

Policy Brief: Tendințe în 2007

Publicație electronică lunară, editată de IDIS Viitorul

Inițiativele de „liberalizare” a economiei prin amnistia capitalului, amnistia fiscală și cota zero la impozitul pe venit a persoanelor juridice a găsit nepregătită societatea moldovenească. Explicațiile aduse de autorități pentru a justifica motivele lansării acestor propuneri sunt destul de vagi și denotă o lipsă vădită de claritate asupra impactului și efectelor scontate. Chiar și lucrurile evidente, enunțate de către oficiali ai Guvernului par să fie produsul unor exprompturi neîndemânatică, făcute în lipsa unor estimări credibile și sistematice, mai ales în situația în care aceste inițiative privesc nu doar mișcarea unor resurse dintr-un buget în altul, ci vizează introducerea unor schimbări majore în sistemul economiei naționale. Acest Policy Brief își propune să analizeze câteva elemente de conținut ale acestor inițiative de amnistiere.

1. Propunerea de amnistiere a capitalului a fost formulată în lipsa unor estimări credibile asupra proporțiilor capitalului care se așteaptă a fi legalizat. Volumul încasărilor de pe urma amnistierii lui și impactul ulterior asupra economiei RM și a bugetului public național lipsește cu desăvârșire în discursul public al autorităților. Este neclar și alogic modul în care autoritățile au determinat rata de impozitare de 5% în contextul procedurii de legalizare a capitalului. În opinia experților IDIS Viitorul, procesul de legalizare a economiei neoficiale poate demara doar în condițiile în care această rată nu depășește 3% din valoarea capitalului. Există avantaje posibile, interese vizibile și tot atâtea riscuri în implementarea acestei politici. Coordonarea și implementarea politicii de amnistiere a capitalului ar aduce maximum 500 mln. lei în buget, cu riscul de a legaliza și capitalul unor grupuri criminale.

2. Amnistia fiscală (a datornicilor) a fost prezentată de autorități ca o politică de „îmblânzire” a businessului, costul problemei fiind estimat la ceva mai mult de „2 mldr lei și careva penalități” (n.a.). În realitate, Experții IDIS Viitorul au identificat datorii ce se ridică la 2,5 mldr lei. Oficialitățile justifică inițiativa președintelui prin faptul că, oricum, „statul nu are capacitatea de a colecta mai mult de 15% din aceste datorii”. Analiza noastră arată că statul ar putea, relativ ușor să-și restituie cel puțin 40%, ori apr. 1 mldr lei, în condițiile în care ar apela la câteva politici specifice, asupra cărora stăruim mai jos.

3. Costurile inițiativei de stabilire a cotei-zero la impozitul pe venit a persoanelor juridice au fost estimate la circa 500-600 mln lei, ceea ce reprezintă o cifră subestimată cu cel puțin 300 mln lei, consideră experții IDIS Viitorul. În opinia noastră, această inițiativă va spori vulnerabilitatea bugetului de stat față de fluctuațiile economice ale pieței, pierzând o conexiune importantă la economia reală. În aceste condiții, orice schimbări a comportamentului de consum a populației va afecta direct și nemijlocit colectarea impozitelor la bugetul de stat, înregistrând fluctuații negative de pînă la 20% anual. Considerăm că acest fapt ar trebui să dea mult de gîndit celor care ignoră riscurile asociate acestor decizii deosebit de grave.

Remitențele: Creșterea de capital și remitențele de peste hotare reprezintă astăzi umbrela, care protejează businessul și persoanele private de riscurile pieței (inflație, instabilitatea cursului valutar,

accesul la piața de desfacere). Agenții economici și populația au suficiente instrumente de a demonstra proveniența legală a bunurilor deținute. Toată problema ține în credibilitatea demersului formulat de stat, și garanțiile sigure pe care acesta le oferă. Trebuie să existe stimulente și argumente atrăgătoare pentru a motiva cetățeanul, care ani în șir a suspectat băncile și statul că doresc să-i fure banii, de a-și legalizeze capitalul, cât și de acțiuni care să asigure informarea corectă și onestă a publicului asupra căror tipuri de capital se are în vedere în procesul și procedura specifică de amnistiere.

