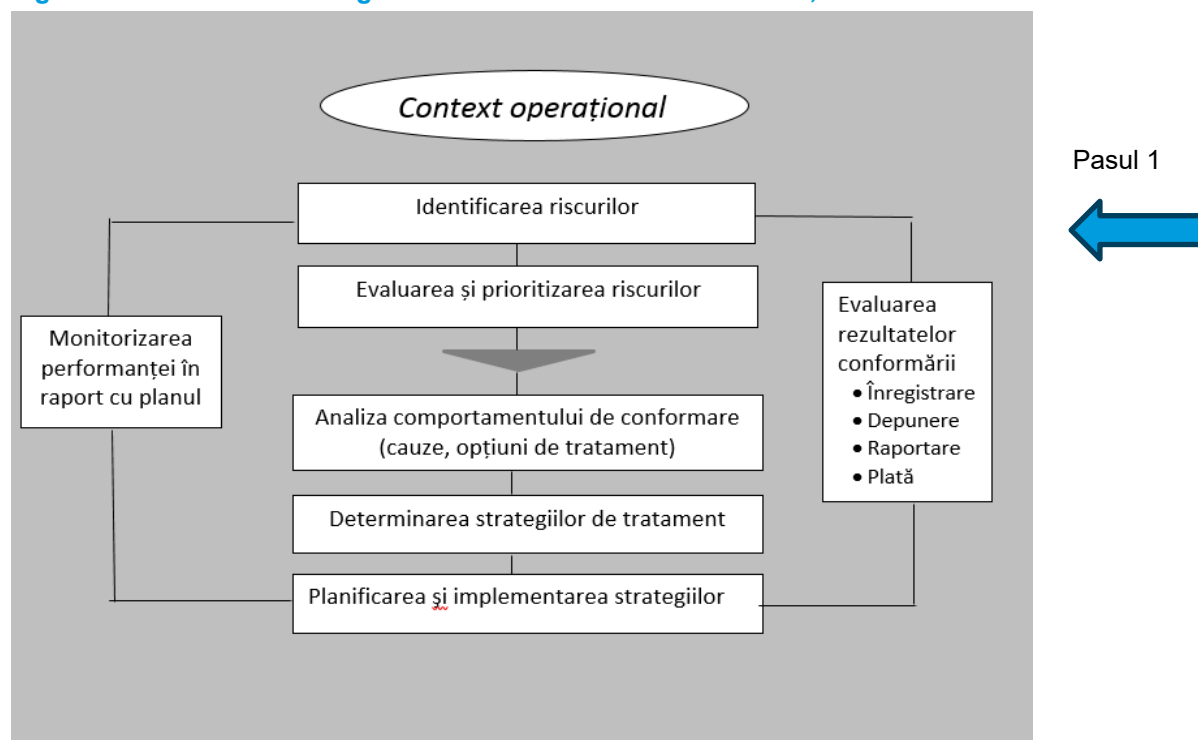
potrivit și efectuarea controalelor la acei contribuabili care nu se conformează în mod deliberat. Această combinație dintre selectarea riscurilor relative cele mai mari, adițional la controale de calitate bazate pe risc, va oferi cele mai bune rezultate în ceea ce privește asigurarea faptului că contribuabilii achită sume corecte de impozite.

B. Evaluarea practicilor actuale de Managementul Riscurilor de Conformare

Abordarea de tip atelier de lucru

7. **A fost folosită o abordare de tip atelier de lucru pentru a întări bunele practici legate de MRC și pentru a discuta practicile actuale ale SFS.** A fost prezentat cadrul MRC², punând accent pe modul în care MRC afectează întreaga organizație, deoarece acesta dirijează activitățile operaționale ale administrației. Pentru a evidenția aplicarea practică a MRC, a fost discutat procesul MRC elaborat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Figura 1 ilustrează diagrama pașilor din procesul MRC. MRC este un proces sistematic, repetabil, care necesită disciplină în urmarea procesului pas cu pas în toate activitățile legate de gestionarea conformării. Discuțiile s-au concentrat pe modul în care SFS realizează fiecare pas din acest proces. În acele cazuri unde au fost identificate potențiale lacune, au fost oferite sugestii privind modalitatea de abordare a acestora. Secțiunea următoare a raportului va descrie lacunele identificate în procesele și metodologiile MRC ale SFS.

Figura 1. Procesul de Management al Riscurilor de Conformare, OCDE



Sursa: OCDE

² A se vedea MRC: Cadru general pentru a stimula performanța veniturilor, Notă Tehnică 2022, FMI

<https://www.imf.org/en/publications/tnm/issues/2022/08/26/revenue-administration-compliance-risk-management-overarching-framework-to-drive-revenue-520479>

Procesele și metodologia MRC

8. SFS ar trebui să reconsidere utilizarea cifrei de afaceri ca un criteriu secundar de selectare a controalelor. SFS folosește Cadrul de diferențiere a riscurilor (CDR) pentru a determina tratamentele față de populația de contribuabili mari. Conform definiției actuale, segmentul de contribuabili mari include 550 de contribuabili, cu cifre de afaceri cuprinse între 15 miliarde MDL și 16 milioane MDL. Contribuabilii sunt alocați în cadranul 1 (risc sporit) al CDR pe baza scorului lor de risc, urmat de criterii legate de cifra de afaceri care se aplică pentru a determina cine va fi supus controlului. Având în vedere faptul că contribuabilii au fost deja segmentați în funcție de cifra de afaceri pentru a fi incluși în segmentul de contribuabili mari, aplicarea din nou a criteriilor legate de cifra de afaceri, după ce procesul de evaluare a riscurilor a stabilit gradul de risc, este nenecesară și suprascrie procesul de evaluare a riscurilor. Această prioritizare secundară ar trebui discontinuată.

9. Stabilirea volumelor de lucru pentru activitățile de conformare și de control ar trebui să înceapă cu identificarea riscurilor, nu cu identificarea resurselor disponibile. Procesul MRC trebuie să fie aplicat în mod sistematic, începând cu evaluarea riscurilor ce va furniza informații necesare pentru selectarea activităților de tratament potrivite pentru combaterea riscurilor identificate.. Ulterior, se stabilește necesarul de resurse în funcție de sfera și natura tratamentelor respective. Alocarea resurselor anterior realizării unei analize de risc contravine principiilor MRC. Dat fiind faptul că profilele de risc pot varia de la un an la altul, se poate impune ajustarea modului în care sunt distribuite resursele între activități de conformare și activități de control, după caz.

10. SFS ar trebui să suplimenteze procesul său actual de MRC cu scanarea mediului efectuată anual pentru a identifica riscuri noi sau emergente. Un MRC bun se bazează pe scanarea continuă a mediului, menită să identifice potențialele riscuri de conformare. Dacă mediul economic și social se schimbă, acest lucru ar putea avea impact asupra conformării. Cadrul legislativ în care operează administrația fiscală, de asemenea, poate să influențeze conformarea contribuabililor. Anumite prevederi din lege pot fi predispuse la abuzuri, iar aceste prevederi ar trebui identificate și monitorizate pentru a se asigura că contribuabilii se conformează. Câteva exemple de prevederi legislative care ar putea fi predispuse la abuzuri includ facilitățile fiscale, praguri de înregistrare TVA, regimuri fiscale simplificate și rate de impozitare reduse pentru parcurile TI.

11. Tot volumul de lucru efectuat de direcțiile de control și de conformare ar trebui să fie bazat pe riscuri. Doar 30 la sută dintre controale sunt planificate și incluse în lista din planul anual de control. Restul de 70 la sută constau în controale privind restituirea impozitului pe venit persoanelor fizice, controale privind restituirea TVA și controale la insolvabilitate. Indiferent de sursa sarcinilor de lucru, un MRC eficace presupune ca toate activitățile potențiale să fie procesate prin intermediul procesului MRC, pentru a permite conducerii să ia decizii informate privind cele mai grave riscuri ce urmează a fi tratate, precum și resursele necesare care trebuie aplicate fiecărui risc.

12. SFS ar trebui să elimine conceptul de controale planificate/neplanificate. Controalele neplanificate includ cererile de restituire, insolvabilitatea și sesizările de la alte departamente guvernamentale. Folosirea controalelor pentru a urmări obiectivele ce depășesc scopul lor inițial - cum ar fi descurajarea contribuabililor de la solicitarea restituirilor — este considerată o practică defectuoasă. Într-un mediu bazat pe riscuri, toate sarcinile potențiale de lucru ar trebui evaluate din perspectiva riscurilor și doar acele cazurile care reprezintă cel mai mare risc relativ ar trebui să fie supuse controlului.

În cazurile cu risc mai redus pot fi aplicate alte tratamente. În situația în care toate sarcinile de lucru sunt evaluate pe baza riscurilor, nu este nevoie să se facă diferența între activități planificate și neplanificate, deoarece criteriul-cheie este ca volumul de lucru să fie evaluat din perspectiva riscurilor. După cum este ilustrat în Cadrul MRC (Figura 2), tratamentele selectate din fiecare Plan de îmbunătățire a conformării (PÎC) sunt ulterior operaționalizate în planuri de lucru pentru oficiile regionale.

Figura 2. Cadrul de Management al Riscurilor de Conformare



13. Procesul de dezvoltare a volumului de lucru pentru anul următor ar trebui eficientizat.

Procesul actual este fragmentat, deoarece planul de conformare este elaborat în mod izolat în iunie/iulie, în timp ce planul de control este elaborat mai târziu în timpul anului. Ar trebui să existe un singur proces de planificare care să rezulte într-un plan consolidat de conformare și control. Misiunea a evidențiat procesul ciclic al MRC în timpul atelierelor de lucru și a sugerat un posibil calendar pentru dezvoltarea planurilor operaționale. Detalii suplimentare se conțin în Anexa 1.

14. Politica actuală de a controla patru ani ar trebui reconsiderată. Legislația permite o perioadă de patru ani conform termenului de prescripție legal. Scopul acestei prevederi este de a oferi contribuabililor certitudinea că, după scurgerea acestui termen, administrația fiscală nu mai are dreptul de a le ajusta declarațiile, cu anumite excepții. Acest lucru oferă contribuabililor certitudinea că obligațiile lor fiscale au fost finalizate. SFS a ales să folosească aceeași perioadă ca perioada lor de control. Articolul 214 alin. (4) din Codul Fiscal (CF) prevede faptul că un contribuabil poate fi "supus controlului fiscal pentru o perioadă ce nu depășește termenele de prescripție, stabilite în art. 264 din Cod", care stabilește perioada de prescriere. La fiecare contribuabil supus controlului, verificarea acoperă toți cei patru ani care nu sunt prescriși. Misiunea recomandă ca SFS să revizuiască rezultatele unui eșantion de controale pentru a determina la care perioadă din cei patru ani se referă impozitele suplimentar calculate. Bunele practici sugerează ca perioada de control să nu depășească doi ani, cu excepția cazului în care se

constată o posibilă fraudă. O perioadă de control de patru ani este probabil inefficientă, mai ales având în vedere cerința ca să fie verificate toate veniturile și cheltuielile. Multe administrații fiscale sugerează ca controlul de doi ani să fie realizat folosind abordări bazate pe risc, iar în cazul dacă se găsesc ajustări majore și se supune controlului un an anterior, atunci sfera de acoperire a controlului ar fi limitată doar la acele domenii care prezintă risc material. Această abordare evită dedicarea timpului controlării tranzacțiilor cu riscuri minime sau fără riscuri.

15. Ar trebui să fie dezvoltat PÎC pentru a consolida procesul MRC. SFS în prezent nu are niciun PÎC formalizat pus în acțiune. După discuțiile din carul atelierului de lucru, oficialii au remarcat că SFS deja abordează, dacă nu toate, majoritatea elementelor conținute într-un PÎC, dar că o fac într-un mod fragmentat. Procesul de analiză, obținerea aprobărilor și trecerea la pasul următor au loc pe tot parcursul anului, aprobările fiind obținute la fiecare etapă a procesului. Oficialii au fost de acord că este valoare adăugată în faptul ca toate informațiile să se conțină într-un singur document care să evidențieze riscurile, să stabilească tratamentele aplicate, să evalueze rezultatele tratamentelor și să ofere feedback pentru procesul MRC. A fost convenit că problema salariilor în plicuri³ ar fi o problema potrivită pentru dezvoltarea PÎC, având în vedere îngrijorarea SFS că aceasta este o chestiune cu riscuri sporite. Odată ce acest PÎC va fi finalizat, ar trebui să fie dezvoltat câte un PÎC pentru fiecare risc prioritar.

16. Indicatorii de risc ar avea de beneficiat după o revizuire detaliată și consolidare. Există nouă categorii de riscuri: (i) riscuri generale; (ii) riscuri aferente impozitului pe venit; (iii) riscuri aferente impozitului pe venit reținut la sursă; (iv) riscuri aferente TVA; (v) riscuri specifice; (vi) riscuri legate de restituirea TVA; (vii) Contribuabili mari – persoane fizice; (viii) persoane fizice cu venituri mari; și (ix) persoane fizice. Categoriile de la I până la V includ indicatori de risc atât pentru contribuabilii mari, cât și pentru alți contribuabili. În cele nouă categorii, sunt aproximativ 119 indicatori de risc, iar fiecărui risc i se atribuie un scor între 0 (fără risc) și cinci (risc ridicat). Ultima actualizare a indicatorilor de risc a fost finalizată în 2024.

