

POZIȚIA STRATEGIEI DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A EVAZIUNII FISCALE ÎN ACTIVITATEA DE PLANIFICARE STRATEGICĂ

Drd. Ion Iulian HURLOIU
Prof.univ.dr. Ion POPESCU

Universitatea Spiru Haret București

Abstract: Existența unei economii subterane în expansiune, așa cum relevă statisticile oferite de Institutul Național de Statistică, implică și creșterea corespunzătoare a celor două componente principale ale acesteia, evaziunea fiscală și munca la negru, concomitent cu privarea statului de veniturile cuvenite. În evaziunea fiscală acționează factori economici, psihologici și sociologici, de aceea reprimarea fenomenului implică o bună înțelegere a resorturilor interne ale acestuia și conduce la acțiuni complexe, pentru a căror punere în practică trebuie să aibă o viziune clară și coerentă.

Cuvinte cheie: economie subterana, evaziune fiscală, obiective strategice, combaterea muncii la negru

1. Prezentarea situației actuale

În anul 2008, ponderea în P.I.B. a veniturilor totale realizate a fost de 32% (rata veniturilor încasate de A.N.A.F. în P.I.B., în sumă de 147 mld lei, a fost de 29%).

Se apreciază că gradul de fiscalizare a economiei românești, la un nivel mediu, ar trebui să genereze o rată mai înaltă a veniturilor bugetare în P.I.B. și că gradul de colectare continuă să fie afectat de nedeclararea și în consecință neimpozitarea unor venituri.

Ca urmare, accentul pus în prezent de A.N.A.F. pe prevenirea și combaterea evaziunii fiscale este justificat de ponderea ridicată a evaziunii fiscale în P.I.B. și de perspectiva creșterii în continuare a sumelor sustrate impozitării.

Conjunctura economică prezentă este favorabilă creșterii "cifrei de afaceri" din economia subterană. Evoluția economiei subterane este de sens contrar evoluției economiei oficiale. Astfel, în perioadele de criză economică fenomenele subterane proliferază, schemele de fraudare devin mai complexe, atitudinea cetățenilor față de indisciplinarea fiscală este mai tolerantă. În același timp, activitatea oficială, fiscalizată, se contractă.

Evaziunea fiscală determină erodarea bazei de impozitare, ceea ce conduce la scăderea încasărilor fiscale și privarea statului de veniturile cuvenite, generând dezechilibre bugetare sau agravând pe cele deja existente.

De asemenea, evaziunea fiscală creează condiții pentru practicarea unei concurențe incorecte ce adesea subminează domenii de activitate în ansamblul lor sau activitatea unor contribuabili corecți, plătitori de impozite și taxe. Prin urmare, combaterea practicilor evazioniste este importantă pentru economie în vederea menținerii unei piețe în care funcționarea legilor specifice este alterată și pentru crearea unui mediu de afaceri stimulat.

Pentru aprecierea impactului pe care evaziunea fiscală îl are asupra economiei în general și asupra veniturilor bugetare în special, este necesară estimarea dimensiunii și evoluției fenomenului, aprecierea implicațiilor acestuia.

În România, în prezent, la estimarea evaziunii fiscale¹ sunt luate în considerație trei componente²:

1. evaziunea în domeniul T.V.A.;
2. munca la negru;
3. sectorul informal³.

Munca la negru este, în esență, tot evaziune fiscală, deoarece se manifestă prin neplata impozitului pe salariu și a contribuțiilor sociale aferente muncii nedeclarate.

Deși metodele de estimare a economiei subterane, implicit a evaziunii fiscale, au un grad relativ redus de precizie, deoarece cuprind mari zone de umbră, din cauza clandestinității și amplitudinii fenomenului,

¹ Surse INS, CNP

² Evaziunea la alte tipuri de impozite și taxe nu a fost estimată (de exemplu, din accize, taxe vamale, impozit pe profit)

³ Munca la negru prestată în gospodăriile populației: reparații, meditații, îngrijirea copiilor, servicii de menaj nedeclarate și în consecință nefiscalizate

cunoașterea dimensiunii estimate a evaziunii fiscale este importantă pentru fundamentarea politicilor de administrare fiscală. Pe baza informațiilor Institutului Național de Statistică, Comisia Națională de Prognoză a estimat, pentru anul 2008, o rată a evaziunii fiscale de 11,3% din PIB. Astfel, rata evaziunii fiscale calculată ca pondere în totalul veniturilor⁴ a fost, în anul 2008, de 28%.