Astăzi, **remitențele care ajung în RM sunt estimate la un volum total de circa 70 miliarde lei, acestea funcționând în calitate de „centură de protecție” sigură pentru persoanele fizice, abandonate în tranziție.** Remitențele nu ajung în sistemul bancar și nici nu servesc la completarea bugetului, dar reprezintă garanții de supraviețuire individuală. În lipsa unei practici de impozitare a veniturilor provenite din remitențe, este greu să ne imaginăm cum ar putea fi impuse persoanele fizice să-și declare proprietățile pe care le dețin în deplină legalitate, și independent de stat. Obligarea lor de a plăti 5% din valoarea bunurilor deținute ar reprezenta, de fapt, o penalizare a celor care au primit decizii raționale, atunci când și-au căutat de lucru în străinătate, păstrându-și obligația morală de a-și susține familia. Veniturile din remitențe au fost utilizate fie pentru consum curent, fie pentru investiții. Obiectivul statului este ca maximum din veniturile din remitențe să fie investite. Iar legalizarea în cazul persoanelor fizice presupune tocmai pedepsirea celor care au investit banii proveniți din remitențe, căci doar aceste valori există și pot fi impozitate. Atât timp cât un bun nu este vîndut lipsește orice motiv legal de ai impune o valoare mai mare decât a fost declarată de stăpînul bunului.

Pentru persoane fizice amnistia capitalului este prematură, consideră experții IDIS Viitorul. Lipsa unei practici de impozitare a creșterii de capital la persoane fizice, transformă în populism orice îndemn de legalizare a valorii bunurilor materiale deținute. În lipsa unor elemente specifice amnistiei de capital, cetățenii nu pot fi convinși de bunăcredința inițiativelor statului și nu sunt motivați economic. Drept confirmare servește faptul că, pînă în prezent, în RM nu există precedente de achitare a impozitelor pe creșteri de capital. Iar dacă statul ar insista asupra introducerii acestor impozite, toată piața imobiliară ar fi imediat transferată în economia neoficială. Lipsa unor mesaje clare din partea autorităților și orice acțiuni necumpătate, pot duce la distorsiuni pe piața imobiliară. Resursele financiare deținute pot fi ușor transformate în bunuri imobiliare și scoase de sub incidența amnistiei fiscale. Din acest motiv considerăm că persoanele fizice nu trebuie să constituie un obiectiv al amnistiei de capital. Considerăm că ținta unei posibile politici de amnistiere trebuie s-o prezinte doar subiecții economici (companiile).

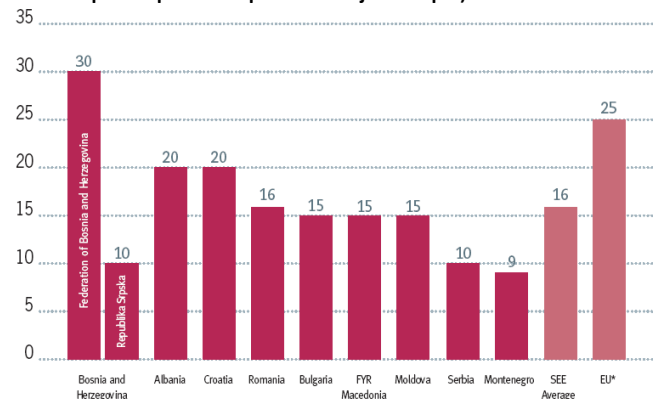
Din anul 2000 pînă în prezent, valoarea bunurilor imobiliare au crescut de 7 ori, ceea ce reprezintă pentru agenții economici o garanție juridică pentru acest gen de capitalizare. Chiar dacă au achitat în numerar cea mai mare parte a costului de bunuri procurate, iar valoarea de bilanț a lor este relativ minoră, agenții economici dispun de un alibi foarte puternic în condițiile unei economii instabile de piață. Valoarea bunurilor imobiliare a crescut atât de puternic încât este greu de stabilit dacă vorbim despre capital tenebru, care trebuie legalizat, sau despre o simplă creștere de capital, care se impozitează conform cadrului legal existent.

Experții IDIS Viitorul consideră că, doar resursele financiare deținute de companii ce nu sunt reflectate în statistica oficială pot să cadă direct sub incidența politicii de amnistiere a capitalului.

Restul bunurilor deținute de agenții economici vor fi considerate pe bună dreptate ca o „creștere de capital”. Conform codului fiscal (Articolul 37) creșterea de capital este recunoscută și respectiv se percep impozite doar în momentul vânzării, schimbului sau altei forme de înstrăinare. Până atunci, statul nu poate interveni și nici nu ar trebui să fie încurajat să intervină în economie pentru că va introduce distorsionări majore în funcționarea și reglementarea mediului de afaceri. În opinia noastră, singura modalitate de a accelera capitalizarea bunurilor deținute de subiecții economici din RM ar fi stimularea lor pozitivă cu instrumente economice. În acest context, noi credem că cea mai bună politică de stimulare pentru capitalizare ar fi ca impozitul achitat pentru capitalizare să fie compensat prin **reducerea cotei din impozitul pe venit achitat ca urmare a deducerii valorilor bunurilor legalizate din venitul impozabil**. Este crucial important pentru RM de a menține (cel puțin pe o perioadă de 20 de ani de la începutul amnistiei de capital) impozitul pe venit al subiecților economici. Astfel, în condițiile unor reguli clare de joc, agenții economici vor putea estima corect beneficiile și costurile legalizării de capital într-o economie stabilă.