17. Este puțin probabil ca unii indicatori să ducă la identificarea celor mai mari riscuri de neconformare. Există un indicator asociat cu perioada scursă de la ultimul control, iar scorul de risc este alocat dacă nu a fost efectuat niciun control în istoria recentă. Un alt indicator se referă durata de activitate a afacerii, cu un scor de 5 fiind atribuit unei afaceri cu mai puțin de 12 luni de existență. Deși se recunoaște faptul că acestea fac parte dintr-o evaluare generală, atribuirea scorurilor de risc pentru astfel de criterii probabil că nu se aliniază cu riscuri grave de conformare și poate duce la selectarea nenecesară a contribuabilului pentru control. Ar fi oportun de efectuat o revizuire a indicatorilor de risc, ținând cont de riscurile grave care au fost aprobate spre tratare. Va trebui de luat în considerare și faptul dacă sunt disponibile datele necesare pentru a identifica riscurile.

18. Au fost discutați câțiva indicatori de risc posibili, deși este nevoie de o analiză mai aprofundată cu scopul de a determina faptul dacă SFS are acces la datele necesare pentru a popula indicatorul de risc. În Anexa 3 sunt prezentați câțiva indicatori posibili pentru contribuabilii mari, precum și pentru întreaga populație de contribuabili. Cu referire la contribuabilii mari, un accent concertat se pune pe înțelegerea afacerii contribuabilului ca mijloc de identificare a riscurilor de conformare. Va

³ Problema salariilor în plicuri se referă la o practică din Moldova, care înseamnă că angajatorii plătesc angajaților salariul minim stabilit de lege și suplimentează salariul fiecărui angajat cu "numerar în plic". Față de această parte din salariu ce este achitată în plic, nu se aplică reținerile salariale și, prin urmare, nu se generează impozite pentru guvern.

trebui de luat în considerare faptul dacă SFS are datele disponibile pentru a popula acești indicatori de risc. SFS ar putea beneficia de pe urma asistenței în realizarea acestei revizui.

Recomandări

- SFS ar trebui să își ajusteze metodologiile MRC până în decembrie 2026 pentru a:
 - reconsidera cifra de afaceri ca metodă de selectare a controalelor,
 - determina volumul de lucru mai degrabă pe baza de riscuri, decât resursele disponibile,
 - efectua anual o scanare a mediului,
 - asigura faptul că toate sarcinile de lucru sunt evaluate în funcție de risc,
 - elimina conceptul de controale planificate/neplanificate,
 - eficientiza procesul de elaborare a planurilor de conformare și control,
 - reconsidera perioada de control de patru ani,
 - dezvolta un PÎC pentru riscul de conformare legat de salarii în plic, și
 - revizui și actualiza indicatorii de risc existenți.

Bariere pentru abordarea bazată pe risc

19. Oficialii au comunicat că CF nu le permite să folosească o abordare bazată pe risc în timpul efectuării controlului. Modul în care este formulată legislația lasă o anumită incertitudine cu privire la faptul dacă SFS are competența de a folosi abordarea bazată pe risc în controalele ce le efectuează. În articolul 215 din CF se conțin prevederi generale care reglementează verificarea „într-o anumită perioadă sau în câteva perioade fiscale”. Prevederea specifică referitoare la controalele cuprinzătoare (totale) din articolul 219 stipulează că: “Verificarea totală se aplică în cazul controlului fiscal la fața locului asupra tuturor actelor și operațiunilor de determinare a obiectelor (bazei) impozabile și de stingere a obligațiilor fiscale în perioada de după ultimul control fiscal.” Ar fi recomandabil ca SFS să se consulte pe intern și cu Ministerul Finanțelor (MF), dacă este necesar, pentru a preciza interpretarea corectă a prevederilor date și impactul acestora asupra abordării de control bazat pe risc. Dacă se va stabili că ar fi necesară o modificare legislativă, SFS ar trebui să înceapă discuțiile cu MF cu scopul de a prezenta propunerile de modificări legislative care să permită faptul ca controlul să se concentreze pe riscurile de conformare materiale, nu pe toate veniturile și cheltuielile.

20. Funcțiile nefiscale ocupă o parte semnificativă din timpul disponibil de control. Activitățile de verificare legate de controlul prețurilor în domeniul bunurilor de importanță socială, chirii, vie și altele iau din timpul disponibil de la funcția de control fiscal, ceea ce afectează negativ rezultatele aferente veniturilor. Ar trebui de efectuat o evaluare pentru a cuantifica timpul necesar acestor activități. Acest lucru va permite calcularea costului de oportunitate aferent dedicării resurselor pentru aceste funcții nefiscale, în comparație cu activitatea de control fiscal bazat pe riscuri. SFS ar trebui să ia în considerare opțiuni pentru a le minimiza sau elimina din volumul de lucru.

21. SFS se bazează pe CTIF pentru obținerea datelor. Lipsa accesului la datele necesare pentru a realiza MRC constituie o barieră în calea eficienței. Un angajament derivat dintr-un program UE prevede ca un sistem automatizat de management al riscurilor să fie operațional până în 2027. Între timp, oficialii folosesc instrumentele existente pe cât mai eficient posibil.

Recomandări

- Evaluarea faptului dacă este necesară o modificare legislativă pentru a implementa abordarea de control bazat pe risc, până în aprilie 2026.
- Evaluarea opțiunilor de reducere sau eliminare a timpului dedicat funcțiilor nefiscale, până în septembrie 2026.

C. Controlul fiscal

22. Continuă lucrul de implementare a planului de reformă a controlului fiscal. Două dintre inițiativele incluse în planul de reformă a controlului au fost abordate în timpul misiunii curente și anume: segmentarea contribuabililor și dezvoltarea unei strategii de conformare. Ambele sunt descrise mai jos.

23. Revizuirea modului în care SFS segmentează baza de contribuabili este curs de realizare. Oficialii lucrează la analizarea datelor referitoare la populația contribuabililor folosind diverse scenarii pentru a determina dacă segmentele actuale rămân adecvate sau ar trebui ajustate. În prezent, există două segmente de contribuabili – contribuabilii mari și restul populației. SFS așteaptă datele de la CTIF înainte ca să poată începe analizarea.

24. Având în vedere importanța segmentării contribuabililor pentru MRC, este esențial ca această activitate să avanseze cât mai rapid posibil. Analiza riscurilor adesea se concentrează pe segmente de contribuabili, deoarece afacerile de tip similar sunt grupate laolaltă, permițând descoperirea variațiilor în tiparele de depunere a dărilor de seamă. Variațiile date ar putea reprezenta risc de conformare. Activitatea SFS în domeniul segmentării contribuabililor ar trebui să îmbunătățească procesul de identificare a riscurilor de conformare, ducând la selectarea în vederea controlului a dosarelor cu riscuri mai mari.

25. Un aspect legat dar separat, este cel referitor la modul în care SFS se organizează pentru a gestiona diferitele segmente de contribuabili. Important, asistența în curs de derulare pledează ca SFS să aibă o Direcție de Mari Contribuabili (DMC) care să administreze această populație importantă de contribuabili. SFS nu consideră că este necesară o DMC. Se impune continuarea discuțiilor pentru a rezolva această diferență de abordare. Beneficiile unei DMC unice au fost discutate și includ:

- Mai buna protecție a veniturilor, dat fiind faptul că marii contribuabili reprezintă o pondere mare din impozitele și taxele colectate.
- Un MRC mai bun pentru că permite o evaluare a riscurilor dedicată pentru grupurile corporatiste mari.
- Controale și decizii tehnice de mai bună calitate, inspectorii de control putându-se specializa pe diferite aspecte reprezentative pentru segmentul de mari contribuabili.
- Servicii destinate contribuabililor mai bune, prin emiterea mai rapidă a soluțiilor fiscale și interpretărilor și prin certitudinea asupra modului în care vor fi interpretate tranzacțiile de către SFS.
- Utilizarea mai eficientă a resurselor, prin evitarea duplicării între birourile regionale.

- Guvernanță și controale de integritate mai puternice, prin administrarea laolaltă a cazurilor sensibile.
- Informații de gestiune mai bune și identificarea tendințelor în materie de riscuri, ce pot fi incluse în procesele viitoare de elaborare a strategiilor și politicii de asigurare a conformării.

26. Planul de acțiuni aferent controlului include o inițiativă de dezvoltare a unei strategii de conformare care să contureze abordarea SFS în gestionarea conformării. În timpul atelierului de lucru au avut loc discuții privind conținutul potențial al strategiei de conformare. Această strategie urmează să fie aliniată cu strategia generală a SFS și va stabili contextul în care vor fi dezvoltate planurile individuale de îmbunătățire a conformării. Caseta 1 schițează structura recomandată pentru strategia de conformare. În Anexa 3 se conține un proiect de strategie de conformare, pe care SFS îl poate folosi în calitate de punct de pornire pentru a dezvolta o strategie adaptată la abordarea bazată pe riscuri în Moldova.

Caseta 1. Subiecte sugerate ce urmează a fi incluse în Strategia de conformare

- Obiective strategice
- Principii de bază
- Sfera de acoperire a obligațiilor de conformare
- Spectrul de conformare și intervențiile
- Educare: Dezvoltarea capacității și conștientizării
- Conformare facilitată: Faceți așa încât să fie ușor de conformat
- Conformare impusă: Țintirea neconformării
- Cadrul integrat de management al riscurilor
- Măsurarea performanței

Dacă se dorește, administrația fiscală ar putea, de asemenea, documenta asupra căror sectoare industriale se va axa în anul următor, deși ar trebui să fie clar că SFS poate să desfășoare activități în oricare sector, în funcție de gravitatea riscurilor de conformare. Unele administrații indică, de asemenea, și câte din fiecare tip de tratament își propun să efectueze.

27. Se recomandă publicarea strategiei de conformare cu scopul de promova transparența. Comunicarea cu contribuabilii cu referire la abordarea diferențiată a SFS în gestionarea conformării va consolida încrederea și înțelegerea în sistemul fiscal. Abordarea bazată pe risc este eficientă; minimizează povara de conformare pentru contribuabilii care se conformează și întărește mesajul că SFS folosește "intervenția potrivită pentru risc". Pentru contribuabilii care doresc să se conformeze, educarea și măsurile de conformare facilitată vor ajuta la îmbunătățirea conformării benevole, în timp ce controalele și alte măsuri de coerciție vor fi folosite, atunci când este cazul, pentru a aborda neconformarea deliberată.

28. Publicarea strategiei ar putea înlocui practica actuală de publicare a denumirilor contribuabililor ce urmează să fie supuși controlului în anul următor. Această practică de a face publică lista celor care vor fi controlați în anul următor nu corespunde bunelor practici și ar trebui discontinuată. SFS a menționat că, după publicarea listei contribuabililor ce vor fi supuși controlului, aproximativ 90 la sută dintre aceștia își modifică dările de seamă declarând venituri impozabile

suplimentare, aceasta rezultând în impozite suplimentare de 13,7 milioane MDL. Acest lucru întărește îngrijorarea că contribuabilii nu se conformează până când află că vor fi controlați, moment în care întreprind măsuri pentru a corecta erorile. Fără publicarea listei celor care vor fi controlați, este mai mare probabilitatea ca comportamentele contribuabililor să fie mai conforme atunci când se depun declarațiile lor fiscale inițiale, din cauza că va exista incertitudine cu privire la faptul dacă vor fi sau nu controlați. Această propunere ar necesita o schimbare legislativă. Datele ce arată comportamentul negativ al contribuabililor ca urmare a publicării denumirilor celor ce vor fi supuși controlului susțin recomandarea că modificarea politicii date este justificată.

Recomandări

- Elaborarea unui proiect de strategie de conformare a SFS, în baza feedback-ului misiunii, până în iulie 2026.
- Publicarea strategiei de conformare, până în noiembrie 2026.
- Discontinuuarea practicii de a publica numele contribuabililor ce urmează a fi controlați, până în decembrie 2026.

D. Calea de urmat

MRC și controlul fiscal

29. Au fost identificate o serie de acțiuni pentru a ajuta SFS să aducă la maturitate abordarea sa privind managementul conformării în baza riscurilor. Prima prioritate constă în continuarea lucrului la segmentarea contribuabililor, care este o premisă importantă pentru îmbunătățirea procesului MRC. Oficialii ar trebui acum să poată să elaboreze o strategie de conformare care să contureze abordarea lor în gestionarea conformării. Oficialii pot începe să dezvolte un PÎC legat de salariile în plicuri. De asemenea, ar trebui de elaborat un plan de acțiuni pentru a aborda barierele în calea deplinei implementării a abordării bazate pe risc. Totodată, ar trebui să fie realizată o evaluare a indicatorilor de risc actuali, cu scopul de a-i actualiza înainte de elaborarea planului de control pentru anul următor.

