

STUDIU

Analiza riscurilor de corupție în cadrul Serviciului Fiscal de Stat



Studiul a fost realizat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”, în cadrul proiectului “Suportul societății civile acordat Parlamentului Republicii Moldova în promovarea reformelor economice și evaluarea agențiilor independente de reglementare”, cu susținerea financiară a Fundației Soros Moldova.

Autori: Viorel Pîrvan, Diana Enachi

IDIS “Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, cu activitate în domeniile: analiză economică și socială, bună guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor, consolidarea societății civile, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise și modernizate în Republica Moldova.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorilor acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

CUPRINS

Lista abrevierilor	4
SUMAR EXECUTIV	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
INTRODUCERE	9
I. ANALIZA FACTORILOR DE RISC GENERAȚI DE ACTELE LEGISLATIVE, NORMATIVE ȘI DEPARTAMENTALE ÎN DOMENIU	10
II. IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE	20
2.1. Angajamentele privind integritatea și anticorupția	20
2.2. Etica și deontologia profesională	24
III. ANALIZA FACTORILOR DE RISC OPERAȚIONALI	26
3.1. Gestionarea informației	26
3.2. Gestionarea mijloacelor financiare	27
3.3. Achizițiile publice	31
3.4. Control intern managerial	35
3.5. Procesul de efectuare a controlului de stat	38
IV. ANALIZA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE ȘI ACCESUL LA INFORMAȚII	44
4.1. Asigurarea transparenței în procesul decizional	44
4.2. Asigurarea accesului la informații de interes public	46
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI	50
Anexa nr. 1. Organigrama SFS	57
Bibliografie	58

Lista abrevierilor

AAP	– Agenția Achiziții Publice
ANSC	– Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor
APC	– Autorități publice centrale
APL	– Autorități publice locale
BAP	– Buletinul achizițiilor publice
BPN	– Bugetul Public Național
COP	– Cererea ofertelor de prețuri
CNA	– Centrul Național Anticorupție
CTIF	– Instituția Publică Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe
DUAE	– Documentul Unic de Achiziții European
DGAF	– Direcția generală administrare fiscală
FDA	– Fișa de date a achiziției
HG	– Hotărârea Guvernului
ÎS	– Întreprindere de stat
MAI	– Ministerul Afacerilor Interne
MF	– Ministerul Finanțelor
NFP	– Negociere fără publicare
SFS	– Serviciul Fiscal de Stat
TVA	– Taxa pe valoare adăugată

SUMAR EXECUTIV

Prezentul raport cuprinde o analiză a riscurilor în cadrul Serviciului Fiscal de Stat (în continuare – SFS), care reies din reglementările existente în cadrul normativ și din rezultatele activității SFS.

Studiul cuprinde cinci compartimente, care descriu contextul actual și scopul studiului, analizează factorii de risc generați de actele normative în domeniu, existența instrumentelor de integritate prevăzute de cadrul normativ și modalitatea de implementare a măsurilor de asigurare a integrității instituționale. Raportul continuă cu analiza factorilor de risc operaționali, care pot apărea din gestionarea informației de serviciu, gestionarea mijloacelor financiare, achizițiile publice, neimplementarea adecvată a controlului intern managerial. Un compartiment separat este dedicat analizei riscurilor aferente procesului de efectuare a controlului de stat, de la etapa de planificare la cea de emitere a deciziilor. Urmează analiza transparenței decizionale și accesului la informație în cadrul Serviciului Fiscal de Stat. În final au fost întocmite concluzii generale și înaintate mai multe recomandări în vederea eliminării riscurilor existente în cadrul Serviciului Fiscal de Stat.

Raportul scoate în evidență neconcordanțele prevederilor din cadrul normativ, care se referă la activitatea de control a SFS, fapt ce creează confuzii și implementarea inadecvată a normelor existente în practică. În acest sens, au fost indicate cele mai importante diferențe de reglementare, care pot constitui riscuri majore în procesul de control.

În rezultatul analizei, au fost identificate restanțele în realizarea măsurilor de integritate, stabilite de cadrul normativ, dar și analizate cum sunt implementate instrumentele de integritate, necesare pentru asigurarea integrității instituționale în cadrul SFS.

Referitor la achizițiile publice, a fost remarcată lipsa de transparență, prin nepublicarea tuturor informațiilor și documentelor prevăzute de cadrul normativ în domeniu, deficiențele și inconsistențele în datele publicate, precum și nerespectarea unor prevederi legale, fapt ce poate favoriza apariția riscurilor de corupție, conflicte de interese, dar și executarea necalitativă a contractelor. Per general, notăm probabilitatea înaltă de apariție a riscurilor de corupție.

În conformitate cu constatările raportului, riscurile de corupție aferente gestionării mijloacelor financiare în cadrul Serviciului Fiscal de Stat sunt minore, cu o probabilitate mică de apariție. În ce privește riscurile aferente controlului intern managerial, acestea sunt moderate și cu o probabilitate medie de apariție. Acest fapt reiese din carențele în organizarea și funcționarea sistemului de control intern managerial.

Riscurile aferente transparenței în procesul decizional sunt moderate și cu o probabilitate înaltă de apariție. Serviciul Fiscal de Stat nu reușește să asigure transparența la toate etapele procesului decizional și o participare reală a publicului în procesul decizional. În același timp, riscurile aferente activității de oferire a accesului la informație de către SFS sunt moderate și cu probabilitate medie de apariție. Totuși, remarcăm în fiecare an hotărâri ale instanțelor de judecată, prin care s-a constatat încălcarea dreptului de acces la informație de către SFS.

În raport se constată lipsa unei evidențe corecte a datelor despre numărul controalelor efectuate și rezultatele acestora, fiind identificate discrepanțe majore în informațiile

publice, prezentate în rapoartele anuale de activitate ale Serviciului Fiscal de Stat și în Registrul de stat al controalelor.

Analiza datelor statistice aferente controlului de stat, efectuat de către Serviciul Fiscal de Stat în ultimii trei ani, scoate în evidență mai multe aspecte, care ridică anumite semne de întrebare, poate semnala prezența unor elemente de coruptibilitate, subliniază în multe cazuri pregătirea insuficientă a inspectorilor de muncă, dar și indică necesitatea unei analize minuțioase și întreprinderea măsurilor necesare din partea managementului instituției. În acest sens, menționăm numărul extrem de mic de dezacorduri și contestații depuse în privința actelor și deciziilor de control, anularea rezultatelor controalelor fiscale de către instanțele de judecată pe motivul depunerii peste termen a apelului și recursului, întocmirea incorectă a actelor de control și sancționarea nemotivată a contribuabililor.

EXECUTIVE SUMMARY

This report includes an analysis of the risks related to the activity of the State Fiscal Service (hereinafter the SFS), risks emerging from the existing regulations in the normative framework, and from the results of the SFS' activity.