Introducerea cotei „zero” la impozitul pe venit a persoanelor juridice va demotiva totalmente agenții economici, care ar fi dispuși să-și amnistieze astăzi capitalul. Concluzia experților IDIS Viitorul este că inițiativa a treia reduce la minimum efectele pozitive ale primei inițiative (amnistia capitalului). Noi considerăm că, cea mai bună formulă de promovare a unei politici posibile de amnistiere a capitalului, în ceea ce ține de bunurile materiale, ar fi legată de utilizarea sintagmei: „creșterea de capital”, și nu „amnistierea capitalului”. În acest fel, statul nu învinuiește și nu suspectează pe nimeni de existența unor origini necurate, dubioase a unor valori materiale. Mai mult, chiar și cei care au achiziționat în mod legal proprietăți vor fi motivați să dea curs politicii de creștere a capitalizării, în speranța că, în acest fel, va putea obține pe viitor reduceri la impozitul pe venit. **Schimbarea sintagmei aduce beneficii de imagine statului și bunelor sale intenții.** Un alt raționament care ar stimula agenții economici să-și declare creșterea de capital este posibilitatea amortizării lui și respectiv, a deducerii din suma impozabilă. În condiția când impozitul pe venit este la cota zero, dispărește necesitatea de a efectua această operațiune. Acesta este cel de-al 2-lea motiv pentru care Experții IDIS Viitorul consideră neavenită inițiativa cotei „zero” la impozitul pe venit.

Graf.1 Impozitul pe venit a persoanelor juridice pe țări

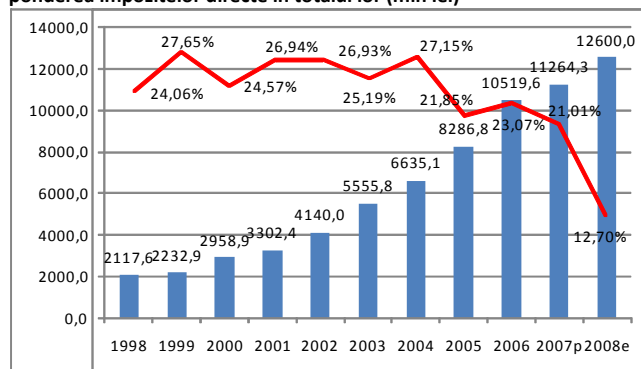


Sursa: Investment Reform Index 2006, Progress in Policy Reforms to improve the Investment Climate in South East Europe, OECD 2006, Paris, France

Impozitul pe venit a persoanelor juridice în Moldova, este mai mic decât media pe regiunea de Sud-Est al Europei și mult mai mic decât în statele UE. Experții IDIS Viitorul apreciază că, în aceste condiții, decizia autorităților RM de a stabili cota „zero” la impozitul pe profit

al subiecților economici s-ar deosebi negativ de modelul fiscalității aplicate pe plan regional (Europa de Est) și continental-european, fără a asigura în schimb mai multă stabilitate regulatoare. Conform raportului de **Atractivitate investițională a țărilor din Sud-Estul Europei** elaborat de OECD, la acest capitol Moldova este plasată foarte bine. Mai mult, Planurile de acțiuni semnate de RM și partenerii săi occidentali se referă în mod special la o serie diferită de priorități pentru îmbunătățirea mediului de afaceri: prevenirea și combaterea corupției, simplificarea mediului de reglementare, îmbunătățirea sistemului judiciar și reducerea intervenției statului în economie¹, și nu presupune asumarea unor politici fiscale eronate, fără impact pozitiv asupra economiei. În cazul în care, autoritățile ar aproba o asemenea politică, experții IDIS Viitorul estimează că povara fiscală se va deplasa și mai mult dinspre economia reală spre sfera de consum, respectiv cetățenii individuali, și cu precădere categoriile sărace ale populației vor suporta o povară adițională, pe care businessul din economia neoficială preferă să n-o suporte. Acest lucru ar afecta dramatic implementarea obiectivelor stabilite de SCERS, ca și politicile prevăzute în Planul de acțiuni.