III. Informații de gestiune și guvernanta Managementului Riscurilor de Conformare

30. Pentru asigurarea unei administrări fiscale eficiente și eficace este crucial ca luarea deciziilor să fie determinată de date. Administrațiile trebuie să asigure că contribuabilii se conformează cu toate obligațiile lor (care sunt: înregistrarea, depunerea la timp, raportarea corectă și plata la timp). Dar dincolo de aceasta, administrațiile fiscale trebuie să asigure că fac aceste lucruri prin utilizarea pe cât mai bine e posibil a resurselor lor, concentrându-se în mod mai extins pe domeniile cu un grad de risc mai ridicat și folosind opțiunile de tratament cele mai eficace din punct de vedere al costurilor, luând în considerație gradul de risc implicat. SFS este într-adevăr mandatat să o facă conform prevederilor articolului 6 din CF. Acest lucru necesită o evaluare a impactului pe care îl are administrația fiscală din diversele sale activități.

A. Evaluarea practicilor actuale de management al datelor

31. Gama largă de rapoarte de gestiune ale SFS este extinsă, dar nu facilitează pe deplin luarea deciziilor strategice. Deși sunt detaliate, rapoartele scrise sunt prolixе, iar informațiile-cheie sunt adesea ascunse printre straturile de text. Rapoartele oferă mai degrabă o perspectivă fragmentată asupra elementelor din activități, decât o viziune holistică cu referire la riscuri și impact. În unele cazuri, se realizează un volum substanțial de date și analize, însă acestea nu sunt prezentate într-un mod care să permită luarea unor decizii comparative, prioritizate și contextuale la nivelul conducerii de vârf.

32. Cantitatea semnificativă de timp care se petrece urmărind în mod manual performanța și raportarea de gestiune știrbește activitățile mai productive. Analiza datelor (a se vedea tabloul de bord propus în Anexa IV) evidențiază impactul: inspectorii de la control petrec doar 53 la sută din timpul lor efectiv efectuând controlul; 47 la sută din timpul petrecut la funcțiile proactive de conformare este dedicat activităților de raportare; iar inspectorilor care lucrează cu programul de conformare li se cere să urmărească manual 16 măsuri de performanță pentru fiecare contribuabil afectat (lunar pentru plătitorii de TVA și trimestrial pentru neplătitorii de TVA). Acest lucru pune o povară administrativă substanțială pe personal. Deși sistemul MRC automatizat preconizat va ușura o parte din povara manuală, acesta nu va compensa toate aceste ineficiențe.

33. O serie de indicatori de performanță operaționali esențiali – precum depunerea la timp și plata la timp – nu sunt urmăriți sau raportați. A fost constant de dificil de obținut datele referitoare la aceste două obligații de bază (parțial din cauza reglementărilor complexe ce țin de regimul de impozitare a venitului corporativ (IVC)). Aceștia sunt indicatori esențiali ai stării de sănătate a sistemului de administrare fiscală și ar trebui monitorizați în mod riguros. Echipa analitică a acestei misiuni a asistat SFS să analizeze mai bine ratele de depunere la timp.

34. Povara și impactul unor activități operaționale nu sunt, în mod imediat, evidente în rapoartele analizate. Acestea includ activitățile pe care SFS le desfășoară în numele altor agenții, dar care nu fac parte din mandatul său principal de administrare fiscală..

35. Unele informații sunt încorporate în straturi de text și nu par să determine în mod activ vreo schimbare de strategie sau tactică. Acestea includ analize care sugerează că doar 41,5 la sută dintre controale sunt bazate pe risc; că ratele de rezultativitate ale controalelor sunt de numai 40 la sută; și că se atestă o reducere generală a rentabilității investiției aferente activității de control (de la un scor de 7 în 2023 la 5,92 în 2024). O analiză utilă privind rentabilitatea investiției în activitățile proactive de conformare notează timpul petrecut la întocmirea scrisorilor către contribuabili și timpul neproductiv necesar pentru compilarea rapoartelor. Toate acestea sunt informații excelente, însă nu este clar cum ele influențează adoptarea deciziilor la nivel de conducere.

36. Analiza și raportarea sunt și mai mult îngreunate de utilizarea nomenclurii și a tipurilor de controale care diferă de cele ce sunt utilizate mai des. De exemplu, tipurile de controale ale SFS includ controalele cuprinzătoare (totale); controale tematice specifice; controale factive; verificarea parțială; controale operative; verificarea prin contrapunere; și controale la insolvabilitate. OCDE, FMI și CE,⁴ prin contrast, tind să diferențieze între următoarele tipuri de controale: i) controale cuprinzătoare și controale pe tematici țintite; cazurile de control fiind selectate fie pe baza riscului, fie pe baza criteriilor aleatorii de selectare a cazurilor; și abordările de control folosite includ, de exemplu, controale indirecte, controale asistate informatic etc. SFS ar trebui să revizuiască nomenclatura și tipurile de controale folosite, pentru a permite efectuarea mai lesne a analizelor comparative în raport cu ghidurile privind bunele practici de control mai frecvent utilizate.

37. Analizele și raportarea nu schimbă, deocamdată, în mod real natura opțiunilor de tratamente selectate ca parte a programului de conformare. Nu există vreo analiză sistematică sau un proces de revizuire care să îndrume ce opțiuni de tratamente ar fi cele mai potrivite pentru diferite tipuri de riscuri. În schimb, în cadrul programului actual de conformare, aceleași opțiuni de tratament generice sunt selectate pentru toate sectoarele (expedierea unei scrisori; efectuarea a două apeluri telefonice; o ședință de o oră; și efectuarea unei vizite fiscale de patru ore). În calitate de pași următori ar trebui de început de utilizat analiza datelor pentru a determina diferențierea ulterioară a opțiunilor de tratamente selectate pentru industrii și contribuabili specifici.

38. Deși se duce o evidență extinsă privind activitatea operațională, aproape că nu există monitorizare sau raportare a efectelor sau a măsurilor de impact. Nu există vreo analiză de impact sau un proces de revizuire continuă care să ducă la o schimbare efectivă în ceea ce privește selectarea industriilor pe care se va axa SFS sau la modificarea abordării, odată cu trecerea timpului, prin utilizarea diferitelor opțiuni de tratamente. Măsurile-cheie pentru evaluarea impactului, rezultatelor și a efectelor, precum rentabilitatea investiției, costul încasărilor, încasările de venituri fiscale în Produsul Intern Brut

⁴ Forumul OCDE privind Administrarea Fiscală. *Managementul riscurilor de conformare: Selectarea cazurilor de control*. Paris: OCDE, 2006.

Forumul OCDE privind Administrarea Fiscală. *Consolidarea capacităților de control fiscal: principii și abordări generale*. Paris: OCDE, 2006.

Fondul Monetar Internațional, Departamentul Afaceri Fiscale. *Administrarea veniturilor: Controlul contribuabilului—Dezvoltarea unor planuri eficiente*. Note tehnice și manuale. Washington, DC: FMI, 2010.

VITARA (Instruire virtuală pentru avansarea administrării veniturilor). *Programul de control: Un ghid de referință VITARA*. Washington, DC: Parteneri VITARA/FMI, 2025

Fondul Monetar Internațional, CCAMTAC. *Abordări moderne în controlul fiscal*. Bishkek: CCAMTAC/FMI, 2021.

Comisia Europeană, Direcția Generală Fiscalitate și Uniune Vamală. *Planuri fiscale: Calea către o administrație fiscală robustă, modernă și eficientă*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicațiile Oficiale ale Comunităților Europene, 2007

(PIB), ratele de rezultativitate, ratele de conformare aferente celor patru obligații-cheie ale contribuabililor și modificările în decalajul fiscal nu sunt evaluate cu scopul de a schimba strategia mai amplă de conformare.

B. Calea de urmat

Tabloul de Bord cu Informații de Gestiune

39. A fost dezvoltat un model de tablou de bord cu informații de gestiune spre utilizare în cadrul SFS. Șablonul bazat pe Excel oferă un cadru structurat în baza căruia se pot urmări elementele de date – cheie care sunt necesare pentru decizii eficiente determinate de date (a se consulta Anexa 4). În această primă iterație, el constă din mai multe câmpuri statice pe baza cărora datele pot fi actualizate pe măsură ce vor deveni disponibile analize noi. Tabloul de bord traduce un număr mare de rapoarte cu mult text și prolix într-o singură viziune holistică cu referire la activitățile SFS și impact. Acesta include date despre contextul mai amplu (cum ar fi decalajul de conformare în materie de TVA și costul încasărilor); managementul registrelor; depunerea dărilor de seamă și gestionarea restanțelor; măsuri proactive de conformare; control; investigații penale; și o secțiune cu informații despre industrii. În Caseta 2 sunt enumerate pe scurt principalele caracteristici ale tabloului de bord. Mentenanța presupune actualizarea câmpurilor de date pe măsură ce vor deveni disponibile noi analize.

Caseta 2. Caracteristicile-cheie ale tabloului de bord cu informații de gestiune

- Este bazat pe un fișier simplu Excel, pentru a fi accesibil.
- Este pre-completat cu date disponibile (inclusiv datele SFS, date colectate în misiunile anterioare ale FMI, date din evaluarea curentă a decalajului de conformare fiscală, Studiul internațional privind administrațiile veniturilor (ISORA) și datele din cadrul evaluării TADAT anterioare (Instrument de evaluare diagnostică a administrării – abrevierea provine din engleză de la Tax Administration Diagnostic Assessment Tool).
- Include atât măsuri de rezultat (numărul de activități), cât și măsuri de efect (impactul activităților).
- Unde este cazul, se indică performanța față de indicatorii TADAT.
- Formatarea condiționată permite o abordare de codificare pe bază de culori, care evidențiază prin culori acei indicatori unde performanța este sub standard.
- Barele de date și diagramele permit reprezentarea vizuală a datelor.
- Unde este cazul, formulele și calculele actualizează în automat celulele cu rezultat pe măsură ce sunt introduse date noi.
- Fiecare domeniul funcțional include date și analize, precum și o secțiune separată pentru comentarii.
- Raportul rezultat poate fi vizualizat fie în Excel, fie ca fișier PDF (caz în care divizarea pe pagini asigură o trecere mai ordonată de la un subiect la altul).

40. Cu timpul, vor fi necesare îmbunătățiri suplimentare în tabloul de bord. Această versiune inițială a fost simplificată pentru a se concentra în mare parte pe informațiile care sunt deja disponibile. Pentru a permite luarea deciziilor și mai eficiente, va fi necesară o analiză mai granulară, inclusiv un accent specific în ceea ce privește diferitele tipuri de impozite, diferitele tipuri de controale și performanța sub aspectul randamentului încasărilor. De asemenea, el ar trebui ulterior adaptat pentru a include angajamentele specifice ale SFS sau ținte (de exemplu, termeni de executare).

41. Tabloul de bord este eficace doar dacă el este folosit ca parte a conversațiilor regulate și critice la nivel de conducere. Sub fiecare domeniu funcțional, tabloul de bord include un spațiu pentru comentarii. Reflectarea datelor într-un mod mai ușor de asimilat este doar o parte a provocării - cealaltă parte constă în examinarea critică a datelor și evaluarea relevanței lor într-un context mai amplu.

Cadrul de Guvernanță

42. Comitetul MRC ar trebuie să dirijeze discuțiile strategice referitoare la eficiență, eficacitate și impact. O structură robustă de guvernanță îi permite unei administrații să aibă o viziune holistică asupra climatului și tendințelor de conformare; să se concentreze pe probleme importante din punct de vedere strategic; să semnaleze de timpuriu problemele emergente sau critice; să dezvolte o abordare coordonată de tratamente și răspunsuri; și să evalueze în mod continuu impactul asupra conformării. În termeni simpli, Comitetul ar trebui să se concentreze pe problemele cuvenite și pe contribuabilii cuveniți și să maximizeze impactul asupra conformării. Exemple de întrebări-cheie pe care ar trebui să le discute Comitetul MRC sunt detaliate în Caseta 3.

Caseta 3. Exemple de întrebări-cheie pentru Comitetul de Management al Riscurilor de Conformare

- Unde sunt cele mai mari pierderi de venituri și neconformare? (Cu referire la diferite tipuri de impozite, obligații ale contribuabililor, industriei, segmente și din punct de vedere geografic)
- Comportamente de conformare: Ce tendințe se observă? Care este cauza principală a acestor comportamente?
- Ce activități se întreprind drept răspuns? Se folosește o abordare graduală, individualizată? Care este impactul? Comportamentul contribuabililor efectiv se schimbă?
- Sunt oare activitățile eficiente? Cum se compară rentabilitatea investițiilor aferente diferitelor activități? Este oare nevoie de schimbat combinația de activități pentru a obține o rentabilitate mai bună a investiției? Este oare folosit instrumentul cel mai eficace din punct de vedere al costurilor pentru riscul identificat?
- Se schimbă oare situația și peisajul cu timpul?
- Care este performanța în raport cu indicatorii macro, precum costul încasărilor și veniturile fiscale raportate la PIB, dar și în raport cu indicatori de comparabilitate conform bunelor practici, precum cele din TADAT?
- Cum se compară performanța cu standardele regionale, europene și internaționale?
- Este combinația de personal potrivită pentru riscurile care urmează să fie atenuate? (în termeni de procentaj de personal alocat pe funcții și nivel de competențe)

43. Este nevoie de o guvernanță mai solidă pentru a asigura o aliniere mai bună în întreaga organizație. Există domenii de excelență organizațională în ceea ce privește identificarea riscurilor, analiza și operaționalizarea răspunsurilor. Totuși, ele trebuie să fie mai bine aliniate ca parte a unei strategii ample la nivel de organizație privind îmbunătățirea conformării care:

- încorporează atât măsuri de conformare benevolă, cât și măsuri de coerciție precum controlul;
- utilizează scanările mediului și analiza riscurilor în calitate de intrări explicite în procesul de planificare strategică;
- examinează impactul și ajustează cursul drept răspuns; și
- selectează o gamă mai largă de opțiuni de tratamente posibile ca răspuns la risc, din întreaga organizație.