The study comprises five compartments, which describe the current context and purpose of the study, analyze the risk factors generated by regulations in the field, the existence of integrity tools provided by the regulatory framework, and the way of implementing measures to ensure institutional integrity. The report continues with the analysis of operational risk factors, which may arise from the management of service information, management of financial means, public procurement, and the inadequate implementation of internal managerial control. A separate compartment is dedicated to the analysis of the risks related to the process of performing state control, from the planning stage to the decision-making stage. Next follows an analysis of decisional transparency and of access to information at the State Fiscal Service. Finally, general conclusions were drawn up and several recommendations were submitted with the goal of achieving the elimination of the existing risks associated with the State Tax Service.

The report highlights the inconsistencies of the provisions of the regulatory framework referring to the control activity of the SFS, that create confusion and inadequate implementation of existing rules. The most important regulatory differences, which, in this respect, may constitute major risks in the control process, have also been indicated.

As a result of the analysis, there have been identified arrears in the implementation of the integrity measures as established in the normative framework. This analysis is also an investigation of the implemented integrity instruments, necessary in order to ensure the institutional integrity of the SFS.

With regard to public procurement, the authors of the report note the lack of transparency resulting from not publishing all the information and documents stipulated by the regulatory framework, from deficiencies and inconsistencies in published data; also noted is the non-compliance with legal provisions, which may favor the risks of corruption, conflicts of interests, but also the poor execution of contracts. The general conclusion is that there exists a high probability of corruption risks.

According to the findings of the report, the risks of corruption related to the management of the financial means with the State Fiscal Service are minor, with a low probability of occurrence. Regarding the risks related to the internal managerial control, they are moderate and with an average probability of occurrence. This finding is based on the noted deficiencies in the organization and functioning of the internal managerial control system.

The risks related to transparency in the decision-making process are moderate, but with a high probability of occurrence. The State Fiscal Service fails to ensure transparency and real public participation at all stages of the decision-making process. At the same time, the risks associated with the activity of providing access to information by the SFS are moderate and with a medium probability of occurrence. However, every year we notice court decisions finding violations, by the SFS, of the right of access to information.

The report discovered the lack of an appropriate record of the data on the number of controls performed, and on their results, as there have been identified major discrepancies in the public information presented in the annual activity reports of the State Fiscal Service - on one hand, and in the State Register – on the other hand.

The analysis of statistical data related to state control carried out by the State Fiscal Service in the last three years highlights several issues, which may raise some questions or signal the presence of elements of corruption. The findings emphasize in many cases the insufficient training of inspectors, and also indicate the need for a thorough analysis, and for necessary measures to be taken by the management of the institution. In this regard, we mention the extremely small number of appeals filed against control resolutions and decisions, the annulment of the results of fiscal controls by the courts on the grounds of late filing of appeals, the incorrect drafting of control acts, and unjustified sanctioning of the taxpayers.

INTRODUCERE

Serviciul Fiscal de Stat se regăsește în topul instituțiilor în ceea ce privește numărul controalelor efectuate asupra activității de întreprinzător, revenindu-i circa 30% din totalul controalelor efectuate. Conform rapoartelor Cancelariei de Stat privind controalele de stat¹, în anul 2019, SFS a efectuat 15 092 de controale, dintre care marea majoritate (94%) sau 14 226 reprezintă controale inopinate. În viziunea reprezentanților businessului, intervievați în cadrul studiului „Impactul controalelor asupra activității agenților economici”², elaborat de IDIS „Viitorul”, SFS este unul dintre organele de control care cel mai des vine să verifice agenții economici.

În „Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova”³, elaborat de IDIS „Viitorul”, oamenii de afaceri au relatat multiple probleme și abuzuri în procesul de desfășurare a controalelor de stat, în mod special în cadrul controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat. Aceștia indică faptul că sistemul actual de controale de stat favorizează apariția riscurilor de corupție și creează obstacole majore în activitatea de întreprinzător.

Scopul Raportului de față este de a analiza riscurile de corupție și principalele cauze care favorizează apariția lor în cadrul SFS. În acest sens, autorii analizează, atât cadrul legal și normativ în domeniu, cât și organizarea și funcționarea instituției. Astfel, sunt identificați factorii de ordin legal, cât și instituțional, care favorizează sau pot favoriza corupția. La fel, sunt formulate recomandări de politici, care vizează diminuarea sau excluderea efectelor negative asupra activității și atingerii obiectivelor instituționale. Recomandările se referă la ajustarea sau completarea actelor normative care ar exclude sau ar diminua anumite riscuri, generate de curențele, neclaritatea sau imperfecțiunea acestuia.

În scopul cercetării, au fost desfășurate interviuri cu reprezentanții SFS, în care au fost abordate aspecte ale cadrului legal, ale modului de funcționare a instituției, procedurile interne ce țin de asigurarea integrității instituționale și a personalului, precum și cele care vizează capacitățile financiare ale instituției și modul în care aceasta utilizează resursele publice. Alte instrumente utilizate sunt: analiza paginii web instituționale, a rapoartelor disponibile public, precum și informații furnizate de către SFS la solicitarea de informații, transmisă de IDIS „Viitorul”.

Constatările raportului vor servi ca suport pentru decidenți și autoritățile publice în vederea îmbunătățirii cadrului normativ pentru a exclude factorii de risc în organizarea și activitatea Serviciului Fiscal de Stat. În plus, rezultatele prezentei analize va ajuta și Serviciul Fiscal de Stat să-și îndrepte eforturile și să realizeze măsurile necesare pentru eliminarea lacunelor și curențelor care îi afectează activitatea.

¹ <https://controale.gov.md/rapoarte>

² „Impactul controalelor asupra activității agenților economici”, IDIS „Viitorul”

³ „Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova”, IDIS „Viitorul”

I. ANALIZA FACTORILOR DE RISC GENERAȚI DE ACTELE LEGISLATIVE, NORMATIVE ȘI DEPARTAMENTALE ÎN DOMENIU

Prevederile de bază care reglementează organizarea, funcționarea, atribuțiile, activitatea Serviciului Fiscal de Stat sunt cuprinse în Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997⁴ (art.132-153) și Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.395/2017⁵. Suplimentar, Serviciul Fiscal de Stat se conduce în activitatea sa de un șir de Hotărâri de Guvern și Ordine ale SFS, care cuprind reguli și proceduri de prestare a serviciilor publice, realizare a obligațiilor fiscale de către contribuabili și controlul în domeniul fiscal.