Graf.2 Incasările din impozitele directe și indirecte în Bugetul Public Național și ponderea impozitelor directe în totalul lor (mln lei)



Sursă: Biroul Național de Statistică, Estimările experților IDIS

În cazul introducerii cotei „zero” la impozitul pe venit a persoanelor juridice – acțiune eronată și nejustificată economic – experții IDIS Viitorul estimează că se va accelera importurile, iar declinul producției autohtone se va acutiza. Explicația noastră ia în calcul faptul că, în 2005, în RM a fost introdusă taxa pe valoarea adăugată la importul de utilaje și echipamente. Aceste două acțiuni stimulează businessul la afaceri pe termen scurt, fără posibilități de achiziționare de tehnologii și utilaje costisitoare, ceea ce diminuează competitivitatea și modernizarea economiei. În opinia noastră, această politică fiscală a inversat prioritățile în economie: impozitarea este până la momentul afacerii (TVA) și nu după (impozitul pe venit). Un stimulent real pentru creștere economică durabilă ar fi, în opinia noastră, introducerea cotei „zero” la TVA la importul de utilaje și echipamente.

Considerăm că, în condițiile actuale, cota maximă a impozitului la amnistia de capital nu poate depăși 3%. Această afirmație este valabilă și relevantă doar în condițiile în care cota impozitului pe venit a persoanelor juridice va rămâne constantă pe parcursul următorilor 15-20 de ani, de la introducerea acestei politici. Acest tip de garanție poate fi asigurat numai în cazul în care el devine un obiectiv al politicilor fiscale pe termen mediu și lung, adoptat de Parlamentul RM. Cota impozitului la amnistia de capital diferă de la țară la țară, însă pentru Republica Moldova, conform realităților existente această cotă nu poate depăși 3%. Pentru a stimula agenții economici să-și reevalueze proprietățile, este necesar ca impozitul plătit la această operațiune să fie compensat de economiile ulterioare de plată a impozitului pe venit ținând cont și de eventuala plată majorată a impozitului pe proprietate. Formula de calcul se prezintă astfel:

¹ Declarația de presă a FMI, 12 aprilie, 2007. Johan Mathisen Reprezentant permanent al FMI în RM

$$I_{\text{AmnistiaFiscala}} = \frac{I_{\text{VenitPersoaneJuridice}}}{\text{DobandaBancara} \left(\frac{100}{\text{NormaUzura \%}} \right)}$$

În această formulă noi nu am ținut cont de impozitul pe proprietate, care, din 2007 variază de la 0,02% la 0,25% anual. Reieșind din evoluția ratei medii a dobânzilor bancare la depozite (vezi tab.1) dobânda utilizată în calcule trebuie să fie de cel puțin 12% anual.

Tab.1 Rata medie a dobânzilor bancare la depozite, %

Anul	Rata
2004	15,16
2005	12,99
2006	11,93
Ianuarie, 2007	14,03
Februarie, 2007	13,94

Sursa: Banca Națională a Moldovei

Deoarece bunurile care vor cădea sub incidența amnistierii (sau creșterii de capital) sunt din categoria I și mai puțin II², considerăm că valoarea maximă efectivă a uzurii va fi de 7%.

Tab.2 Norma de uzură pe categorii de proprietate

Categoria de proprietate	Norma de uzură, %
I	5
II	8
III	10
IV	20
V	30

Sursa: Codul fiscal, Articolul 26

Impozitul pe venit a persoanelor juridice a fost calculat în mărime de 15%. Efectuând calculele respective obținem:

$$I_{cc} = \frac{15\%}{1,12 \left(\frac{100}{7} \right)} \approx 3\%$$

În cazul în care autoritățile RM prognozează o reducere ulterioară a impozitului pe venitul persoanelor juridice este necesar ca acest scop să fie reflectat în documentul de politică fiscală pe termen lung, adoptat de către Parlament în contextul acestor politici. Dacă considerăm că rata reală la dobânda bancară la depozite este de 13%, iar rata efectivă de amortizare este de 6%, atunci putem constata că impozitul pentru amnistierea capitalului ar trebui să nu depășească 2,1%. Doar în aceste condiții, mediul de afaceri ar considera avantajos și credibil condițiile și demersurile autorităților RM. Lipsa unor estimări bazate pe formule de calcul și previziuni credibile și acceptate de ambele părți ridică mari semne de întrebare asupra condițiilor în care au fost pregătite aceste inițiative. Menționăm că, dacă se va stabili o cotă a impozitului pe venit a persoanelor juridice la nivel „zero”, este puțin probabil ca agenții economici să-și legalizeze (crește capitalizarea) bunurile deținute.

Pentru a stimula pozitiv agenții economici să-și legalizeze capitalul este extrem de important ca impozitul pentru amnistierea capitalului să fie cuprins 2,1-3,0%.