Dacă fraudă propriu-zisă afectează veniturile bugetare și mediul de afaceri, munca la negru are nu numai implicațiile fiscale și economice ale oricărei fraude, ci și un impact social puternic: practicanții muncii la negru, pe lângă salariul de regulă sub nivelul minim pe care îl primesc, sunt lipsiți de asigurări sociale (de pensie, sănătate, șomaj).

Toate cele trei tipuri de neplată a obligațiilor fiscale reduc veniturile bugetare încasate, crescând nejustificat costul colectării (orice formă de colectare, alta decât conformarea voluntară implică costuri suplimentare) și amputează cheltuielile publice și prin aceasta afectează bunul mers al societății.

Pentru adoptarea deciziilor de reprimare a evaziunii fiscale este necesară o analiză atentă a situației prezente, pentru identificarea zonelor încă insuficient abordate de administrația fiscală.

Un domeniu în care A.N.A.F. va acționa în sensul îmbunătățirii prevederilor legislative, dar și organizatorice îl reprezintă prevenirea evaziunii în faza de colectare.

Noile modalități de evaziune fiscală fac necesară adaptarea controlului: mai buna organizare, metode noi de control, mai buna selecție a contribuabililor controlați. Analiza de risc este în continuare într-un stadiu incipient, de aceea este necesar ca programarea controalelor pe baza analizei de risc să fie mai bine fundamentată, pe baza unor indicatori de risc îmbunătățiți.

De asemenea, controalele succesive ale structurilor A.N.A.F. la același contribuabil, în aceeași perioadă sau chiar concomitent au creat o percepție negativă a administrației fiscale în rândul contribuabililor.

Este necesară creșterea gradului de acceptabilitate a controlului de către contribuabili, concomitent cu o prezență fizică în zonele cu risc fiscal a inspectorilor/comisarilor/vameșilor, astfel încât mesajul către contribuabilul rău platnic să fie explicit. Aceasta concomitent cu eliminarea prezenței directe a acestora în relația cu contribuabilii corecți.

2. Valorile A.N.A.F. aferente activității de prevenire și combatere a evaziunii fiscale

Activitatea A.N.A.F. este ghidată de o serie de valori care reflectă concepția nouă, modernă adoptată în practică de administrația fiscală în relația cu contribuabilii.

Principiile care vor ghida activitatea A.N.A.F. în viitorul apropiat sunt următoarele:

- asigurarea egalității contribuabililor în fața impozitului, ca principiu esențial al activității de reprimare a evaziunii fiscale;
- creșterea eficienței controlului;
- mai buna acceptare, de către contribuabil, a verificărilor: un control unitar, corelat, eficient și care să afecteze mai puțin contribuabilul;
- continuarea perfecționării activităților de prevenire a indisciplinei fiscale;
- accentuarea rolului preventiv și educativ al controlului;
- transparență și relație de parteneriat cu contribuabilul;
- creșterea profesionalismului și integrității angajaților A.N.A.F.;
- adeziunea salariaților la obiectivele instituției.

3. Poziția Strategiei de prevenire și combatere a evaziunii fiscale în activitatea de planificare strategică a A.N.A.F.

Obiectivele strategice pe termen mediu cărora li se subscrie prezenta lucrare sunt incluse în *Strategia pe termen mediu a A.N.A.F.*, elaborată și lansată public în anul 2007. Strategia pe termen mediu este actualizată anual, în funcție de evoluția aferentă anului precedent și de prioritățile Agenției.

A fost elaborată, în anul 2007, o *Strategie de comunicare*, în care se pune accent pe măsurile cu caracter de prevenire a indisciplinei fiscale. Această strategie detaliază liniile de acțiune programate în vederea unei mai bune comunicări interne și mai ales externe, vizând stimularea mai bune conformări a contribuabililor la declararea și plata obligațiilor lor bugetare.

În anul 2008, A.N.A.F. a elaborat *Strategia națională de luptă împotriva fraudei organizate în materie de T.V.A. intracomunitar*. Este o strategie cu obiective pe termen mediu și lung, care detaliază unul din fenomenele subterane care, după aderarea României la U.E., a început să se manifeste și în România: fraudă

⁴ Total format din veniturile încasate efectiv și veniturile nefiscalizate menționate

intracomunitară la T.V.A. (așa-numita fraudă carousel). Această strategie vizează linii de acțiune complexe, cu caracter pronunțat legislativ, de aceea termenul de finalizare a implementării majorității măsurilor de aplicare depășește anul 2010. În consecință, liniile de acțiune programate în lucrarea amintită vor fi prezentate mai amplu în *Strategia pe termen mediu*, cu ocazia actualizării anuale a acesteia.