Serviciul Fiscal de Stat a fost creat ca nouă entitate juridică prin reorganizarea Inspectoratului Fiscal Principal de Stat și absorbirea a 35 de inspectorate fiscale de stat teritoriale, în rezultatul unei reforme complexe demarate în anul 2017. În prezent, Serviciul Fiscal de Stat include:

- aparatul central, care este responsabil de aspectele metodologice, de suport și gestiune;
- 4 regiuni de administrare fiscală (mun. Chișinău, Nord, Sud și Centru), în cadrul cărora sunt concentrate funcțiile de control, de gestionare a arieratelor, asistență juridică, și direcții de deservire și prestări servicii contribuabililor la nivel teritorial (40 direcții).

Efectivul limită al SFS stabilit conform cadrului legal este de 1 931 de unități (aparatul central – 607; DGAF mun. Chișinău – 457; DGAF Centru – 351; DGAF Nord – 320; DGAF Sud – 196). Conform celui mai recent raport de activitate⁶, la situația din 30 iulie 2020, în cadrul SFS erau angajați efectiv 1 735 de persoane. Prin comparație, la situația din 31 decembrie 2019, numărul efectiv al angajaților constituia 1 716. Organigrama SFS se prezintă în Anexa nr. 1.

Funcțiile de bază ale SFS sunt:

- acordarea de servicii pentru contribuabili;
- administrarea impozitelor, taxelor și altor venituri la bugetul public național (BPN);
- elaborarea strategiilor și organizarea sistemului de management;
- prevenirea și combaterea încălcărilor fiscale, inclusiv a evaziunii fiscale;
- examinarea contestațiilor;
- constatarea contravențiilor;
- gestionarea arieratelor;
- control fiscal;
- asistență juridică.

Conform modului de distribuire a funcțiilor în cadrul SFS, deservirea contribuabililor reprezintă 55% din funcții, activitatea de control – 33%, iar gestionarea arieratelor – 12%.

⁴ [Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997](#)

⁵ [Hotărârea Guvernului nr.395/2017 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat](#)

⁶ https://www.sfs.md/raport_activitate_SFS.aspx?file=13795

Principalii factori de risc, cuprinse în actele normative de bază ale Serviciului Fiscal de Stat, se referă la activitatea controlului în domeniul fiscal. Acest fapt este cauzat de reglementarea în Codul fiscal și în actele normative interne a procedurilor, metodelor și operațiunilor concrete, utilizate la organizarea și exercitarea controlului fiscal, fiind diferite de cele prevăzute în legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

În esență, controlul fiscal este un control specific, complex și dificil, fapt ce poate reprezenta, pe de o parte, un motiv justificativ de a fi reglementat de propriile norme și proceduri, diferite de reglementările generale aplicabile tuturor controalelor de stat. Pe de altă parte, este important pentru controlul fiscal, remarcat în primul rând de agenții economici în ce privește încălcările comise, să fie efectuat conform unor proceduri care să asigure drepturile și garanțiile în favoarea persoanei supuse controlului, așa cum sunt reglementate în legea nr.131/2012.

Temeiul legal de efectuare a controlului fiscal îl constituie Codul fiscal nr.1163/1997 și Regulamentul cu privire la efectuarea controlului de către Serviciul Fiscal de Stat, aprobat prin Ordinul SFS nr.320 din 31 iulie 2019, modificat de mai multe ori.

Însăși modificarea acestui Regulament de patru ori în perioada anilor 2019-2020 reprezintă un factor de risc. Or, aceste modificări sunt realizate prin Ordinul Serviciului Fiscal de Stat, în timp ce procesul de modificare a legii nr.131/2012 este cu mult mai complicat, fapt ce asigură stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice privind controlul de stat.

În plus, Ordinul SFS nr.320/2019 nu este publicat în Registrul de stat al actelor juridice, nefiind accesibil pe portalul oficial www.legis.md. În speță, au fost încălcate prevederile art.56 alin.(4) și art.58 din legea privind actele normative nr.100/2017, care stipulează expres că actele normative se publică, în condițiile legii, în Registrul de stat al actelor juridice, nu mai târziu de trei zile lucrătoare.

Nepublicarea Ordinului SFS nr.320/2019 în Registrul de stat al actelor juridice sporește riscul necunoașterii procedurilor de control de către agenții economici, inclusiv a drepturilor și obligațiilor lor în raport cu inspectorii fiscali.

Reieșind din art.1 alin.(4) lit.e) din legea nr.131/2012, Serviciul Fiscal de Stat are doar obligația să înregistreze, supravegheze și raporteze controalele în Registrul de stat al controalelor. În rest, procedurile utilizate la organizarea și exercitarea controlului fiscal sunt descrise în Codul fiscal și în Regulamentul sus-nominalizat.

În conformitate cu procedurile existente, controlul fiscal are drept scop verificarea modului în care contribuabilul respectă legislația fiscală într-o anumită perioadă sau în câteva perioade fiscale. Controlul fiscal este exercitat de Serviciul Fiscal de Stat și/sau de un alt organ cu atribuții de administrare fiscală, în limitele competenței acestora, la fața locului și/sau la oficiul acestora. Controlul fiscal este efectuat la fața locului și/sau la oficiul organului competent, poate fi organizat și efectuat prin următoarele metode și operațiuni: verificarea faptică, verificarea documentară, verificarea totală, verificarea parțială, verificarea tematică, verificarea operativă, verificarea prin contrapunere. Serviciul Fiscal de Stat aplică sancțiuni față de companiile care au săvârșit încălcări ale reglementărilor fiscale, care pot fi nesemnificative sau semnificative. Pentru încălcarea fiscală poate fi aplicată sancțiunea fiscală sub formă de avertizare sau amendă. Acestea se indică în decizia emisă de Serviciul Fiscal de Stat după examinarea cazului de încălcare fiscală.

Din analiza procedurilor utilizate la organizarea și exercitarea controlului fiscal, constatăm un șir de norme similare sau care nu diferă semnificativ de cele existente în legea nr.131/2012, chiar dacă acestea se referă mai mult la unele aspecte generale ale controlului. În acest sens, am putea remarca:

- Înregistrarea deciziei de inițiere a controlului fiscal, a delegației de control, a actului de control fiscal și a deciziei asupra cazului de încălcare fiscală în Registrul de stat al controalelor;
- Echivalarea deciziei de inițiere a controlului fiscal cu delegația de control prevăzută de Legea nr.131/2012;
- Întocmirea și comunicarea deciziei privind inițierea controlului (în cazul controalelor planificate) cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de data începerii controlului;
- Efectuarea controalelor prin metoda de verificare operativă și, după caz, faptică, care se exercită inopinat, fără anunțarea contribuabilului;
- Întocmirea notei de motivare a controlului neplanificat, precum și atașarea acesteia în SIA "Sistem de management al cazurilor";
- Obligația inspectorului fiscal să prezinte contribuabilului decizia de inițiere a controlului și legitimația de serviciu;
- Întocmirea și semnarea actului de control după fiecare control fiscal;
- Întocmirea proceselor-verbale de constatare a contravențiilor în cadrul efectuării controlului fiscal;
- Dreptul de a prezenta dezacordul în scris, cu argumente și documente anexe, la conținutul actului de control;
- Contestarea deciziei SFS;
- Examinarea contestațiilor și în cadrul Consiliului de soluționare a disputelor al SFS.