Amnistierea necondiționată este crucială pentru a asigura derularea normală a procesului de intrare în legalitate a capitalului economiei neoficiale. Succesul amnistiei capitalului din 2002, în Italia, a fost posibilă numai după ce guvernul a dat asigurări ferme că nu va pune nici un fel de întrebări referitor la originile capitalului

amnistiat. Amnistierea capitalului nu trebuie legată de depistarea unor probe, acțiuni sau origini criminale, ceea ce ridică importante probleme de ordin moral în fața autorităților și societății în ansamblu. Experții IDIS Viitorul ar dori să afle dacă autorii politicilor propuse pentru dezbateri au consultat și publicul larg, societatea în ansamblu, asupra amnistierii de capital, și în ce condiții societatea ar accepta o asemenea tranzacție între stat și subiecții economiei neoficiale? Potrivit studiului publicat de Capital, în RM există cea mai dramatică discrepanță de venituri din Europa dintre eșalonul managerial superior al întreprinderilor private și eșalonul de jos, executiv, al angajaților acestor întreprinderi, diferența fiind de 77 de ori. În aceste condiții, anticipăm că reacția obiectivă a societății va fi deosebit de negativă față de legalizarea acumulărilor de capital de origini incerte (condamnabile, în temei, de către majoritatea populației). În opinia noastră, adoptarea unor asemenea politici nepopulare ar trebui precedate de importante dezbateri pluraliste și relevante pentru cetățeni.

Evitarea încurajărilor negative și false. Relațiile dintre business și autorități trebuie să se bazeze pe interes reciproc și nu pe amenințări sau declarații îndoielnice. Amnistia capitalului este practică de multe țări, unele dintre ele au transformat acest gen de politică într-o tradiție cu puternice accente electorale. Autoritățile RM ar trebui să dovedească că nu urmează acest exemplu. Chile a reușit cea mai mare „performanță” pe plan global, decretând 18 amnistii în 11 ani. În alte țări, aceste amnistii s-au repetat de mai puține ori, dar repetabilitatea lor a produs clientelism economic și instabilitate fiscală. De aceea, orice declarație prezentată public de către oficiali ai RM că această politică este singura amnistie de capital trezește diverse suspiciuni și nu poate servi ca argument de încurajare pentru declararea de capital. Se cer altfel de garanții legale, și nu vorbe echivalente cu declarații populiste.

Estimările efectuate de experții IDIS Viitorul asupra încasărilor bugetare așteptate de la amnistierea fiscală ia în calcul experiența unor țări, care au trecut prin asemenea procese, inclusiv riscurile și avantajele pe care le-au obținut în schimb. Experiența lor în amnistierea fiscală este diferită. Belgia, de exemplu, a colectat doar 61 milioane USD la timpul său, ca urmare a amnistierii fiscale, ori - de 20 ori mai puțin decât a planificat, ceea ce a constituit doar 0,025% din PIB. În condițiile RM, acest rezultat ar da bugetului de stat 12 mln de lei, sau cam tot atât cât cheltuie Guvernul RM pentru întreținerea propriilor sale automobile. Cel mai bun rezultat în amnistierea fiscală până astăzi l-a obținut Irlanda, care a reușit să colecteze 2,5% din PIB, adică de 7 ori mai mult decât și-a propus. Experiența altor țări este mai aproape însă de experiența specifică a Belgiei, decât a Irlandei. Altfel spus, majoritatea amnistierilor de capital sunt considerate pe plan internațional ca acțiuni de risc sporit, ceea ce poate aduce beneficii îndoielnice în condițiile unor riscuri evidente. Obiectivele propuse de către guverne este ca, în urma politicii oficiale de amnistiere a capitalului, să se încaseze circa 0,5% din PIB, ori, în cazul RM, aceasta ar însemna circa 200 mln lei. În opinia experților IDIS Viitorul, chiar și în condițiile implementării ideale, fără cusur, a politicii de amnistiere a capitalului, RM ar putea obține maximum 500 mln lei.