44. Cadrul de guvernare ar trebui să includă o evaluare a modalităților suplimentare de îmbunătățire a eficienței și eficacității. Re-ingineria proceselor de lucru poate îmbunătăți semnificativ eficiența și eficacitatea administrației fiscale prin intermediul reproiectării proceselor de bază în sensul simplificării, standardizării, centralizării și automatizării. Există oportunități în ceea ce privește centralizarea și automatizarea în sensul generării de scrisori către contribuabili; extragerea și raportarea datelor ca parte a activităților proactive de conformare; obținerea feedback-ului inspectorilor de la control privind eficacitatea regulilor de risc; și reducerea poverii administrative asupra inspectorilor, care sunt obligați să monitorizeze regulat un spectru larg de indicatori ai contribuabililor, ca parte a programului de conformare.

Direcții de Modernizare

45. Sistemul MRC automatizat preconizat – și depozitul de date asociat acestuia – este crucial, dar nu este un panaceu. Deși acesta ar trebui să îmbunătățească cardinal eficiența și timpii de executare și să permită o analiză mai rafinată, un sistem de riscuri în sine nu poate îmbunătăți eficiența. În acest răstimp de așteptare, până la dezvoltarea unui sistem nou, există o tensiune inerentă între amânarea dezvoltării sistemelor, pe de o parte, și necesitatea introducerii îmbunătățirilor de eficientizare pe termen scurt, pe de altă parte. Deși o mare parte din eforturi ar trebui să fie direcționate către crearea noului sistem automatizat de riscuri, alte eforturi ar trebui să continue, inclusiv curățarea datelor; asigurarea acurateței registrului contribuabililor; revizuirea oportunităților de centralizare și automatizare; dezvoltarea unui flux de lucru care să încorporeze în mod explicit scanarea mediului în procesul de evaluare a riscurilor; identificarea principalilor indicatorilor metrici pe baza cărora se va măsura succesul; specificarea analizelor și raportărilor necesare la nivelul conducerii de vârf; și achiziționarea unui server pentru analiza datelor.

46. SFS ar trebui să înceapă lucrul la un plan mai amplu de modernizare, pentru a face un salt în raport cu schimbările actuale incrementale și iterative. O filozofie de îmbunătățire continuă a condus la îmbunătățiri graduale în timp, care au contribuit la buna poziționare a SFS. SFS ar trebui să ia în considerare dezvoltarea unei foi de parcurs și a unui plan de modernizare, explorând în mod explicit cum ar putea arăta viitorul în ceea ce privește designul organizațional, amprenta, segmentarea, soluțiile TI, prestarea serviciilor, conformarea prin design, conformarea proactivă, conformarea forțată, designul de ghișeu unic și soluții guvernamentale pentru întregul guvern (și aliniat cu accentul pus de MF pe optimizarea politicii fiscale). O viziune holistică asupra unei stări ideale viitoare este importantă, nu doar pentru că stabilește un scop comun spre care urmează de lucrat, ci și pentru că asigură faptul că noile îmbunătățiri și schimbări nu sunt adăugate organic și la întâmplare, ci într-un mod structurat care să ducă organizația în direcția dorită.

Recomandări

- Adoptarea un tablou de bord cu informații de gestiune pentru raportarea vizuală, până în martie 2026.
- Ajustarea datelor din tabloul de bord pe măsură ce vor fi disponibile analize noi, până în martie 2026.
- Utilizarea tabloului de bord pentru a dirija discuțiile cruciale la nivelul conducerii de vârf cu referire la impact, eficiență și eficacitate, până în aprilie 2026.
- Dezvoltarea unei viziuni privind starea de viitor pentru o administrare fiscală modernizată, până în octombrie 2026.

- Între timp, ca parte a pregătirilor pentru sistemul MRC automatizat, începerea lucrului la managementul datelor și MRC în calitate de elemente de bază pentru dezideratul de viitor, până în iulie 2026.
- Începerea lucrului la o foaie de parcurs și un plan de modernizare mai ample, până în iunie 2026.

IV. Dezvoltarea capacității analitice

47. Obiectivele fluxului de lucru legat de activitatea de analiză a datelor au fost împărțite: (1) desfășurarea unui atelier de lucru practic pentru a dezvolta capacitățile interne ale SFS pentru estimarea decalajului TVA; (2) ghidarea SFS în extinderea estimării decalajului TVA până în 2024; (3) pregătirea datelor pentru o estimare subsecventă a decalajului aferent IVC sau impozitului pe venit personal (IVP); și (4) sprijinirea fluxului de lucru legat de MRC cu analize cantitative.

48. Fiind ghidați de obiectivele misiunii, participanții au reușit să reproducă estimarea decalajului în materie de TVA, realizată anterior în timpul misiunii din iulie 2025.⁵ Atelierul de lucru a acoperit prezentarea teoretică a metodologiei de jos în sus de estimare a decalajului TVA, o introducere în R – platforma analitică folosită în exercițiu – și sesiuni practice privind pregătirea datelor și modelarea. Provocările comune în curățarea datelor au fost abordate prin discuții și demonstrații. Toți participanții au obținut cu succes rezultate care au fost consecvente cu cele obținute în misiunea din iulie ce acoperă perioada 2018-2023.

49. Folosind cunoștințele și experiența dobândite în timpul atelierului, echipa analitică locală, cu sprijinul experților FMI, a rafinat cu succes estimarea anterioară a decalajului TVA și a extins-o până în 2024. Au fost colectate, curățate și încorporate în procesul de modelare atât datele fiscale, cât și deflatorul produsului intern brut din conturile naționale pentru 2024 pentru a rafina modelul anterior și a estima noul an adăugat. Adicional, ajustarea deflatorului PIB a fost adaptată de la un an de bază fix la o abordare bazată pe anul precedent, reflectând circumstanțele locale. Datorită acestor rafinări, R^2 - indicatorul de potrivire a modelului – s-a îmbunătățit la 0,19 de la 0,17 în misiunea anterioară.

50. În timpul misiunii, analiștilor li s-a prezentat introducerea în instrumentele de inteligență artificială (IA) generativă pentru a îi asista în înțelegerea codului R. Aceste instrumente erau folosite pentru a rezolva erorile în scripturile R. Valorificarea IA generative s-a dovedit extrem de eficace în timpul misiunii și se scontează să sprijine semnificativ analiștii în dezvoltarea ulterioară a abilităților lor de programare în R.

51. După estimarea cu succes a decalajului TVA, s-a discutat despre desfășurarea unei misiuni ulterioare pentru a estima decalajele pentru IVC sau IVP. Echipa a discutat cerințele referitoare la date pentru analiza decalajului pe baza abordării de jos în sus. Sub aspect de venituri, conform informațiilor SFS, IVP reținut din salarii reprezintă 21,4 la sută din totalul încasărilor de venituri. Având în vedere acest lucru, axarea mai întâi pe estimarea decalajului IVP, în special aferent impozitului reținut la sursă, pare să fie abordarea preferată.

52. Folosind datele fiscale de nivel micro colectate în timpul misiunii, împreună cu analiștii SFS au fost calculate atât ratele de rezultativitate ale controalelor privind TVA, cât și ratele de depunere în termen pentru a informa MRC. Ratele agregate de rezultativitate a controalelor – definite ca proporția de cazuri de control care au rezultat în corectări pozitive în materie de TVA⁶ – și repartizarea acestora au fost determinate folosind datele despre controale care au fost obținute în timpul procesului de estimare a

⁵ "Republica Moldova. Estimarea decalajului aferent taxei pe valoare adăugată pe baza controalelor operaționale".

⁶ Includerea doar a corectărilor de control legate de principiile TVA, excluzând orice penalizări sau sancțiuni.

decalajului. Adicional, pe baza declarațiilor privind TVA prezentate, au fost calculate ratele de depunere la timp a declarațiilor TVA pentru perioada relevantă și segmentele de contribuabili.

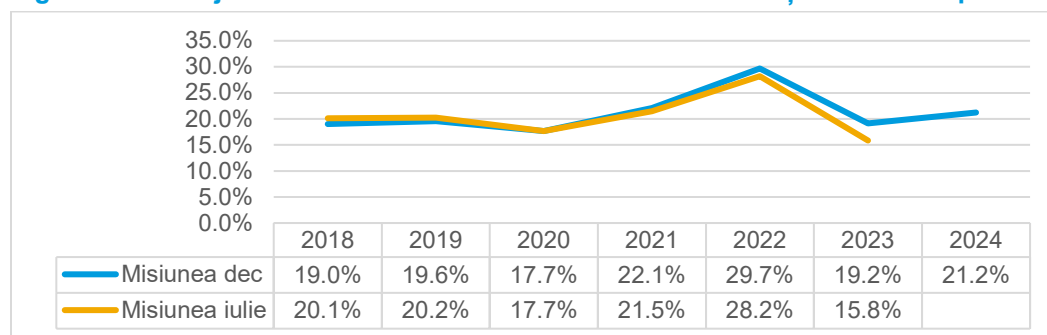
A. Principalele constatări

Estimarea decalajului de conformare în materie de TVA

53. Estimările actualizate referitoare la decalaj, deși sunt consecvente cu tendințele anterioare, au fost ajustate în sensul majorării în ultimii ani și sugerează o relansare în 2024.

Decalajul TVA, măsurat ca procent din încasări potențiale, a fost revizuit în sensul creșterii pentru anii 2021-2023. Este important de menționat că cele mai recente date arată că, deși decalajul s-a redus în 2023, după perioada de vârf în 2022, această reducere nu a fost de durată, și în 2024 a fost înregistrată o relansare, atingând 21,2 la sută din totalul încasărilor potențiale. A se vedea Figura 3.

Figura 3. Decalajul de Conformare TVA în Procente din Potențialul Total în perioada 2018-2024



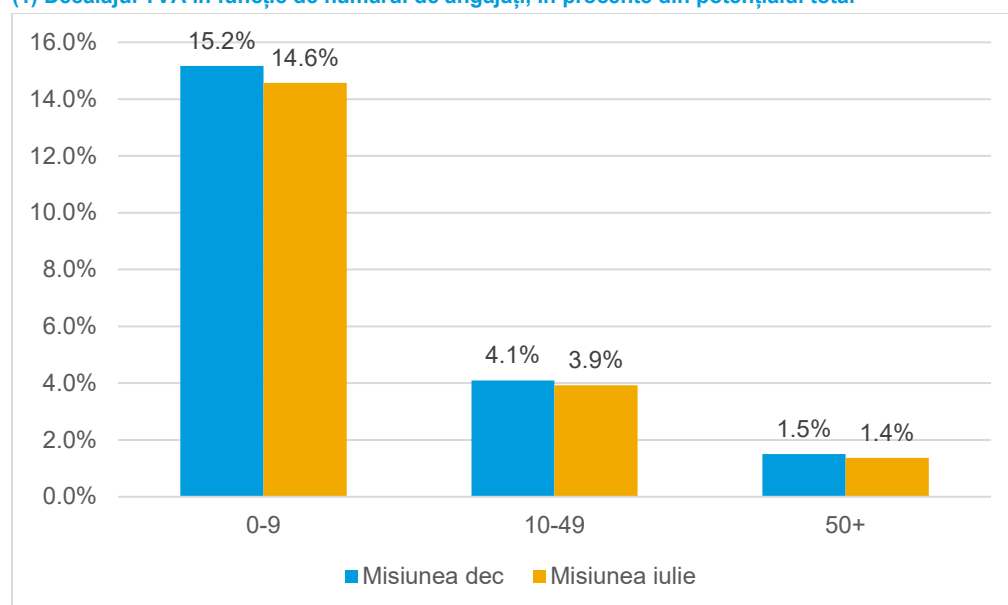
Sursa: Calculele FMI bazate pe datele primite de la SFS.

Rezultatele granulare detaliate în raportul misiunii din iulie au fost cizelate suplimentar folosind modelul actualizat și date noi, rezultând în concluzii consecvente. După cum este ilustrat în Figura 4, decalajele medii de conformare TVA ca procent din încasările potențiale din toate grupurile au fost ajustate doar marginal, constatările generale rămânând aliniate la estimările anterioare.⁷ Analiza în funcție de numărul de angajați indică faptul că companiilor cu mai puțini angajați le revine un decalaj de conformare TVA mai mare. Atunci când categorisirea se face pe bază de cuantilă de cifră de afaceri, decalajul rămâne de aproximativ patru la sută în cazul companiilor din primele patru segmente de cifră de afaceri. Analiza sectorială arată că comerțul cu ridicata și cu amănuntul, construcțiile și industria prelucrătoare contribuie împreună la aproximativ două treimi din decalajul total de conformare TVA. În ceea ce privește distribuția geografică, cel mai mare decalaj este observat în Chișinău, capitala țării, reflectând proeminența sa economică. Sub aspect de durată de activitate, datele – excluzând companiile sub zece ani – arată că, cu cât durata de activitate a unei afaceri este mai mare, cu atât decalajul de conformare tinde să fie mai mic. Din perspectiva segmentelor de contribuabili, marii contribuabili demonstrează o reziliență mai mare la șocurile externe, iar decalajul lor de conformare TVA arată o tendință generală descendentă.