În continuare vor fi prezentate diferențele semnificative de reglementare și eventuali factori de risc, cuprinse în actele normative sus-menționate.

Tabelul nr.1. Riscurile cuprinse în prevederile actelor normative

Codul Fiscal nr.1163/1997 Ordinul SFS nr.320/2019	Legea nr.131/2012
Art. 216 (Codul fiscal) / pct.17-18 (Ordinul SFS) (4) Durata unui control fiscal la fața locului nu trebuie să depășească <i>două luni calendaristice</i> . În cazuri excepționale, conducerea organului care exercită controlul fiscal poate să decidă prelungirea duratei în cauză cu <i>cel mult 3 luni calendaristice</i> sau să sisteze controlul.	Articolul 22. Durata controlului (1) Indiferent de temeiul invocat și de tipul controlului, acesta nu poate fi efectuat și delegația de control nu mai este valabilă la expirarea a <i>5 zile calendaristice</i> de la data începerii controlului. (2) În cazul controalelor inopinate, termenul de 5 zile poate fi <i>prelungit cu încă 5 zile</i> de către conducătorul organului de control în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către persoana supusă controlului.
Riscuri: Durata restrânsă a controlului, stabilită în legea nr.131/2012, reprezintă o garanție pentru agentul economic, că aceste controale nu vor afecta activitatea normală a companiei și nu vor cauza pierderi economice. <i>Desfășurarea controlului fiscal până la două luni calendaristice, cu posibilitatea prelungirii duratei cu cel mult 3 luni calendaristice, poate reprezenta un instrument de presiune asupra agentului economic, fiind un factor de risc pentru apariția cazurilor de corupție „impusă”.</i>	

Codul Fiscal nr.1163/1997 Ordinul SFS nr.320/2019	Legea nr.131/2012
<i>Pct.16 (Ordinul SFS)</i> 16. Termenul de efectuare a unui control fiscal se stabilește de către <i>șeful direcției (secției)</i> în funcție de tipul verificării, perioada de activitate supusă controlului, volumul de tranzacții economico-financiare a contribuabilului, specificul activității acestuia și numărul de funcționari fiscali încadrați în efectuarea acestuia, precum și <i>în funcție de alte criterii</i> care ar permite determinarea duratei de efectuare a controlului fiscal, inclusiv cele de risc.	Articolul 22. Durata controlului (1) <i>Indiferent de temeiul invocat și de tipul controlului</i>, acesta nu poate fi efectuat și delegația de control nu mai este valabilă la expirarea a 5 zile calendaristice de la data începerii controlului. (2) În cazul controalelor inopinate, termenul de 5 zile poate fi prelungit cu încă 5 zile de către conducătorul organului de control în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către persoana supusă controlului.
Riscuri: Aceste prevederi din Ordinul SFS nr.320/2019 lasă la discreția șefului direcției (secției) să stabilească termenul controlului, iar criteriile de determinare a duratei sunt foarte generale, care <i>permite aplicarea lor subiectivă diferită de la caz la caz și conform convingerii șefului de direcție (secție) din SFS</i>. În plus, există mențiunea "și în funcție de alte criterii", care <i>acordă o libertate și discreție totală în stabilirea duratei de efectuare a controlului fiscal</i>.	
<i>Art. 216 (Cod fiscal)</i> (9) Prin derogare de la prevederile prezentului capitol, controlul fiscal la fața locului al persoanelor care practică activitate de întreprinzător se înregistrează și se supraveghează în conformitate cu prevederile Legii nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. (10) Controlul la fața locului efectuat la solicitarea contribuabilului în legătură cu restituirea impozitelor, taxelor și altor plăți de la bugetul public național se raportează numai în conformitate cu Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător	Articolul 1 (4) Dispozițiile prezentei legi nu se extind asupra: e) controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat, cu excepția înregistrării, supravegherii și raportării controalelor în Registrul de stat al controalelor;
Riscuri: Legea nr.131/2012 a prevăzut că toate controalele efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat sunt înregistrate, supravegheate și raportate în Registrul de stat al controalelor. Reieșind din prevederile art.216 alin.(9) și (10) din Codul fiscal, rezultă că obligația de înregistrare, supraveghere și raportare se referă doar la controlul la fața locului. Însă, Serviciul Fiscal de Stat efectuează și controlul la oficiul organului competent, prin diferite metode și operațiuni stabilite în Cod. În plus, prevederile art.216 alin.(10) se referă doar la controlul efectuat la solicitarea contribuabilului. <i>Astfel de norme confuze și interpretabile pot duce la devierea SFS de la cerințele generale prevăzute în legea nr.131/2012.</i>	
<i>Pct.37 (Ordinul SFS)</i> 37. Dacă contribuabilul în baza citației nu se prezintă fără motiv la Serviciul Fiscal de Stat și nu este găsit la adresa juridică, funcționarii fiscali vor stopa eliberarea formularelor tipizate de documente cu regim special pe hârtie, vor suspenda	Articolul 4. Prevederi generale privind controalele (1⁴) În cazul efectuării controlului prin solicitare directă de la persoana controlată a documentației și a altei informații, aceasta, în termen de 5 zile lucrătoare de la data recepționării