4. Premisele prevenirii evaziunii fiscale

În evaziunea fiscală acționează factori economici, psihologici și sociologici, de aceea reprimarea fenomenului implică o bună înțelegere a resorturilor interne ale acestuia și conduce la acțiuni complexe, pentru a căror punere în practică trebuie să aibă o viziune clară și coerentă.

Prevenirea indisciplinei fiscale implică patru axe principale:

- modernizarea și simplificarea procedurilor;
- îmbunătățirea serviciilor de asistență și îndrumare;
- o comunicare externă eficientă în vederea educării fiscale a cetățenilor;
- preîntâmpinarea sustragerii debitorilor de la plata obligațiilor fiscale în perioada de colectare a creanțelor bugetare prin identificarea și indisponibilizarea, potrivit legii, a bunurilor și veniturilor urmabile ale debitorilor.

De asemenea, și activitatea de control poate avea un rol de educare a contribuabililor, de conștientizare a riscului neconformării de către aceștia.

Acțiunea de educare fiscală trebuie să creeze o atitudine publică favorabilă administrației fiscale și nefavorabilă față de indisciplina fiscală: cetățenii trebuie să înțeleagă faptul că evazionistul primește aceleași servicii ca și contribuabilul bun platnic și că gradul de acceptare a fenomenului de către populație trebuie să scadă.

Dezvoltarea investigației, prezența fizică la fața locului, evidentă și explicită a personalului de control al A.N.A.F. vor fi una din măsurile pe termen scurt: este anunțul administrației fiscale de atenționare a contribuabililor nedisciplinați, că orice evaziune va fi sancționată corespunzător.

PRINCIPALELE OBIECTIVE STRATEGICE

1. PREVENIREA EVAZIUNII FISCALE

Rezultatele obținute de A.N.A.F. în domeniul prevenirii evaziunii sunt în general satisfăcătoare. Se așteaptă, în continuare, progrese ușoare dar constante în domeniul conformării voluntare la declarare și plată, deoarece au fost realizate o serie de îmbunătățiri în zona asistenței și procedurilor, urmând ca în perioada următoare acestea să fie perfecționate și extinse.

În prezent, gradul de conformare voluntară la declarare este de 83,2%, iar la plată, de 79,4%. Creșterea conformării voluntare rămâne un obiectiv important pentru A.N.A.F., deși pe termen scurt, cu caracter strict conjunctural, se va pune accent mai mare pe reprimarea evaziunii fiscale.

Depunerea declarațiilor *on-line* este abia la început, urmând să fie extinsă și la persoanele fizice, iar pentru unele categorii de contribuabili (instituțiile publice) va deveni obligatorie.

Complexitatea procedurilor, percepția contribuabililor că reglementările sunt neclare și stufoase conduc cel mai adesea la erori în aplicarea lor și, involuntar, la evaziune fiscală. De aceea este necesară continuarea simplificării pe cât posibil a reglementărilor, modernizarea acestora (în special prin informatizare crescută) și, inerent, intervenția promptă a serviciilor de asistență care, prin nivelul și calitatea lor, vor ajuta contribuabilul să înțeleagă legislația și să se conformeze acesteia.

Un aspect pe care ANAF îl are în vedere este susținerea corespunzătoare a mediului de afaceri prin:

- asigurarea unei asistențe și îndrumare a contribuabililor cât mai profesionale și mai adecvate nevoii acestora;
- programe informatice, informații legislative și de utilitate generală - toate acordate gratuit (pot fi accesate pe www.mfinante.ro, portalul A.N.A.F.); asigurarea asistenței prin telefon la Call Center;
- asigurarea restituirii în termenul legal a sumelor cuvenite contribuabililor pentru ca aceștia să-și poată finanța activitatea;
- asigurarea condițiilor ca în relația contribuabililor cu administrația, dar și cu companiile concurente, să fie respectate prevederile Codului fiscal și ale Codului de procedură;
- combaterea corupției în rândul propriilor angajați;
- asigurarea unei atitudini politicoase și prevenitoare a funcționarilor în relația cu cetățenii.