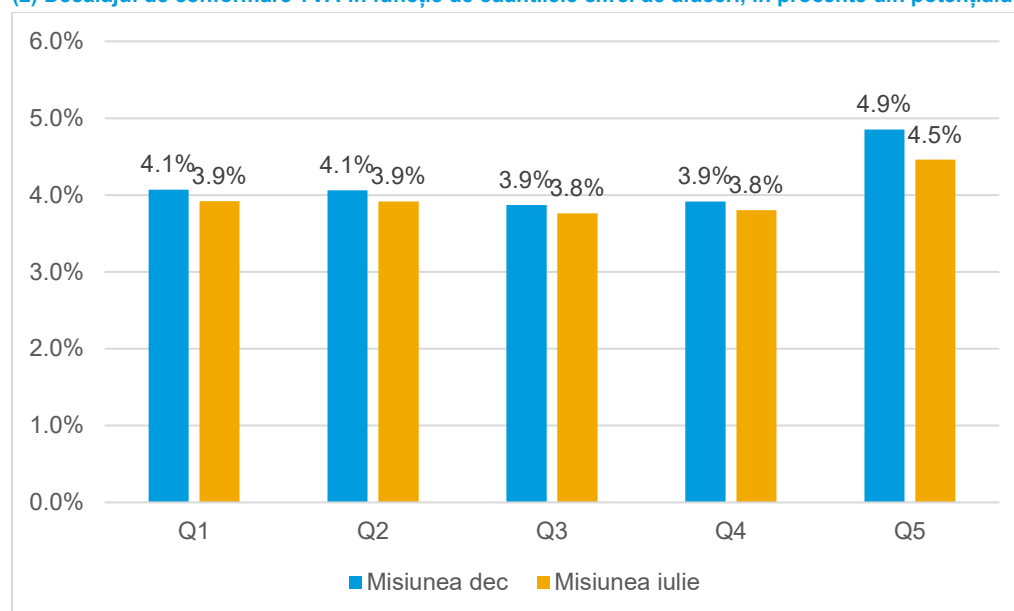
⁷ Pentru mai multe detalii, vă rugăm să consultați raportul de estimare a decalajului TVA din iulie 2025 ("Republica Moldova. Estimarea decalajului aferent taxei pe valoarea adăugată bazată pe baza controalelor operaționale").

Figura 4. Decalajul Mediu de Conformare TVA, Segmentat pe Grupuri

(1) Decalajul TVA în funcție de numărul de angajați, în procente din potențialul total

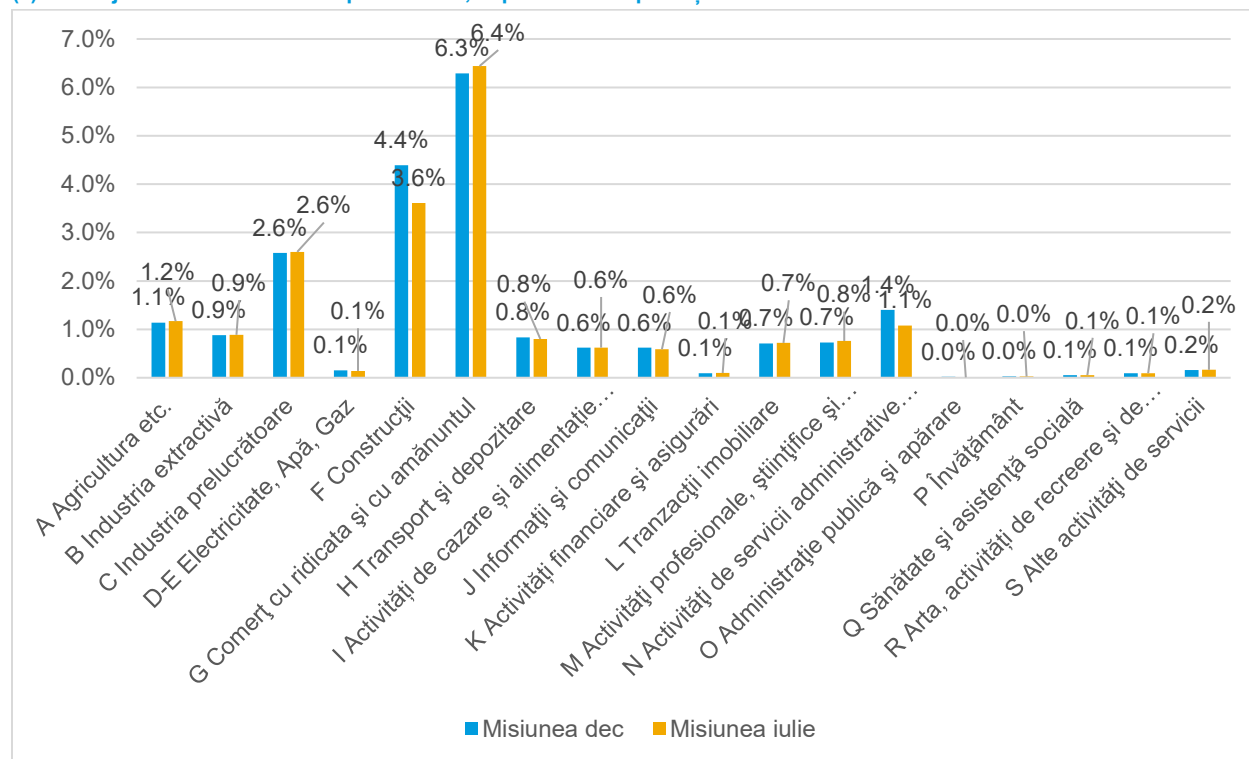


(2) Decalajul de conformare TVA în funcție de cuantilele cifrei de afaceri, în procente din potențialul total⁸

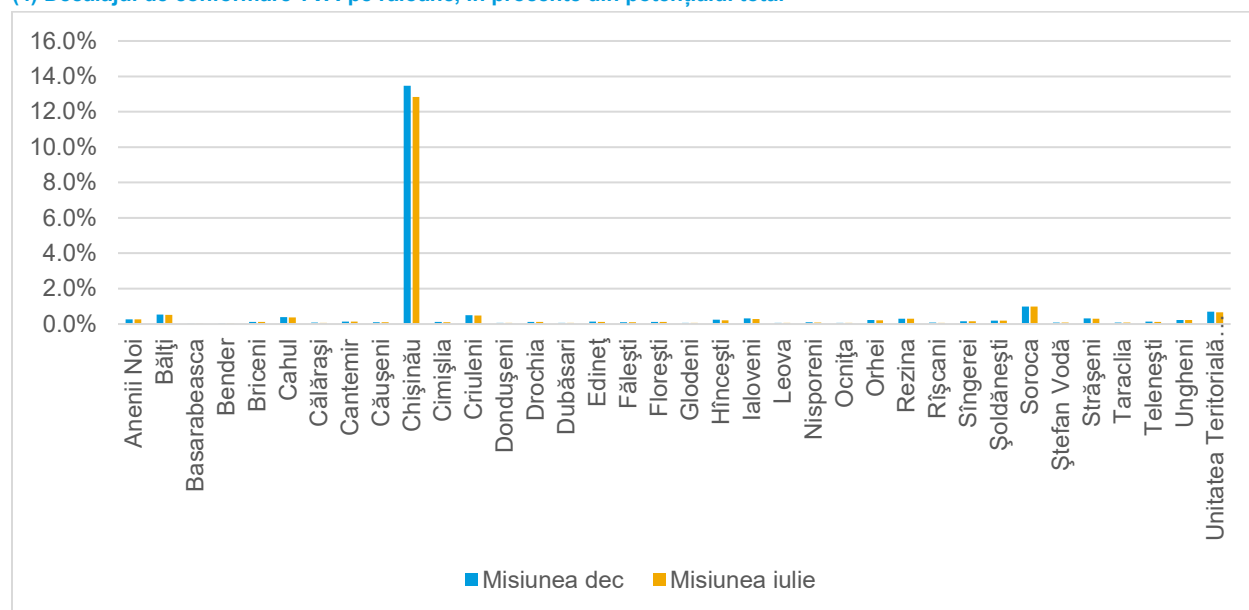


⁸ Q1, Q2, Q3, Q4 și Q5 corespund intervalelor 0-118.728; 118.729 – 869.557; 869.558-2.311.591; 2.511.592-7.524.130; și respectiv 7.524.130 și peste (Lei)

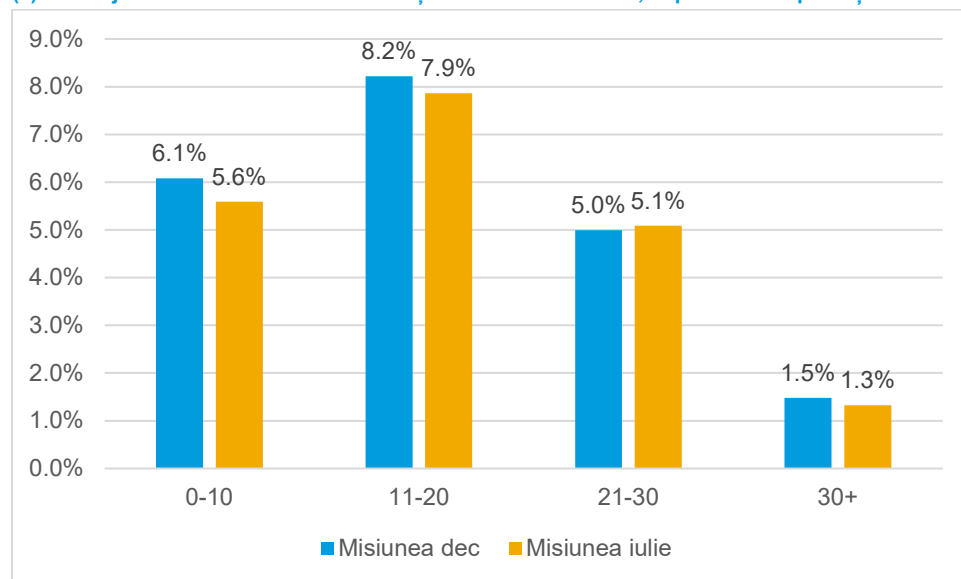
(3) Decalajul de conformare TVA pe sectoare, în procente din potențialul total



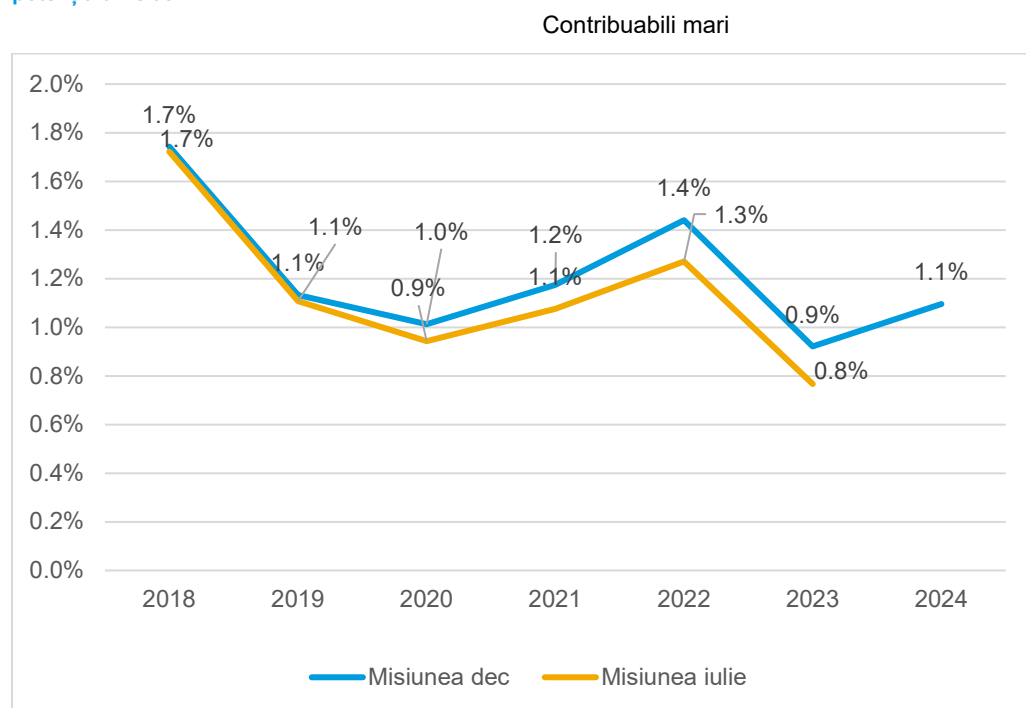
(4) Decalajul de conformare TVA pe raioane, în procente din potențialul total