Codul Fiscal nr.1163/1997 Ordinul SFS nr.320/2019	Legea nr.131/2012
operațiunile la conturile bancare conform prevederilor art.229 din Codul fiscal și vor suspenda/bloca accesul la serviciile electronice. Concomitent, Serviciul Fiscal de Stat este în drept să anuleze de sine stătător înregistrarea contribuabilului TVA conform art.113 alin.(2) lit.c) din Codul fiscal.	solicitării motivate, este obligată să prezinte organului de control informația și documentele specificate în solicitare. Neprezentarea informației solicitate constituie temei pentru inițierea, în termen de 10 zile lucrătoare, a unui control la fața locului. Articolul 26. Obligațiile persoanei supuse controlului (4) Orice constatare a unui fapt, care ulterior nu poate fi probat sau care împiedică efectuarea controlului (lipsa persoanei la adresa indicată, îngrădirea accesului, refuzul de a prezenta documentația solicitată etc.), stabilit de inspector în procesul efectuării controlului, va fi consemnat în procesul-verbal de control, semnat de inspector și de reprezentantul persoanei supuse controlului sau, în caz de refuz ori de imposibilitate a prezenței acestuia, de cel puțin 2 martori.
Riscuri: <i>Acestea reprezintă niște măsuri care pot bloca activitatea unui agent economic și îl pot determina să realizeze acte de corupție</i> (exemplu: să propună mită) pentru soluționarea situației. <i>Există riscul ca funcționarii fiscali în mod intenționat să recurgă la astfel de acțiuni pentru a pune presiune pe agentul economic.</i> Or, considerăm că în practică pot fi diferite situații, când un agent economic nu cunoaște despre citație, nu a ajuns la el, nu este în țară, fie există alte motive și circumstanțe întemeiate.	
<i>Pct.41 (Ordinul SFS)</i> 41. În cazul în care contribuabilul din motive obiective (boală, delegație, concediu etc.) cere amânarea efectuării controlului fiscal pe o perioadă determinată de timp, dacă nu există alte informații suspecte, în baza unei cereri oficiale, amânarea termenului de efectuare a controlului fiscal poate fi acceptată de conducerea Serviciului Fiscal de Stat respectiv, cu informarea în scris a contribuabilului. Solicitarea contribuabilului, cu viza conducerii Serviciului Fiscal de Stat privind acceptarea acesteia, se anexează la materialele controlului.	Articolul 25. Drepturile persoanei supuse controlului În procesul efectuării controlului, persoana supusă controlului este în drept: f) să solicite o singură dată, în cazuri temeinic justificate, organului de control suspendarea sau amânarea controlului pentru o altă perioadă în cazul în care efectuarea controlului va afecta funcționarea sa normală sau va duce la suspendarea activității sale ori în cazul în care, din considerente obiective, ea nu poate fi supusă controlului;
Riscuri: Cuvântul "poate" lasă la discreția Serviciului Fiscal de Stat amânarea sau nu a controlului fiscal. Există riscul apariției abuzurilor, presiunii din partea SFS. În plus, este o normă confuză și contradicorie, deoarece situația descrisă se referă la cazurile când există motive obiective ("din motive obiective"), ceea ce din start presupune necesitatea amânării controlului fiscal.	
<i>Pct.48 (Ordinul SFS)</i> 48. Pentru efectuarea controlului fiscal la	Articolul 21. Dreptul de a începe controlul (7) Controlul poate fi desfășurat de

Codul Fiscal nr.1163/1997 Ordinul SFS nr.320/2019	Legea nr.131/2012
fața locului este necesară participarea a cel puțin doi funcționari fiscali. La decizia conducerii Serviciului Fiscal de Stat, controalele fiscale la fața locului, cu grad de complexitate mai redus, efectuate prin metoda de verificare tematică, cu excepția restituirii sumelor TVA și accize din buget, și verificare prin contrapunere, pot fi efectuate de către un singur funcționar fiscal	minimum doi inspectori, delegați de la același organ de control sau de la mai multe organe de control, în cazul controalelor comune. În cazul prezenței unui singur inspector, controlul nu poate fi început, iar persoana controlată este în drept să refuze accesul la obiect pentru inițierea controlului comun.
Riscuri: Efectuarea controlului fiscal de către un singur funcționar fiscal <i>crește probabilitatea că nu va fi asigurat un control obiectiv și calitativ. În plus, poate favoriza condițiile pentru admiterea unor influențe necorespunzătoare și lipsa reflectării tuturor încălcărilor stabilite în cadrul controlului.</i>	
Pct.151, 154, 158 (Ordinul SFS) 151. Controlul fiscal repetat, conform prevederilor art.214 alin. (6)-(8) din Codul fiscal, se aplică dacă rezultatele controlului fiscal efectuat anterior sunt neconcludente, incomplete sau nesatisfăcătoare, dacă ulterior au fost depistate circumstanțe ce atestă existența unei încălcări fiscale în baza contestațiilor și, prin urmare, se impune un nou control. Controlul fiscal repetat se efectuează în baza unei decizii (DIC) a conducerii Serviciului Fiscal de Stat. 154. Controlul fiscal repetat se efectuează, pentru perioada verificată anterior și nu poate cuprinde alte perioade... 158. Controlul fiscal repetat se exercită în cazul prezenței următoarelor condiții: 1) dispunerea de informații bine argumentate ce pun la îndoială calitatea și autenticitatea controalelor fiscale deja efectuate; 2) existența contestațiilor fiscale, în cadrul examinării cărora apare necesitatea de exercitare a verificărilor repetate; 3) necesitatea de a aprecia și a verifica corectitudinea acțiunilor funcționarilor fiscali ce au efectuat anterior controale fiscale.	Nu sunt astfel de prevederi
Riscuri: În caz de rea credință și intenție a inspectorului fiscal, efectuarea unui control repetat ar putea avea scopul de a pune presiune suplimentară pe agentul economic și de a-l determina în final să recurgă la acte de corupție.	
Nu sunt astfel de prevederi	Articolul 5¹. Limitele generale ale controlului și ale măsurilor în cadrul acestuia (4) În cazul încălcărilor minore pot fi emise doar prescripții în baza cărora se

recomandă și se indică modalități de înlăturare a încălcărilor, însă nu pot fi aplicate sancțiuni prevăzute de legea contravențională sau altă lege și nu pot fi aplicate măsuri restrictive.

Articolul 29. Prescripții emise și sancțiuni aplicate în temeiul procesului-verbal de control

(1) În cazul în care în cadrul controlului efectuat de organul de control se constată încălcări ale legislației ce nu constituie infracțiuni, organul în cauză include în procesul-verbal de control o prescripție privind înlăturarea acestor încălcări, conform limitelor stabilite la art.51.

(2) Prescripția va stabili:

a) expres și clar, încălcările comise de persoana supusă controlului cu referințe directe la prevederile legale încălcate;

b) recomandări (indicații) privind înlăturarea încălcărilor și natura recomandărilor;

c) prevederile normative în al căror temei au fost emise recomandările;

d) termenul în care urmează a fi înlăturate încălcările;

e) măsuri restrictive, după caz.

(4) Persoana supusă controlului este obligată să înlătore în termenul stabilit expres în prescripție încălcările indicate. Organul de control este obligat să stabilească termenul pentru îndeplinirea prescripției ținând cont de complexitatea acțiunilor ce urmează a fi efectuate, de gradul de pericol al încălcărilor care necesită a fi înlăturate, de posibilitățile persoanei controlate de a îndeplini acțiunile prescrise, precum și de prescripțiile anterioare, emise în cazuri similare.

În cazul prevăzut la art.28 alin.(9), termenul de executare a prescripției nu poate depăși 30 de zile.Termenul se calculează de la data înmânării contra semnătură sau de la data recepționării procesului-verbal de control de către persoana supusă controlului prin orice modalitate care permite organului de control confirmarea recepționării.