Anularea datoriilor fiscale este o practică extrem de vicioasă. Dacă amnistia capitalului este o practică larg răspândită în lume și are obiective clare, atunci cea ce se subînțelege prin amnistie fiscală, este ceva rar întâlnit și nu sunt clare obiectivele urmărite. Anularea datoriilor fiscale are un șir întreg de consecințe negative printre care sunt:

- Pierderea veniturilor bugetare
- Descurajarea celor care și-au achitat impozitele
- Scăderea disciplinei fiscale
- Descurajarea lucrătorilor fiscali
- Stimularea ineficienței
- Riscuri de ratări a veniturilor bugetare pe viitor

În prezent, datoriile fiscale ale agenților economici se ridică la circa 2,5 miliarde lei. Structura acestor datorii este următoarea. Datoriile agenților

² Conform metodologiei de calcul (HG 338/21.03.2003 cu privire la aprobarea Catalogului mijloacelor fixe și activelor nemateriale), majoritatea construcțiilor intră în categoria I, iar utilajele complexe în II sau pentru utilaje simple categoria III.

economici față de bugetul de stat constituie, în prezent, 966 mln lei, datoriile acumulate față de bugetele locale reprezintă circa 272 mln lei³, față de bugetul asigurărilor sociale - 1243,4 mln lei⁴, față de bugetul asigurărilor medicale - restanțele sunt nesemnificative și se cifrează la doar 4 mln lei⁵. **Întreprinderile de stat datorează 441 mln lei, sau 18% din totalul datoriilor.**

Tab. 3 Sinteza datoriilor întreprinderilor de stat, la 1 octombrie 2006

Indicatori	Întreprinderi de stat			
	Total	Inclusiv:		
		Plăți de bază	Penalități	Amenzi
Total datorii, mil. lei	441,5	202,2	177,6	61,7
Inclusiv:				
- bugetul de stat	377,7	151,6	164,5	61,6
- bugetele unităților administrativ-teritoriale	13,7	7,9	5,8	-
- bugetul asigurărilor sociale de stat	49,6	42,6	6,9	0,1
- fondul de asigurare obligatorie de asistență medicală	0,5	0,1	0,4	-

Sursa: *Notă-raport Privind rezultatele monitoringului analizei situației economico-financiare a întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni cu cota statului 50+1% în capitalul social, la situația din 1 octombrie 2006.*

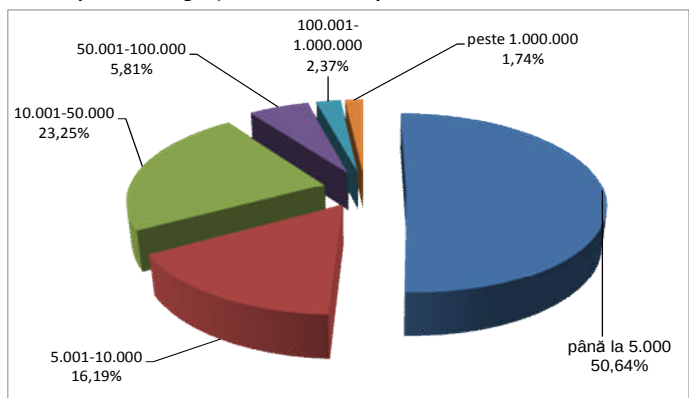
Mai mult de jumătate din datornici au datorii mai mici de 5 mii lei. Este evident că nu acești datornici sunt beneficiarii acestei politici, și atunci când Ministerul Finanțelor declară că este imposibil să recupereze banii din impozitele neplătite se referă exact la această categorie de contribuabili. Obsevăm că, masa generală a micilor datornici este folosită doar ca argument retoric pentru a absolvi de plăți importante anumite categorii de contribuabili care nu au plătit din rea intenție și pentru care există instrumente fiscale mai mult decât suficiente pentru a colecta datoriile statului. Experții IDSI Viitorul notează că, acest gen de politică nu poate contribui la creșterea competitivității datornicilor; nu-i încurajează să-și îmbunătățească managementul, să-și dezvolte capacitățile de producție și inovare, să reducă costurile iraționale, etc. Experții IDIS Viitorul constată că, promotorii reali ai acestei inițiative (amnistierea fiscală) sunt, de fapt, „clienții” tradiționali ai fostului Consiliu de Creditori pe lângă Prim Ministrul RM, lichidat în septembrie 2006, la insistența și acordul încheiat între FMI și Guvernul RM. Menționăm că, această decizie a fost una din condițiile principale la încheierea Memorandumului FMI-RM, și reluarea finanțării externe.

Statul trebuie să aibă o politică clară de recuperare și nu de iertare a datoriilor contribuabililor. Legislația existentă oferă o mulțime de instrumente care puteau fi utilizate pentru a evita acumulare a 2,5 miliarde lei datorii. Mai mult, afirmația precum că „doar 10% pot fi recuperate” denotă calitatea superficială a organelor fiscale și neseriozitatea lor. Statul trebuie să utilizeze toată gama de posibilități pentru a recupera maximul posibil din datorii, conform legislației.