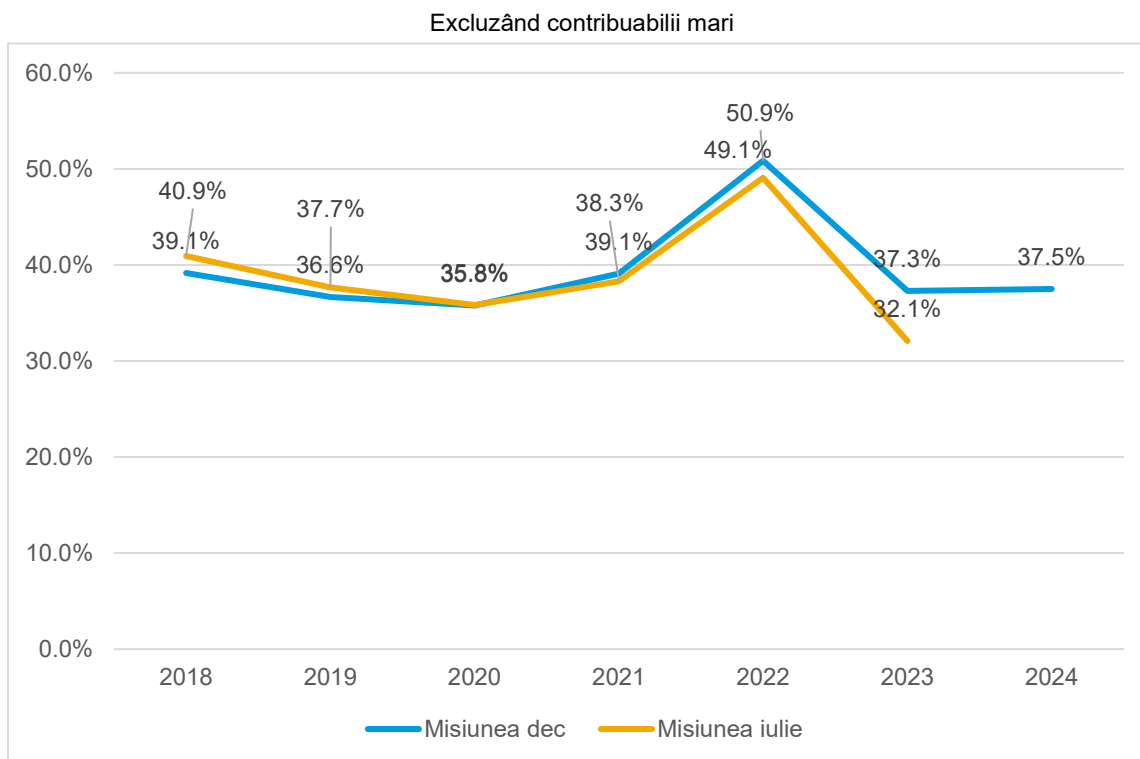


(5) Decalajul de conformare TVA în funcție de ani de activitate, în procent din potențialul total



(6) Compararea decalajelor de conformare TVA relative aferente contribuabililor mari și altor contribuabili, în procente din potențialul relativ



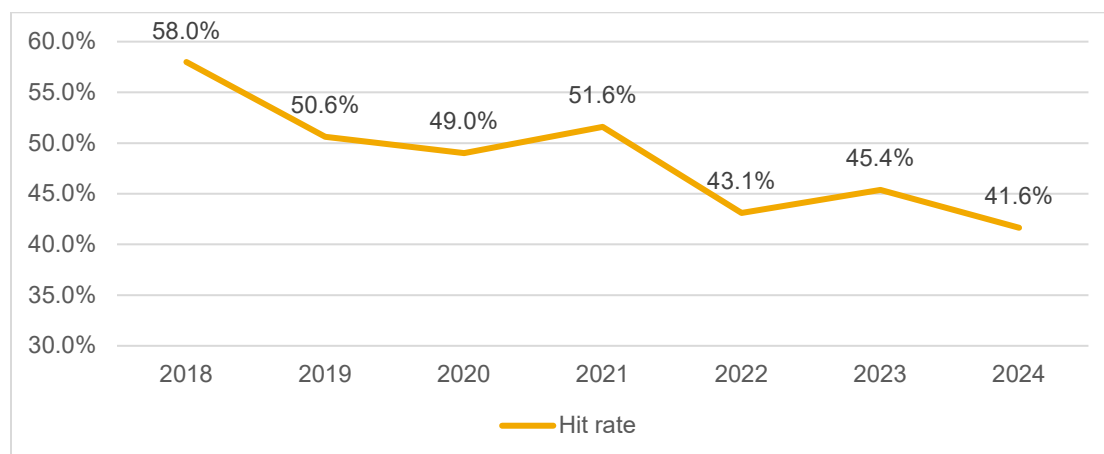


Sursa: Calculele FMI bazate pe datele primite de la SFS.

Rata de Rezultativitate a Controalelor privind TVA

54. Rata medie de rezultativitate a controalelor în perioada anilor 2018 - 2024 este de 48,3 la sută, reflectând o tendință generală descendentă (Figura 5). Rata de succes s-a redus de la 58,0% în 2018 la 41,6% în 2024, marcând cea mai scăzută valoare observată în ultimii ani.

Figura 5. Rata de Rezultativitate a Controalelor privind TVA în perioada 2018-2024 (Procente)

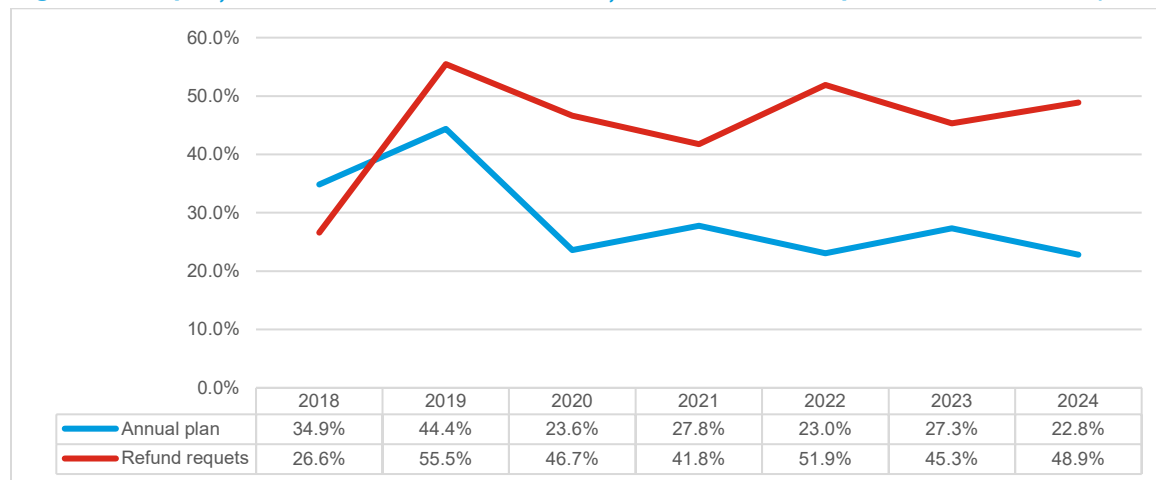


Sursa: Calculele FMI bazate pe datele primite de la SFS.

55. Reducerea ratei generale de rezultativitate a controalelor se datorează în principal schimbării în selectarea cazurilor de la planul anual de controale la cele bazate pe cererile de

restituire ale contribuabililor (Figura 6). În medie, rata de rezultativitate în cazurile selectate pe bază de cereri de restituire este de doar 10,4 la sută, în timp ce în cazurile selectate ca parte a planului anual de controale se atinge o rată medie de succes de 92,4 la sută (Tabelul 1). Este de remarcat faptul că proporția cazurilor de control selectate în cadrul planului anual a scăzut de la 34,9 la sută în 2018 la 22,8 la sută în 2024. În schimb, cazurile selectate pe baza cererilor de restituire s-au majorat semnificativ, reprezentând 48,9 la sută în 2024, comparativ cu 26,6 la sută în 2018.

Figura 6. Proporția Cazurilor de Control în funcție de Selectare în perioada 2018-2024 (Procente)



Sursa: Calculele FMI bazate pe datele primite de la SFS.

Tabelul 1. Motivele de inițiere a controalelor, 2018-2024

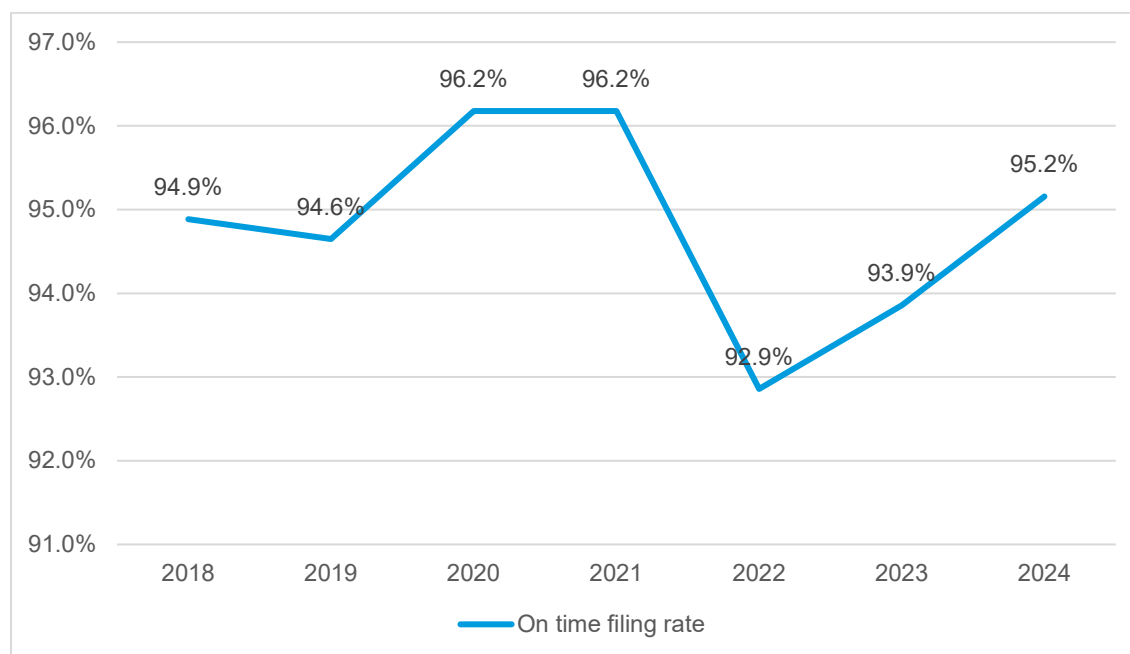
Motivul inițierii controlului	Frecvența	Procent	Media sumelor suplimentar calculate de control (Lei) ¹⁾	Rata de succes (Procent)
Control în baza cererii contribuabilului privind restituirea TVA	5,507	45.5	12,313	10.4
Planul anual de control	3,528	29.1	87,527	92.4
Alte temeuri bazate pe riscurile identificate	1,093	9.0	410,877	72.7
Control bazat pe proceduri de insolvabilitate	952	7.9	266,340	93.0
Anularea contribuabilului ca subiect al impunerii cu TVA	606	5.0	45,754	10.7
Înregistrarea tardivă a contribuabilului ca subiect al impunerii cu TVA	168	1.4	25,021	47.6
Procedura de lichidare a contribuabilului	94	0.8	28,673	85.1
Solicitările altor organe de drept	84	0.7	337,501	86.9
Referitor la examinarea contestației contribuabilului	31	0.3	-296,677	19.4
Reorganizarea contribuabilului	26	0.2	139,033	88.5
Control bazat pe alte solicitări depuse de contribuabil	12	0.1	-1,239,264	41.7
Cererea contribuabililor privind suspendarea activității pe o perioadă	6	0.0	864	66.7
Înregistrarea contribuabilului în calitate de subiect al impunerii cu TVA	3	0.0	835,980	33.3

Sursa: Calculele FMI pe baza datelor primite de la SFS. Notă: ¹⁾ Media simplă - necorectată sub aspect de inflație.

Rata de Depunere la Timp a Declarațiilor de TVA

56. Rata medie de depunere la timp a declarațiilor de TVA în anii 2018 - 2024 este de 94,8 la sută. Pe tot parcursul acestei perioade, rata s-a cifrat la aproape 95 la sută, cu o scădere semnificativă observată în 2022, care a coincis cu izbucnirea războiului din Ucraina (Figura 7). Rata medie de depunere la timp, în cazul contribuabililor mari este de 97,2 la sută, fiind mai mare decât rata de 94,7 la sută înregistrată în cazul altor contribuabili. Trebuie de menționat faptul că rata de depunere la timp poate fi supraestimată, deoarece declarațiile depuse cu erori reprezintă aproximativ un sfert din totalul declarațiilor fiscale.⁹

Figura 7. Rata de Depunere la Timp a Declarațiilor de TVA în perioada 2018-2024 (Procente)



Sursa: Calculele FMI bazate pe datele primite de la SFS.

B. Calea de urmat

57. Analistii SFS sunt încurajați să continue lucrul cu R pentru a consolida capacitatea analitică dezvoltată în timpul acestei misiuni. Acest lucru le va întări semnificativ capacitățile. Un prim pas practic ar putea consta în efectuarea unor analize noi în viitorul apropiat folosind instrumentele obișnuite și apoi replicarea aceluiași analize în R pentru asigurarea acurateții rezultatelor. Se recomandă ca analiștii să continue să folosească instrumente de IA generativă care îi pot asista în înțelegerea codului R. Aceste instrumente sunt extrem de eficiente în rezolvarea erorilor din scripturile R și dezvoltarea de noi scripturi în R.