	(5) În termenul stabilit conform alin.(4), persoana supusă controlului va prezenta organului care a emis prescripția confirmările de rigoare privind înlăturarea încălcărilor legislației. (7) În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările legislației în termenul stabilit conform alin.(4), organul de control care a emis prescripția, în funcție de gradul de pericol constatat, conform limitelor stabilite la art.51, poate emite altă prescripție, cu sau fără măsuri restrictive, și/sau poate aplica sancțiuni prevăzute de lege. (8) În cazul în care inspectorul constată înlăturarea încălcărilor respective, persoana supusă controlului este liberată, total sau parțial, de sancțiunea de care era pasibilă conform legii.
Riscuri: Potrivit legii nr.131/2012, în cazul în care în cadrul controlului efectuat se constată încălcări ale legislației, dar acestea nu constituie infracțiuni, organul de control include în procesul-verbal de control o prescripție privind înlăturarea acestor încălcări. Legea prevede și definește 3 niveluri de încălcări ale legislației: minore, grave și foarte grave. În dependență de nivel, pot fi emise prescripții (recomandări), sancțiuni și/sau măsuri restrictive. În esență, aceste prescripții sunt niște mecanisme de protecție. Prescripția intervine în cazul unor încălcări minore, care previn aplicarea sancțiunilor și încurajează formularea unor recomandări de remediere, cu stabilirea încălcărilor, prevederilor legale și un termen pentru aceste remedieri. Astfel de mecanisme de protecție lipsesc în procedurile de efectuare a controlului fiscal. Controlul fiscal reprezintă în continuare o activitate a SFS supusă criticii de către oamenii de afaceri. Aceștia sunt nemulțumiți de deciziile SFS, care în majoritatea cazurilor constată încălcări și aplică sancțiuni, chiar și pentru încălcări minore, neînsemnate, care nu aduce un prejudiciu statului sau altor părți. În plus, în datele statistice ale SFS⁷ se menționează despre ponderea mare a controalelor planificate, rezultate cu decizii de încălcare fiscală. Astfel, în anii 2018 și 2019, 98% dintre controalele fiscale la fața locului prin metoda de verificare totală (controale planificate) au rezultat cu stabilirea încălcărilor de către SFS. În primul trimestru al anului 2020, această pondere este de 99%.	
<i>Pct.228, 280 (Ordinul SFS)</i> 228. După întocmirea actului de control urmează a fi întreprinse, după caz, măsurile de asigurare a stingerii obligației fiscale în conformitate cu prevederile Ordinului SFS privind aprobarea formularelor cu privire la aplicarea măsurilor de asigurare a stingerii obligației fiscale nr. 379 din 15 martie 2017, în cazul	Articolul 291. Măsurile restrictive (1) Măsurile restrictive prevăzute de prezenta lege reprezintă acțiuni și/sau inacțiuni dispuse de către organul de control cu scopul eliminării sau diminuării unui pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea oamenilor, constatat în cadrul controlului. În funcție de prevederile legilor speciale,

⁷ [Date statistice privind rezultatele controalelor fiscale efectuate de catre Serviciul Fiscal de Stat](#)

Codul Fiscal nr.1163/1997 Ordinul SFS nr.320/2019	Legea nr.131/2012
în care în cadrul controlului există suspiciunea că bunurile contribuabilului sau debitorului(ilor) acestuia pot fi înstrăinate până la emiterea deciziei asupra cazului de încălcare a legislației, cu excepția controalelor efectuate la entitățile aflate în procedură de insolabilitate. 280. După emiterea deciziei asupra cazului de încălcare a legislației urmează a fi întreprinse, după caz, măsurile de asigurare a stingerii obligației fiscale în conformitate cu prevederile Ordinului SFS privind aprobarea formularelor cu privire la aplicarea măsurilor de asigurare a stingerii obligației fiscale nr.379 din 15 martie 2017, cu excepția controalelor efectuate la entitățile aflate în procedură de insolabilitate.	aceste măsuri se prescriu persoanei supuse controlului în formă de restricții ale unor activități, de restricție a utilizării sau punerii la dispoziție pentru consumatori a unor bunuri ori în formă de impunere a unor acțiuni și pot fi identificate ca măsuri corective, măsuri coercitive, măsuri procesuale de constrângere. (2) Măsurile restrictive se prescriu și se impun în corespundere cu cazurile în care pot fi aplicate unele măsuri și cu tipurile de măsuri atribuite organului de control, conform legilor de specialitate. Orice măsură restrictivă nu poate fi impusă decât în limitele stabilite la art.51 din prezenta lege. (7) Măsurile restrictive pot fi impuse doar pentru un termen restrâns, în limita necesității de eliminare a pericolului iminent, termen care se indică în mod expres în prescripție de către organul de control. Indiferent de termenul indicat, orice măsură restrictivă încetează odată cu executarea prescripției prin înlăturarea încălcărilor indicate și prezentarea în termen a confirmărilor de rigoare de către persoana supusă controlului sau la data suspendării și/sau anulării prescripției de către organul emitent, organul ierarhic superior sau instanța de judecată.
Riscuri: Deși în unele situații este justificată punerea sechestrului pe conturile bancare ale agenților economici, în ultimul timp tot mai mulți oameni de afaceri menționează despre <i>abuzurile comise de SFS în acest sens</i>. Acest <i>drept discreționar</i>, care este realizat fără necesitatea unei hotărâri a instanței de judecată, <i>poate bloca activitatea unui agent economic</i>, chiar și în cazurile în care acesta contestă în instanța de judecată actul de control și decizia SFS, care au stat la baza sechestrului. Mai grave sunt cazurile menționate de agenții economici, când blocarea conturilor bancare ale companiilor au loc în scopul <i>privării de dreptul de proprietate</i>, fiind implicate în acest proces și alte instituții ale statului.	

Sursa: Elaborat de autori în baza prevederilor cuprinse în actele normative

Suplimentar, în actele normative de bază ale Serviciului Fiscal de Stat au fost identificate unele aspecte și curențe, care pot reprezenta factori de risc în organizarea și activitatea SFS, inclusiv pot influența independența acestei autorități publice.

În speță, nu sunt prevăzute cerințe privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere al SFS. Lipsa acestei cerințe poate facilita accesul în funcție a unor persoane aflate în conexiuni cu politicul sau alte grupuri de interese/decizionale. Se impune inserarea în actele normative a unor astfel de cerințe

pentru candidații la funcția de director și director-adjunct. Suplimentar, este oportun de completat cu prevederi exprese, care să interzică candidaților la funcțiile de conducere implicarea în ultimii doi ani în activități politice, ca membru al vreunui partid politic sau ca angajat în cadrul organelor permanente ale vreunui partid politic (un exemplu de astfel de normă se găsește în art.18 alin.(4) lit.f) din Legea cu privire la CNA nr.1104/2002).

În plus, persoanele numite în organele de conducere pot exercita această funcție un număr nelimitat de mandate și ani, nefiind stabilită o limită în acest sens în actele normative. Acest fapt comportă mai multe riscuri, precum legăturile strânse cu politicul și factorii de decizie, inclusiv scăderea eficienței în activitate. Standardele internaționale recomandă ca persoana numită anterior în organele de conducere a unei instituții publice să poată fi numită pentru un nou mandat doar o singură dată.

II. IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE

2.1. Angajamentele privind integritatea și anticorupția

Odată cu adoptarea și intrarea în vigoare a Legii integrității nr.82/2017, entitățile publice au responsabilitatea de a implementa un șir de măsuri de asigurare a integrității instituționale, prevăzute de lege, precum neadmiterea și denunțarea manifestărilor de corupție, protecția avertizorilor de integritate, respectarea normelor de etică și deontologie, respectarea regimului conflictelor de interese, regimului cadourilor, alte măsuri de integritate. Responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale aparține conducătorului și fiecărui agent public. Nerealizarea măsurilor de integritate poate genera apariția manifestărilor de corupție, iar ca rezultat – afectarea activității și atingerii obiectivelor entității publice.

Măsurile de asigurare a integrității instituționale sunt indicate și în Planul de acțiuni din Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (Pilonul II)⁸, iar entitățile publice au responsabilitatea de a raporta privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea SNIA.

Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 prevede pentru sistemul fiscal din Republica Moldova implementarea unor măsuri suplimentare pentru diminuarea riscurilor de corupție. În acest scop, a fost aprobat Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020⁹. SFS are responsabilitatea de a elabora trimestrial rapoarte de monitorizare a implementării Planului sectorial de acțiuni, conform structurii prevăzute în anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.676/2017¹⁰, inclusiv de a publica aceste rapoarte pe pagina web.

În cadrul Raportului "Evaluarea impactului planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020"¹¹, elaborat de IDIS "Viitorul", a fost prezentat progresul și impactul acțiunilor din plan. Constatările acestui raport sunt relevante pentru prezenta analiză și vor fi subliniate în descrierea raportului.

Este necesar de a remarca, că pe pagina web a SFS există subrubrica "Integritate instituțională", unde sunt publicate mai multe informații din domeniul integrității. Acestea sunt completate cu informațiile publicate la altă subrubrică web "Catalogul SFS de Date Guvernamentale", fiind intitulate "Date informative privind prevenirea și combaterea corupției și protecționismului". În plus, Serviciul Fiscal de Stat a răspuns la solicitarea IDIS "Viitorul" și a pus la dispoziție mai multe informații utile privind realizarea măsurilor de integritate în cadrul instituției.

Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese

⁸ [Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020](#)

⁹ [Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020](#)

¹⁰ [Hotărârea Guvernului nr.676/2017 „Privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020”](#)

¹¹ [Raportul "Evaluarea impactului planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020", IDIS "Viitorul"](#)

Identificarea și tratarea conflictelor de interese sunt reglementate expres în legea privind declararea averii și intereselor personale 133/2016, precum și în art.14 din legea integrității nr.82/2017. Conducătorul entității publice are mai multe responsabilități în acest sens, printre care să asigure ținerea evidenței declarațiilor de conflict de interese într-un registru special și să desemneze persoana responsabilă de aceasta.

În conformitate cu răspunsul Serviciului Fiscal de Stat, prin Ordinul IFPS nr.467 din 29.03.2017 a fost aprobat Regulamentul cu privire la modul de gestionare a Registrului declarațiilor privind conflictele de interese și modul de declarare și soluționare a conflictului de interese. La fel, în răspuns este menționat că SFS dispune de Registrul conflictelor de interese.

Pe pagina web a Serviciului Fiscal de Stat nu sunt informații privind cazurile de încălcare a regimului conflictelor de interese și finalitatea acestora. Însă, din rapoartele anuale ale Ministerului Finanțelor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul SNIA¹², vedem 4 cazuri de conflicte de interese, soluționate în cadrul SFS în 2019. Suplimentar, se menționează că Serviciul Fiscal de Stat nu a sesizat la Autoritatea Națională de Integritate nici un conflict de interese.

Din rapoartele de activitate ale Autorității Naționale de Integritate este dificil de extras informații statistice privind cazurile de conflicte de interese constatate în privința inspectorilor din cadrul SFS întrucât informațiile sunt generalizate și se referă la toți funcționarii publici. În plus, pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate, la rubrica "acte de constatare"¹³, nu este nici un act în privința angajaților Serviciului Fiscal de Stat.

Activitatea Serviciului Fiscal de Stat poate implica un grad sporit de expunere a inspectorilor fiscali la riscul conflictului de interese în legătură cu exercitarea atribuțiilor. Reieșind din rezultatele Sondajului funcționarilor publici "Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale", realizat de către Transparency International Moldova în 2019¹⁴, agenții publici încă sunt confuzi în ce privește situațiile reale posibile de conflicte de interese. Nivelul scăzut al cunoștințelor angajaților în ce privește situațiile de conflicte de interese *poate genera riscul nedeclarării conflictului de interese în exercitarea atribuțiilor de serviciu, dar și lipsa de imparțialitate și obiectivitate la exercitarea atribuțiilor de serviciu.*

Respectarea regimului juridic al cadourilor

Legea nr.82/2017 interzice agenților publici să solicite sau să accepte cadouri (bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj) care le sunt destinate personal sau familiei lor dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activității lor profesionale. Solicitarea sau acceptarea cadourilor inadmisibile constituie acte de corupție (art.16). Conducătorul entității publice are mai multe obligații în legătură cu asigurarea respectării regimului juridic al cadourilor.

Pe pagina web a SFS, la subrubrica "Integritate instituțională", găsim lista beneficiarilor cadourilor din cadrul SFS pentru anii 2017-2020 și Ordinul SFS nr.287 din 13 iunie 2020 cu privire la eficientizarea activității, respectarea prevederilor Legii privind codul de conduită a funcționarului public nr.25/2008, Legii integrității nr.82/2017 și Hotărârii

¹² [Raport Ministerul Finanțelor privind progresele în realizarea acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Integritate \(2019\)](#)

¹³ [Acte de constatare ale inspectorilor de integritate ANI](#)

¹⁴ [Sondajul funcționarilor publici "Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale", Transparency International Moldova, 2019](#)

Guvernului nr.116/2020 în cadrul Serviciului Fiscal de Stat, care reglementează regimul cadourilor și instituie Comisia de evidență și evaluare a cadourilor.

De facto, pe pagina web sunt publicate doar listele anuale ale beneficiarilor cadourilor, fără a fi publicat Registrul special de evidență a cadourilor, care va include toate cadourile primite, cu descrierea lor, specificarea dacă sunt cadouri admisibile (valoarea estimată, mențiuni despre acțiunile în privința acestora) sau inadmisibile (mențiuni despre transmiterea către CNA), a circumstanțelor în care au fost transmise (contrar art.16 alin.(5) lit.g) din legea integrității nr.82/2017).