Considerăm că, în 2007, RM are nevoie de o politică nouă a statului de recuperare a datoriilor față de bugetul public național, ceea ce ar permite colectarea a cel puțin un miliard de lei. Pentru aceasta este însă nevoie de a implementa mai multe măsuri complexe și

diversificate de recuperare a datoriilor. Noi propunem o listă de priorități în acest sens:

Tab.5 Repartizarea agenților economici după mărimea datoriei



Sursa: Inspectoratul Fiscal Principal de Stat Comunicat nr.17-6-07/1-1146 din 05.12.2006

Amnistierea totală. Pentru întreprinderile care nu funcționează de cel puțin 2 sau 3 ani de zile, care au inițiat procesul de lichidare a întreprinderii și datoria totală a cărora nu depășește 5 mii de lei. Astfel vor fi lichidate întreprinderile-balast, care de facto nu funcționează și se reflectă doar în registrele statistice oficiale.

Amnistierea amenzilor și penalităților. Această amnistie se referă la toate întreprinderile care până la o dată fixă sting datoriile fiscale față de toate bugetele.

Amnistierea amenzilor și penalităților și convertirea datoriilor de bază în cote părți a statului în întreprinderea dată. Această procedură poate fi utilizată în primul rând față de întreprinderile în care statul deține anumite cote-parte, cât și în întreprinderile în care statul și acționarii acceptă o astfel de stingere a datoriilor. De asemenea, în cazul unor datorii mari și a unor întreprinderi strategice, atunci când există un investitor se poate negocia statutul datoriilor și se ajunge la SWAP (transformarea datoriilor în acțiuni).

Aplicarea procedurii de faliment. Această procedură va fi aplicată pentru restul cazurilor. Menționăm că, la data de 5 decembrie, 2006, Inspectoratul Fiscal de Stat a atenționat peste 2,700 de agenți economici, numai în Municipiul Chișinău, asupra obligativității de a iniția procedura de faliment. Ar fi trebuit ca, pe baza legii insolvenței, agenții economici care nu au depus o cerere introductivă de inițiere a procedurii de faliment să fie diferiți justiții, în conformitate cu legislația în vigoare. Faptul că justiția nu a acționat imediat și efectiv în acest caz vorbește despre inacțiunea organelor juridice, și nu despre instrumentul legal prin care se soluționează asemenea conflicte.

Asemenea abordare multidimensională va permite accelerarea stingerii datoriilor față de bugetul de stat și recuperarea maximă a resurselor necolectate, fără a aduce prejudicii sistemului economic al țării și, urmând neabătut obiectivul de a însănătoși și educa mediul economic existent, inclusiv contribuabilii care există în condițiile economiei de piață.

Experții IDIS Viitorul consideră apariția spontană a acestor 3 inițiative un semnal periculos pentru stabilitatea economiei și statului de drept. Lipsa unei analize critice și minuțioase asupra efectelor și impactului lor pot cauza prejudicii imense, atâta timp cât societatea nu are suficientă informație analitică; nu există comunicare echilibrată, iar instituțiile statului funcționează în regim de înregimentare. Este suspectă graba cu care aceste propuneri radicale sunt promovate în Parlament și Guvern, fără a trece procedura obișnuită de consultare, avizare și evaluare, specifică statului de drept, și mai ales, statelor, în care economia nu este funcțională, iar statul de drept incipient.

³ Ministerul Finanțelor: Privind executarea bugetului public național în anul 2006
⁴ E X T R A S din procesul - verbal nr.15/1 al ședinței lărgite a Colegiului Ministerului Finanțelor cu participarea reprezentanților Casei Naționale de Asigurări Sociale
⁵ R A P O R T privind rezultatele activității desfășurate de organele Serviciului Fiscal de Stat în anul 2005

Recomandări de politici pentru normalizarea relației între stat și business

1. Autoritățile trebuie să-și schimbe abordarea în relația lor cu businessul. Punctul de vedere după care, astăzi, statul „merge în întâmpinarea businessului pentru ca mai târziu să aibă dreptul moral de a ridica de 3 ori amenzile și să sporească represiunea contra businessului” este primitivă și contraproductivă, și ar putea să se încheie cu rezultate similare cu cele înregistrate în Federația Rusă, în 1993, atunci când procesul de „amnistie a capitalului” a servit drept pretext pentru a spori intervenția statului în economie și persecutarea subiecților economici. Politica de amnistiere trebuie să fie completată de un pachet consistent de îmbunătățiri a colectării impozitelor, eliminarea cazurilor de exceptare a plăților de impozite, eliminarea tratamentului preferențial al unor categorii de business, creșterea capacității de identificare a economiei și a comerțului nefiscalizat. În lipsa unei abordări complexe și responsabile, amnistia va fi prima dintr-o serie lungă de acțiuni populiste, pînă la proba contrarie, iar primele rezultate, în cazul în care vor fi minore și ne semnificative, vor descuraja businessul să accepte procedura legală de legalizare a capitalului, lipsindu-i încrederea că statul are intenții serioase.