⁹ Contribuabilii pot influența rata de depunere la timp prin depunerea unei declarații inexacte la timp și mai târziu prezentă o declarație corectată într-o perioadă ulterioară.

58. Analistii ar trebui să porceadă cu analize pertinente pentru procesul MRC. Un pas logic următor ar include, în așa caz, extinderea acestor analize pentru a aborda golurile identificate în modelul de tablou de bord prezentat conducerii de vârf pe parcursul misiunii. De exemplu, acest lucru ar putea implica estimarea ratelor de rezultativitate ale controalelor și ratele de depunere la timp pentru alte tipuri de impozite precum IVC, IVP, IVRS (PAYE) din salariu și accize.

59. SFS este consiliat să estimeze în mod regulat decalajul TVA și să lucreze în vederea includerii în aceste estimări a decalajului aferent TVA la import. În timpul misiunii a fost demonstrat cum se includ ani adiționali în analiza decalajului TVA. Ori de câte ori vor deveni disponibile date noi, SFS ar trebui să actualizeze, corespunzător, estimările sale privind decalajul TVA. Pe de altă parte, deoarece datele aferente controalelor vamale nu au fost disponibile la finalul acestei misiuni, decalajul aferent TVA la import încă nu este luat în calcul în estimările existente. În scopul formării unei înțelegeri cuprinzătoare, SFS ar trebui să intensifice colaborarea cu vama pentru a încorpora TVA la import în analiza sa privind decalajul TVA.

60. O altă opțiune ar fi estimarea decalajelor pentru IVC sau IVP. Întrucât cerințele referitoare la date diferă ușor în cazul IVC și IVP, și totodată ținând cont de faptul că metodele econometrice folosite pentru corectarea prejudecății aferente selectării eșantionului¹⁰ ar trebuie să fie adaptate corespunzător, se recomandă ca SFS să solicite asistența FMI în cazul dacă decide să continue cu estimarea decalajului IVC sau IVP.

61. SFS ar avea de beneficiat de pe urma investiției într-un server de înaltă performanță pentru a-și îmbunătăți capacitățile analitice. O astfel de infrastructură ar permite analiștilor să proceseze volume substanțiale de date transmise de la echipamentele de casă și control. În prezent, limita de rânduri în Excel de 1.048.576 este insuficientă pentru prelucra datele la o asemenea scară. Accesul la aceste seturi de date va fi esențial pentru consolidarea scorurilor de risc deja utilizate.

62. Pe termen mediu, analiștii ar trebui să obțină acces direct la depozitul de date (DdD) de pe serverul R odată ce DdD va fi creat. Acest lucru va reduce în mod semnificativ întârzierile actuale asociate cu accesul la date prin intermediul CTIF.

Recomandare

- În consultare cu DAF, stabilirea sferei de cuprindere a asistenței viitoare acordate SFS de către DAF în materie de estimare a decalajului de conformare fiscală, până în martie 2026.

¹⁰ Cu alte cuvinte, controalele nu sunt selectate în mod aleatoriu.

V. Suport pentru Dezvoltarea Capacităților

63. În prezent câțiva parteneri de dezvoltare acordă suport SFS. Adicional la DAF, BAT al Trezoreriei SUA și administrația fiscală suedeză oferă suport multianual de DC, inclusiv cu desemnarea consilierilor rezidenți din partea ambelor agenții. Sprijinul din partea BAT se axează pe deservirea contribuabililor, anti-fraudă, control intern, securitatea datelor și aspecte de impozitare internațională. Administrația fiscală suedeză lucrează în domeniile: resurse umane, schimb internațional de informații, asistență și comunicarea cu contribuabilii, și a luat în considerare și suportul legat de anumite aspecte din MRC pe viitor. UE este în prezent în proces de căutare a unei soluții de finanțare pentru susținerea echipei de experți în dezvoltarea unui sistem MRC automatizat pentru SFS. Această ultimă activitate a fost întreruptă la începutul anului 2025 prin retragerea sprijinului anterior promis din partea USAID.

64. Implementarea cu succes a agendei de reformă, așa cum este recomandat în prezentul raport, ar avea de beneficiat de pe urma suportului continuu de DC DAF. Activitatea curentă de DC realizată de DAF este orientată spre a sprijini dezvoltarea abordării MRC, a reformelor în domeniul controlului fiscal și capacităților analitice ale SFS. Totuși, în pregătirea unei viziuni și a unei foi de parcurs de implementare referitoare la o administrare fiscală modernizată, SFS ar avea de beneficiat de pe urma unei îndrumări strategice, pe care DAF o poate oferi. De asemenea, cu condiția disponibilității resurselor, DAF ar putea acorda suport cu un număr mai mare de reforme recomandate. Autoritățile ar putea lua în considerare comunicarea interesului lor pentru sprijin suplimentar din partea DAF pentru a evidenția domeniile prioritare de interes și angajamentul privind o reformă mai cuprinzătoare, în implementarea căreia DAF ar putea acorda suport de DC.

Anexa I. Calendarul de Dezvoltare a Planului Operațional

Pe baza disponibilității datelor și în dependență de perioada fiscală a administrației fiscale, s-ar putea să fie nevoie de ajustat datele pentru a reflecta situația SFS.

Calendar	Activitate
Ianuarie-februarie	Compilarea datelor referitoare la cele patru obligații de conformare - piloni Revizuirea rezultatelor controalelor din anul precedent Evaluarea eficacității intervențiilor anterioare
Martie	Organizarea de ateliere de lucru cu subdiviziunile operaționale pentru a identifica riscurile de nedepunere, sub-raportare, riscurile aferente achitărilor și încasărilor, precum și riscurile specifice sectorului
Aprilie	Cuantificarea riscurilor folosind datele disponibile (decalajul fiscal, tendințe în depunerea dărilor de seamă și achitării, tipare de sub-raportare) Stabilirea scorurilor de impact și probabilitate Pregătirea unui registru inițial de riscuri
Mai	Dezvoltarea unui clasament de priorizare a riscurilor folosind criterii standard: - Materialitatea - Factori ce determină comportamentul - Fezabilitate administrativă - Importanță strategică
Iunie-iulie	Elaborarea răspunsurilor de conformare pentru fiecare risc prioritar
August	Elaborarea structurii planului de conformare
Septembrie	Revizuirea de către conducerea de vârf și efectuarea ajustărilor Ajustarea IPC (indicatorilor de performanță - cheie) și alocarea resurselor, dacă este necesar
Octombrie	Finalizarea programelor operaționale de lucru - planuri de control - campanii educaționale - programul de colectare - atribuirea sarcinilor și responsabilităților subdiviziunilor operaționale
Noiembrie	Publicarea și comunicarea Strategiei de conformare pentru anul următor
Decembrie	Pregătirea pentru implementare

Anexa II. Indicatori de Risc de Nivel Înalt – Contribuabili Mari și Întreaga Populație

Mai jos este prezentată o listă de indicatori de nivel înalt care vor ajuta la înțelegerea mai bună a populației de contribuabili mari și la identificarea factorilor care pot genera riscuri de conformare. Unii dintre indicatori pot fi utilizați în evaluarea riscului aferent declarațiilor fiscale pentru un anumit an sau perioadă analizată, în scopuri de control sau alte forme de intervenții de conformare.

Alți indicatori referitori la atitudine sau comportament sunt destinați spre a fi folosiți pentru profilarea populației de contribuabili mari. Aceasta va facilita evaluarea următoarelor aspecte:

- care contribuabili mari pot prezenta un risc sporit de conformare, și
- în ce constă natura specifică a riscurilor, de exemplu riscul de evitare fiscală, eroare, interpretare greșită sau interpretare nerezonabilă a prevederilor legislației fiscale, depunere tardivă, achitarea cu întârziere sau (în caz excepțional) evaziune prin intermediul sub-declarării deliberate a veniturilor sau umflării deducerilor ori supra-solicitarea restituirilor.

Nota descrie doar indicatori de riscuri potențiale. Fiecare dintre aceștia este menit să reprezinte doar o parte din imagine. O imagine mai clară va începe să se contureze pe măsură ce vor fi primite răspunsuri la mai multe dintre întrebările ridicate pe bază de indicatori. De exemplu,

- cu cât activitatea contribuabilului este mai extinsă sau mai complexă, și/sau
- cu cât controalele interne contabile și fiscale ale contribuabilului sunt mai slabe, și/sau
- cu cât este mai mare implicarea proprietarilor unei companii în gestionarea financiară și fiscală zilnică și în deciziile privind conformarea fiscală, și/sau
- cu cât atitudinea directorilor sau proprietarilor față de impozitare este mai agresivă, cu atât este mai mare probabilitatea ca clasificarea să corespundă unui risc înalt.

<i>Indicatori</i>
Statut și structura de proprietate
• cu capital integral autohton sau total sau parțial străin • companie-mamă, companie-fiică, subsidiară sau sucursala grupului • companie cotată la bursă sau cu capital privat • structuri complexe de acționari • structura complexă a grupului • piețe de tranzacționare: complet autohtone, autohtone și intra-comunitare, sau la nivel global • Au avut loc fuziuni, contopiri sau absorbții, restructurări corporative sau schimbări în structura proprietarilor și dacă acestea au afectat obligațiile fiscale ale companiei sau ale grupului (de exemplu, continuitatea pierderilor reportabile)?
Mărimea, scară și complexitate
• diversitatea afacerilor, gama de regimuri, numărul de sedii și locații

- mărimea profiturilor și pierderilor declarate
- nivelul capitalului consolidat din bilanț
- suma impozitului expus la risc - impozitul pe venitul corporativ, TVA, IRSP, alte obligații fiscale semnificative
- dacă este cu capital străin sau tranzacționează în străinătate, o gamă largă de activități internaționale, expunere globală, chestiuni de impozitare internațională, problemele fiscale internaționale specifice TVA, tranzacțiile cu părțile afiliate sau structurile al căror efect este reducerea artificială a impozitelor spre plată pe intern
- dimensiunea, structura și complexitatea afacerii - de exemplu, dovezi privind opțiuni de acțiuni pentru angajați, fond fiduciar de beneficii pentru angajați sau alte scheme, complexitatea aranjamentelor de remunerare, scheme sau scutiri fiscale speciale, activități mixte pasibile de TVA; activități scutite de TVA
- numărul de angajați, numărul de angajați expatriați
- natura afacerilor / comerțului: evaluarea riscului sectorului per ansamblu

Guvernanța fiscală

- absența unor procese eficace de guvernanță și de controale interne, în special în ceea ce privește strategiile și politicile de gestionare a riscului fiscal.
- supraveghere adecvată, sisteme și integritate în gestionarea riscului fiscal
- nivelul de personal calificat și/sau continuitatea personalului în departamentele interne de fiscalitate sau finanțe ale companiei
- departamentul intern de fiscalitate adesea nu răspunde corespunzător la solicitările autorităților fiscale
- soliditatea sistemelor de bază - poate varia de la sisteme solide fără erori sau rare erori până la sisteme și procese fragile care duc la erori repetate și oferă un nivel scăzut de încredere în acuratețea declarațiilor fiscale

Atitudinile față de conformare

- istoricul anterior de conformare sub aspect de depunere la timp a declarațiilor fiscale - poate varia de la "se conformează pe deplin" la "în mod regulat nu se conformează"
-
- controalele anterioare au scos la iveală probleme semnificative de conformare
- cooperarea cu autoritatea fiscală - poate varia de la "promptă și cooperantă" la "în mod persistent târăgănătoare, obstructivă sau litigioasă"
- directori sau proprietari despre care se cunoaște că au un istoric de conformare fiscală deficitară sau că folosesc scheme de evitare fiscală în legătură cu obligațiile lor fiscale aferente impozitului pe venit personal sau creșterii de capital

- complexitate juridică și contestarea de către contribuabil a interpretării acceptate a legii - poate varia de la "ocazională și directă" la "frecventă și, de obicei, complexă".
- structuri complexe și tranzacții intra-grup care generează beneficii fiscale ce nu au legătură cu esența economică a activității comerciale, unde beneficiul fiscal preconizat constituie o parte vitală în calcularea costurilor schemei
- utilizarea aranjamentelor și schemelor de evitare - poate varia de la "puțin probabil să fie folosite" până la "utilizare și/sau creare regulată și frecventă de scheme"
- utilizarea aranjamentelor sau produselor care pretind să transfere sau să creeze beneficii fiscale în moduri care contestă interpretarea sau aplicarea legii de către autoritatea fiscală, sau interpretarea sau aplicarea general acceptată a legii
- utilizarea unui agent fiscal cunoscut pe piață pentru scheme de evitare, sau cu un istoric de adoptare a unor poziții fiscale contrare viziunilor acceptate asupra legii, ori cunoscut pentru erorile frecvent comise în calculele fiscale ale clienților