Măsurile de stimulare a conformării fiscale conduc maximizarea eficacității în lupta cu evaziunea fiscală, de aceea A.N.A.F. este în continuare preocupată de această latură a activității sale.

a) Modernizarea și simplificarea procedurilor

Îmbunătățirea procedurilor a fost unul din obiectivele esențiale ale A.N.A.F. în ultimii ani. A fost simplificată și informatizată majoritatea procedurilor, ceea ce a avut efect pozitiv asupra gradului de conformare a contribuabililor la îndeplinirea obligațiilor lor fiscale.

În continuare, perfecționarea procedurilor trebuie să îmbunătățească percepția contribuabililor cu privire la dificultatea conformării.

Procedurile mai complexe și cu impact puternic au fost perfecționate în etape, iar aria de aplicare a fost extinsă constant, astfel încât, treptat, vor beneficia de acestea toți contribuabilii, în întreaga țară.

b) Prevenirea evaziunii ca urmare a sustragerii debitorilor de la plata obligațiilor fiscale în faza de colectare

În cadrul procesului de prevenire a fraudei, funcția de colectare constituie finalizarea acțiunilor de administrare a creanțelor fiscale. Este necesară o reacție mai promptă la probabilitatea apariției evaziunii în perioada de colectare a creanțelor fiscale și de aceea trebuie luate măsuri pentru preîntâmpinarea sustragerii debitorilor de la plata obligațiilor fiscale.

Este necesară intensificarea dispunerii măsurilor asigurătorii de către organele fiscale competente care sunt implicate în colectarea creanțelor fiscale, există pericolul ca debitorii să se sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea.

Aplicarea de către organele fiscale a măsurilor de executare silită, inclusiv transmiterea adreselor de înființare a popririi asupra disponibilităților bănești să se realizeze în mod operativ

Aplicarea, în mod operativ, de către organele fiscale a măsurilor de executare silită, inclusiv transmiterea adreselor de înființare a popririi asupra disponibilităților bănești.

Respectarea de către organele fiscale a termenelor legale de aplicare a măsurilor de executare silită, iar transmiterea adreselor de înființare a popririi asupra disponibilităților bănești să se realizeze în mod operativ.

c) Îmbunătățirea asistenței furnizate contribuabililor și a comunicării externe

Administrația fiscală este aceea care trebuie să facă pasul către contribuabil, să devină transparentă și apropiată de acesta.

Lipsa unei legături evidente între serviciile primite de la stat de către fiecare cetățean și impozitele plătite de acesta face ca, pentru unii contribuabili, destinația veniturilor publice să nu fie cunoscută și deci nici plata obligațiilor fiscale, ca datorie națională, să nu fie acceptată. Impozitele trebuie percepute ca o contraprestație necesară la primirea serviciilor publice.

Pe lângă aspectul economic al neplății impozitelor, există și cauze de ordin psihologic și sociologic, care țin de o anumită cultură și valori (sau, mai curând, lipsa acestora). Aceste aspecte, care dau complexitate evaziunii sunt elementele care conferă dificultate și eterogenitate activității de asistență și îndrumare a contribuabililor. În consecință, acest domeniu de activitate implică, pe lângă asistarea contribuabililor pentru mai buna înțelegere a legislației fiscale în vederea corectei aplicări, o comunicare strânsă și, frecvent, o legătura directă – la ghișeu; relația bună dintre cetățeni și administrație este o condiție majoră pentru percepția pe care o au contribuabilii la adresa instituției și, în consecință, pentru decizia lor de a fi corecți.

Progresele sunt evidente: accesul multiplu (tradițional, direct, telefonic și prin poștă, dar mai ales, în ultimii ani, electronic), acțiunile de educare fiscală, popularizarea modificărilor legislative și procedurale, programele de asistență gratuite ușor de accesat, etc.

Ilustrând principiul de democrație și transparență, pentru mai buna cunoaștere a drepturilor contribuabililor, în anul 2009 va fi revizuită, într-o formă mult dezvoltată și îmbunătățită, *Carta drepturilor contribuabililor*. Aceasta va fi un ghid util pentru contribuabil în relația sa cu administrația fiscală. De asemenea, vor fi difuzate broșuri publicitare, iar aparițiile la posturile de radio și televiziune, și în presa scrisă vor fi mai frecvente.