2. Amnistia fiscală trebuie să urmărească 2 obiective strategice: recuperarea datoriilor față de bugetul public național și însănătoșirea mediului de afaceri în RM. Amnistia poate fi echivalată cu o acțiune sanitară pentru igiena mediului de afaceri. În condițiile iertării totale și necondiționate, mediul de afaceri din RM va rămîne în continuare neperformant, indisciplinat, necompetitiv și orientat spre abuzuri fiscale. Drept urmare, statul va reveni asupra necesității unei noi politici de amnistiere pentru a „curăța” din nou mediul de afaceri peste cel mult 3 ani de zile. O asemenea practică vicioasă va distruge orice urmă de stabilitate economică și va dezorganiza munca organelor fiscale.

3. Amnistia fiscală nu are consecințe imediate și pozitive asupra mediului investițional. Considerăm că așteptările legate de faptul că amnistia fiscală va încuraja ISD (investițiile străine directe) sunt eronate și demagogice. Majoritatea covârșitoare a datoriilor fiscale față de bugetul public național s-au adunat de către întreprinderile autohtone. În cazul în care statul intervine discreționar printr-o politică care anulează datoriile acumulate de către businessul local, necompetitiv, investitorii străini sunt puși în fața unei concurențe neloiale, ceea ce va influența negativ atractivitatea investițională a RM. Remarcăm că, astăzi, RM se găsește pe ultimul loc pe plan regional și continental (european) după rata de volumul de investiții străine directe atrase în economie.

4. Pentru a îmbunătăți funcționarea sistemului fiscal în RM este foarte important să existe cotă unică la impozitul pe venit, fără a face distincție între persoanele fizice și persoanele juridice, ori de proveniența veniturilor (dividente, salarii, dobânzi bancare, venituri din activitatea agenților

economice, etc). În lipsa acestui instrument sistemul fiscal va rămîne instabil, netransparent, cu multiple posibilități legale și mai puțin legale de eschivare de la plata impozitului pe venit. Propunem examinarea serioasă a posibilității de a introduce în RM cota unică de impozitare pe venit a tuturor subiecților (persoane fizice și juridice). Estimăm că, pentru Republica Moldova, cea mai optimă cotă unică la impozitul pe venit ar fi de 12%. Propunerea să bazează pe experiența celor mai multe din țările Europei de Est și Centrale, care au înțeles să sporească atractivitatea lor pe plan internațional prin cota unică la impozitul pe venit (flat tax). D.e. Slovacia a introdus cota unică la impozitul pe venit (flat tax) în anul 2004 (19%), ceea ce a determinat Hyundai și Peugeot să deschidă imediat 2 mari fabrici de automobile, iar din 2005, Volkswagenul a lansat producerea de Skoda Oktavia, ceea ce face din Slovacia un adevărat „Detroit” central-european. România a introdus în anul 2005 cota unică la impozitul pe venit (16%), iar cel mai recent exemplu aparține Macedoniei, care de la 1 ianuarie 2007 a introdus cel mai mic impozit unic pe venit din Europa în mărime de 12%. Sistemul lor de până la această reformă fiscală era aproape identic cu cel care există astăzi în RM. Raportând dimensiunile geografice și economice la cazul Macedoniei și Slovaciei, putem constata că un asemenea sistem fiscal ar asigura rapid rezultate pozitive la capitolul „colectare de impozite”, atractivitate externă pentru potențialii investitori, și credibilitate internă la declararea obligatorie și sistematică a oricăror forme de venituri. Estimăm că, introducerea flax tax-ului în sistemul fiscal al RM la cota de 12% va spori ponderea lor în structura veniturilor bugetului public, care s-a redus constant în ultimii 7 ani de zile.

Policy Brief reprezintă un buletin periodic al IDIS „Viitorul” (Centrul de Politici Economice), distribuită gratuit prin e-mail și hard-copy.

Pentru a fi incluși în lista de distribuție, vă rugăm să contactați persoana responsabilă de editare și logistică al CPE, Mihail Șalvir.
e-mail: shalvir.mihail@rambler.ru

Responsabil de ediție: Veaceslav Ioniță (vi@moldova.org).

Telefon +373-22-22-71-30

Articolele din **Policy Brief** pot fi preluate cu acordul CPE.



Realizarea studiului este susținută de Fundația Eurasia, Reprezentanța din Moldova, în cadrul programului *Participarea cetățenilor la buna guvernare*, cu resursele financiare ale Agenției Suedeze pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională (Sida/Asdi) și Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).