Tranzacții

- fluctuații semnificative, de la un an la altul, în IVC de plată
- fluctuații semnificative, de la un an la altul, în TVA spre plată
- fluctuații semnificative, de la un an la altul, în impozitele reținute la sursa de plată din salariu sau alte impozite reținute plătibile, în special în situațiile când (referitor la IRSP) nu există dovezi privind reduceri de personal
- cota de impozitare efectivă aferentă IVC este semnificativ mai mică decât cota legală sau semnificativ mai mică decât media sau norma per industrie sau sectorul comercial, sau în mod semnificativ diferită față de cota de impozitare efectivă declarată pentru anii anteriori
- cota efectivă la TVA spre plată este semnificativ mai mică decât cota legală sau semnificativ mai mică decât media sau norma per industrie sau sectorul comercial, sau în mod semnificativ diferită față de cota efectivă declarată pentru anii precedenți
- indici că declarațiile privind TVA includ cote semnificativ mai mici sau tranzacții scutite de TVA, în timp ce activitatea companiei sau sectorul se consideră implicit cu vânzări substanțiale la cote de impozitare mai mari
- variații materiale, semnificative între anul fiscal curent și cel anterior (cel anterior) în ceea ce privește profitabilitatea, impozitele spre plată sau elemente majore din situațiile financiare justificative ale companiei sau grupului
- diferențe materiale, semnificative în tratamentele contabile pentru elemente majore, cum ar fi raportarea financiară și raportarea fiscală
- discrepanțe materiale, semnificative între profitul comercial în contabilitate și profitul impozabil
- cifra de afaceri și/sau profit minime sau scăzute, însă active nete semnificative deținute în bilanț
- pierderi declarate an de an

- dovezi privind achiziționări, absorbții, vânzări și restructurări
- schimbare în natura sau direcția afacerii
- compania sau grupul a fost implicat în anul contabil supus verificării în vreun aranjament complicat (de exemplu, restructurări majore, utilizarea de entități cu scop special (companii, fiducii, trusturi sau entități hibride cum ar fi parteneriatele străine limitate)?
- folosirea cu regularitate a aranjamentelor trezoreriale sau financiare complexe – de exemplu, pot varia de la "simple și directe" la "s sofisticate, inovative și proactive, necesitând resurse semnificative pentru a fi înțelese".
- dacă există aranjamente financiare neobișnuite sau inovative, de exemplu mecanisme de finanțare structurate, facilități de datorii subordonate pe termen lung, împrumuturi mari luate sau date, instrumente financiare hibride precum titluri convertibile?
- dacă există comisioane de credit sau plăți de garantare legate de împrumuturile luate sau alte aranjamente financiare, sau dobânzi excesive care depășesc condițiile de plată a dobânzilor pe piață?
- când împrumuturile sunt acordate entităților sau persoanelor din afara grupului corporativ autohton, dacă rata dobânzii sau orice comisioane ori garanții primite corespund cu rată de piață?
- creșterea substanțială a onorariilor profesioniștilor - poate indica o schimbare semnificativă în activitatea afacerii sau o restructurare, sau utilizarea unei scheme de evitare fiscală
- credit net TVA de mărime substanțială, sau cerere de restituire TVA, declarată pentru prima dată sau în declarații consecutive atunci când anterior fusese declarat TVA net spre plată
- fluctuații semnificative în anumite deduceri de la un an la altul (de exemplu, deducerea mai mare decât cea normală pentru reparații și renovări sau pentru costul vânzărilor)
- informațiile deținute, primite de la terți, indică o extindere semnificativă, reconstrucție, fuziune sau achiziție și absorbție, vânzare a unei părți din afacere sau a unei filiale
- plăți mari achitate pentru comisioane sau taxe de administrare
- erori evidente în deducerile legate de depreciere
- sume semnificative aferente provizioanelor sau modificări semnificative în provizioane
- absența sau valoarea mică a stocului comercial și/sau a lucrărilor în curs de execuție
- deținerea sau închirierea unor active scumpe ce pot fi folosite pentru scop personal
- indicii că achizițiile sau cheltuielile sunt reflectate la oricare valoare în afară de costul pe piață deschisă
- plăți substanțiale către sau de la entități străine sau împrumuturi către sau de la entități străine
- tranzacții cu entități cu sediul în paradisuri fiscale sau jurisdicții cu cote de impozitare mici
- discrepanțe transfrontaliere – dacă există diferențe în tratamentul fiscal aplicabil unei tranzacții materiale sau unei entități între diferite țări care duc la pierderi fiscale în țara voastră - de exemplu, o tranzacție este tratată ca datorie într-o țară și ca capital propriu în alta?

- dacă compania sau grupul a fost implicat în vreo tranzacție în care rentabilitatea netă scontată depinde în mod predominant de sau provine din economii fiscale sau beneficii fiscale preconizate?
- dacă au apărut pierderi sau credite necaracteristice și neobișnuite sau au fost folosite de companie sau de grup?
- dacă există tranzacții semnificative care fie au scăpat de impozitare, fie au fost tratate ca venituri sau capital, contravenind practicilor normale de impozitare cu scopul de a obține un avantaj fiscal?
- dacă există tranzacții cu asociați din străinătate? Cum sunt stabilite prețurile de transfer și dacă prețurile sunt la un nivel care oferă un rezultat echitabil în țara voastră?
- dacă a fost declarată TVA, a fost TVA raportată corect pentru tranzacțiile cu părțile asociate?
- dacă a fost raportată corect TVA aferentă tranzacțiilor semnificative care nu sunt obișnuite?
- dacă TVA este raportată corect conform bazei de declarare aplicate (de exemplu la reduceri, credite, depozite sau plăți parțiale)?
- dacă se aplică corect cota zero sau cotele reduse?
- dacă regimul IRSP este aplicat corect față de directori, pachetele de remunerare a conducerii, lucrători din străinătate, persoane care lucrează în țara voastră pentru un angajator străin contractat de o companie rezidentă din țara voastră, beneficiarii de facilități acordate de angajator, plata comisioanelor sau bonusurilor, lucrători care se pretinde că lucrează ca antreprenor individual pe bază de contract care, de fapt, sunt angajați?

Alți indicatori potențiali de risc – Toți contribuabilii

Lista dată nu este una completă, dar oferă indicii despre tipurile de indicatori de risc care pot fi utili. Este necesar de luat în considerare datele disponibile pentru a determina dacă acești indicatori ar fi utili pentru SFS.

Generali

- Marja brută de profit este cu X%, sau mai mult, mai mică decât cea a unor companii similare din același sector industrial.
- Marjă brută negativă
- Cheltuielile operaționale, ca procent din vânzări, sunt mai mari decât în afaceri similare din același sector industrial
- Schimbarea controlului asupra unei companii (vânzarea acțiunilor sau reorganizarea corporativă)
- Datoriile neperformante reprezintă mai mult de Y% din venituri
- Tranzacții cu capital, adică vânzarea de proprietăți imobiliare
- Articole de cheltuieli au crescut cu peste Y% comparativ cu anul precedent

TVA

- Vânzările se încadrează în xx MDL, în raport cu pragul de înregistrare TVA?
- Trecere în cont revendicată pentru activități scutite.

- Creștere semnificativă a trecerii în cont, a creditelor fiscale deductibile pentru intrări, comparativ cu ultimele x declarații depuse
- Declarație cu credit fiscal într-o industrie care nu s-ar aștepta să aibă credit

Anexa III. Proiect de Strategie de Conformare a SFS

Prezenta strategie conturează o abordare de conformare fiscală bazată pe riscuri, care pune accent pe educare pentru cei care vor să se conformeze, conformare facilitată pentru cei doresc să se conformeze, însă au nevoie de asistență și coerciție pentru cei care aleg să nu se conformeze. Aceasta aplică principiul utilizării "intervenției potrivite pentru risc" pentru a maximiza conformarea benevolă și pentru coerciție eficace.

1. Obiectiv strategic

De a obține conformare fiscală benevolă sustenabilă prin segmentarea contribuabililor în funcție de dorința și capacitatea acestora de a se conforma și adaptarea intervențiilor — educaționale, de sprijin sau bazate pe coerciție — în funcție de riscul evaluat

2. Principii de bază

- Abordare bazată pe risc: Potrivirea intervențiilor cu probabilitatea și consecințele neconformării.
- Echitate și transparență: Încurajarea încrederii în sistem prin asigurarea unui tratament consecvent.
- Eficiență: Concentrarea resurselor pe domeniile cu cel mai mare risc de conformare sau impact asupra veniturilor.
- Analiză comportamentală: Recunoașterea faptului că majoritatea contribuabililor doresc să se conformeze, dar au nevoie de sprijin, în timp ce o minoritate se eschivează în mod deliberat.

3. Sfera de acoperire a obligațiilor de conformare

Pentru o gestionare a eficace a conformării este necesar de recunoscut faptul că conformarea cuprinde patru obligații fundamentale ale contribuabililor. O strategie cuprinzătoare trebuie să abordeze fiecare dintre aceste obligații-piloni pentru a asigura participarea deplină și corectă în sistemul fiscal :

1. Înregistrarea: Asigurarea faptului că toți contribuabilii pasibili sunt înregistrați prompt și cu acuratețe la autoritatea fiscală.
2. Depunerea la timp: Solicitarea contribuabililor să depună declarații și dări de seamă către termenele legale.
3. Plata la timp: Garantarea faptului că toate impozitele datorate sunt plătite în termen sau înainte de data scadentă.
4. Raportarea corectă: Asigurarea faptului că informațiile furnizate în declarații fiscale și în înscrisuri sunt corecte, complete și veridice.

Prin țintirea și direcționarea intervențiilor conform acestor patru obligații, administrația fiscală poate identifica mai precis domeniile de risc și poate adapta răspunsurile — folosind educarea, facilitarea sau coerciția — pentru a obține rezultate cuprinzătoare de conformare

4. Spectrul de conformare și intervențiile

Segmentul de contribuabili	Descrierea comportamentală	Răspuns strategic	Tip de intervenție
Dornic, dar nu e capabil	Intenționează să se conformeze, dar nu înțelege sau nu are capacitatea	Consolidarea conștientizării și a cunoștințelor	Educare
Dornic și capabil	Se conformează benevol, cu un minim de îndemnuri	Menținerea comodității și echității	Conformare facilitată
Nedornic	Alege să nu se conformeze; Evaziune deliberată	Detectare, descurajare și pedepsire	Conformare impusă

5. Educare: Dezvoltarea Capacității și Conștientizării

Scop: Abilitarea contribuabililor care doresc să se conformeze prin înțelegere și îndrumare accesibilă.

- Dezvoltarea de programe de sensibilizare și comunicare țintite pentru contribuabilii noi și mici.
- Publicarea de ghiduri simplificate, întrebări și răspunsuri frecvente și instrumente de e-învățare care explică obligațiile fiscale și beneficiile conformării.
- Folosirea rețelelor sociale, webinarilor și a forumurilor contribuabililor pentru a promova cultura conformării.
- Implementarea de campanii educaționale pre-depunere înainte de principalele termene de declarare pentru a reduce erorile neintenționate.
- Parteneriat cu asociații profesionale și camere de comerț pentru a extinde aria de acoperire educațională.

Rezultat scontat: Mai puține erori și omisiuni, majorarea nivelului de depunere benevolă și sporirea încrederii contribuabililor.

6. Conformarea Facilitată: Faceți așa încât să fie ușor de conformat

Scop: Reducerea barierelor administrative și transformarea conformării în comportament implicit.

- Simplificarea proceselor prin depunerea online, declarații pre-completate și sisteme de plată electronică.
- Oferirea asistenței în timp real prin chatbot sau linii de asistență.
- Introducerea selectării controalelor pe bază de risc, astfel încât la contribuabilii care se conformează să fie intruziuni minime.
- Încurajarea de acorduri de conformare cooperativă cu contribuabilii mari, bazate pe transparență și partajare a datelor.

- Folosirea imboldurilor și reamintirilor pentru a îndemna la depunerea și plata la timp.
- Rezultat scontat: Conformare majorată la costuri mai mici, satisfacție îmbunătățită în rândul contribuabililor onești.

7. Conformarea Impusă: Țintirea Neconformării

Scop: Abordarea neconformării intenționate prin coerciție proporționată și vizibilă.

- Consolidarea profilării riscurilor și analizelor pentru a detecta contribuabilii cu risc ridicat.
- Efectuarea de controale și investigații țintite, axate pe evaziune deliberată și fraudă.
- Aplicarea pedepselor graduale proporționale cu gravitatea și intenția.
- Publicarea rezultatelor măsurilor coercitive pentru a întări descurajarea.
- Colaborarea cu organele de drept și unitățile de informații financiare în cazuri complexe.

Rezultat scontat: Descurajare sporită, reducerea evaziunii fiscale și percepție îmbunătățită a echității în rândul contribuabililor conformi.

8. Cadrul integrat de management al riscurilor

- Identificarea riscurilor prin analiza datelor și istoricul conformării.
- Evaluarea gravității riscului (probabilitatea × consecința).
- Selectarea intervenției potrivite în funcție de profilul contribuabilului.
- Monitorizarea rezultatelor și ajustarea strategiilor în mod dinamic.

9. Măsurarea performanței

- Rata de depunere benevolă și rata de achitare la timp.
- Reducerea erorilor contribuabililor.
- Numărul și randamentul controalelor bazate pe risc.
- Satisfacția contribuabililor și nivelul de încredere.
- Costul de conformare pentru administrație vs. veniturile recuperate.