Comunicarea devine deosebit de importantă pentru înțelegerea acțiunilor de control ce se vor desfășura în viitorul imediat următor astfel încât contribuabilul trebuie să perceapă corect riscul la care se expune prin neconformarea la reglementările fiscale.

1. Linii de acțiune cu caracter organizatoric

1.1. Informarea contribuabililor cu privire la drepturile și obligațiile lor în relația cu administrația fiscală, inclusiv în ceea ce privește serviciile prestate

Măsuri necesare punerii în practică:

- elaborarea de pliante privind facilitățile acordate și introducerea acestora în plicurile ce conțin diverse acte administrative, expediate către contribuabili;
- îmbunătățirea și dezvoltarea Cartei drepturilor contribuabililor;
- crearea și implementarea în cadrul Portalului ANAF a paginii „Contul meu”, care să permită contribuabililor să-și verifice situația contului fiscal.

1.2. Informarea contribuabililor privind alocarea veniturilor bugetare rezultate din colectarea impozitelor și taxelor pentru cheltuielile publice acordate, precum și consecințele indisciplinei fiscale (penalizări, amenzi)

Măsuri necesare punerii în practică:

- elaborarea de pliante informative ce vor fi expediate contribuabililor concomitent cu actele administrative.

d) Sprijinirea mediului de afaceri

O politică de administrare orientată spre asigurarea unui tratament echitabil și nediscriminatoriu și transparența crescută a activității A.N.A.F. sunt condiții esențiale pentru un mediu de afaceri stimulat.

Pentru contribuabilii care au dreptul la restituirea unui impozit sau taxă, vor fi implementate măsuri care să permită soluționarea cu operativitate a cererilor depuse în acest sens, în special în ceea ce privește TVA. Prin aceste măsuri este asigurată finanțarea continuării activității.

Tot în vederea dezvoltării unui mediu de afaceri corect este propusă îmbunătățirea procedurilor privind valorificarea la licitație a bunurilor sechestrate prin transmiterea electronică a documentației de participare la licitație.

1. Linii de acțiune cu caracter legislativ

1.1. Accelerarea procesului de compensare/restituire a sumelor cuvenite persoanelor impozabile înregistrate în scopuri de T.V.A. prin îmbunătățirea procedurilor de rambursare a sumelor negative de T.V.A.

Măsuri necesare punerii în practică:

- rambursarea cu inspecție fiscală ulterioară a sumelor din deconturile cu sume negative de T.V.A. de până la 3000 euro, pentru persoanele impozabile a căror cifră de afaceri din operațiuni taxabile și/sau scutite cu drept de deducere nu a depășit plafonul de 100.000 euro;
- revizuirea procedurii de analiză de risc;
- reintroducerea regimului special de rambursare pentru exporturi și livrări intracomunitare, având în vedere cuprinderea în acest sistem inclusiv a contribuabililor mici și mijlocii;
- modificarea O.M.E.F. nr.1857/2007 privind aprobarea Metodologiei de soluționare a deconturilor cu sume negative de taxă pe valoarea adăugată cu opțiune de rambursare.

1.2. Înscrierea, în cazierul fiscal al persoanelor fizice, a hotărârilor judecătorești prin care le-a fost atrasă răspunderea solidară pentru obligațiile de plată restante ale debitorului, persoană juridică, declarat insolubil, precum și a hotărârilor judecătorești prin care le-a fost atrasă răspunderea în procedura insolvenței

Măsură necesară punerii în practică:

- completarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.75/2001 privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, republicată și a Hotărârii Guvernului nr.31/2003 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea Ordonanței Guvernului nr.75/2001.

Bibliografie

1. Buziernescu, R, *Evaziunea fiscală în România*, Editura Universitaria, Craiova., 2007
2. Cherciu, E, *Corupția. Caracteristici și particularități în România*, Ed. Lumina Lex, București, 2004
3. Craiu, N., *Economia subterană între „da” și „nu”*, Editura Economică, București, 2004
4. Haiduc Lăcrămioara Rodica, *Contribuția sistemului fiscal la prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*, Editura Fundației *România de Mâine*, București, 2004
5. Mircea Boulescu, *Control financiar-fiscal*, Editura Fundației *România de Mâine*, București, 2006.
6. Legea 241/2005 privind prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, Monitorul Oficial 672/27.07.2005
7. anaf.mfinante.ro
8. www.insse.ro
9. www.mfinante.ro