Din rapoartele anuale ale Ministerului Finanțelor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul SNIA, constatăm că funcționarii fiscali au declarat Comisiei de evidență și evaluare a cadourilor SFS 102 de cadouri în 2018 și 93 de cadouri în 2019. În anii respectivi, în cadrul SFS nu au fost înregistrate cazuri de răscumpărare a cadourilor, nici cadouri inadmisibile, transmise agenției anticorupție și, respectiv, nici dosare penale și contravenționale pe subiectul dat nu au fost instrumentate.

Astfel, chiar dacă în cadrul entității publice este un act intern care reglementează regimul cadourilor și există registrul respectiv al cadourilor, faptul nepublicării acestuia pe pagina web, cu toate informațiile referitor la cadourile primite, așa cum prevede cadrul normativ, *scoate în evidență posibile deficiențe funcționale cu referire la implementarea mecanismului de declarare a acestor cadouri și, în general, al acestui instrument legal de asigurare a integrității în cadrul unei entități publice.*

Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare, manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate

Normele referitor la neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare sunt prevăzute în art.17 din legea integrității nr.82/2017, legea privind evaluarea integrității instituționale 325/2013, Hotărârea Guvernului nr.767/2014 pentru implementarea Legii 325/2013 privind testarea integrității instituționale.

În conformitate cu răspunsul Serviciului Fiscal de Stat, a fost aprobat Ordinul SFS nr.524 din 31.03.2017 referitor la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, respectiv a fost elaborat și Registrul de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare.

Pe pagina web și în rapoartele de activitate ale SFS nu sunt informații despre cazurile de influențe necorespunzătoare. Însă, conform rapoartelor anuale ale Ministerului Finanțelor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul SNIA, în anii 2017-2018 nu au fost denunțate cazuri de influență necorespunzătoare, dar în anul 2019 au existat 2 denunțuri la CNA privind influențele necorespunzătoare.

Conducătorul entității publice și agenții publici trebuie să nu admită și să denunțe neîntârziat încercările de implicare a lor în manifestări de corupție. În cazul în care agenții publici cunosc cazuri de manifestări de corupție, de practici ilegale și lipsite de etică, sunt în drept să depună o sesizare la conducătorul entității publice sau, după caz, la Centrul Național Anticorupție, la alte autorități publice competente, beneficiind de protecție în calitate de avertizori de integritate. Astfel de prevederi sunt reglementate de art.18 din legea integrității nr.82/2017 și legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018. Este necesar de a menționa că avertizorul de integritate beneficiază de protecția oferită în temeiul legii nr.122/2018, inclusiv de garanțiile de protecție stabilite la art.14 din lege.

În acest sens, notăm că prin Ordinul SFS nr.453 din 21.10.2019 a fost aprobat Regulamentul privind avertizorii de integritate și Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate din cadrul SFS. În ce privește mecanismele de protecție a avertizorilor de integritate, acestea sunt expuse în secțiunea IV pct.22 din Regulamentul privind avertizorii de integritate nominalizat.

Tot conform Ordinului SFS nr.453, Direcția securitate internă și anticorupție a SFS a fost desemnată responsabilă de ținerea Registrului privind avertizorii de integritate în cadrul SFS. Direcția securitate internă și anticorupție a SFS este subordonată direct Directorului SFS, fiind responsabilă de efectuarea, în condițiile legii, a activităților necesare prevenirii, depistării și combaterii actelor de corupție, conexe corupției și protecționismului în cadrul Serviciului Fiscal de Stat, precum și încălcărilor legislației Republicii Moldova.

Serviciul Fiscal de Stat nu publică pe pagina web și nu indică în rapoartele de activitate informații despre cazurile de corupție și avertizările de integritate. Astfel de date putem vedea doar în rapoartele anuale ale Ministerului Finanțelor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul SNIA. Potrivit acestor rapoarte, în 2017 au fost raportate 12 cazuri de tentativă de mituire a funcționarilor fiscali, iar în 2018-2019 nu a fost denunțată nici o manifestare de corupție. În același timp, angajații SFS nu au depus avertizări de integritate în perioada anilor 2017-2019.

Reieșind din rapoartele de activitate ale CNA¹⁵, nu a fost identificat și cercetat penal nici un inspector fiscal pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție și conexe corupției în anul 2017. Însă, CNA a identificat și cercetat penal 7 inspectori fiscali în anul 2018 și 2 inspectori fiscali în anul 2019.

Reieșind din cele analizate, constatăm elaborarea în cadrul instituției a mai multor instrumente de integritate, prevăzute de cadrul normativ, care se referă la influențele necorespunzătoare, manifestările de corupție și avertizările de integritate. Implementarea cu succes a acestor instrumente poate reduce din riscurile apariției faptelor de corupție. Însă, *numărul redus al cazurilor raportate de către angajații SFS, precum și existența mai multor inspectori fiscali, cercetați de către CNA pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție și conexe corupției, denotă necesitatea unor eforturi suplimentare pentru impulsionearea angajaților să raporteze ilegalitățile în cadrul entității publice. În același timp, Serviciul Fiscal de Stat trebuie să acorde o atenție sporită mecanismelor de protecție a angajaților care denunță o faptă de corupție. În caz contrar, tot acest instrumentar de integritate existent în cadrul SFS va deveni unul ineficient, existent doar pe "hârtie".*

Instruirea în domeniul integrității

Educarea angajaților în domeniul integrității și anticorupției are loc prin instruirii/activități de formare organizate de către entitatea publică și participarea la seminare, conferințe, mese rotunde, forumuri, alte evenimente organizate de către autoritățile publice, ONG-uri, organizații internaționale și alte entități.

Informații despre organizarea activităților de informare și participare a angajaților la diferite evenimente în domeniul integrității și anticorupției sunt reflectate în rapoartele anuale ale SFS. Suplimentar, unele informații despre instruirile pe subiectul integrității, organizate și desfășurate de către SFS, au fost plasate la subrubrica web "Catalogul SFS de Date Guvernamentale", fiind intitulate "Date informative privind prevenirea și combaterea corupției și protecționismului".

¹⁵ [Rapoarte de activitate Centrul Național Anticorupție](#)

De regulă, instruirile se desfășoară conform unor planuri anuale de instruire, care se axează cu tematici privind actele de corupție și conexe corupției, inclusiv răspunderea juridică pentru comiterea acestora. În rezultat, pe parcursul anului 2018 au fost instruiți în total 1 298 de funcționari fiscali (74% din numărul total de angajați), în 2019 au fost instruiți 1 597 de angajați fiscali (93%), iar în semestrul I al anului 2020 au fost instruiți 601 funcționari fiscali. Instruirile au avut loc inclusiv prin intermediul platformei de instruire la distanță.

În unele cazuri, Serviciul Fiscal de Stat desfășoară astfel de instruire împreună cu Centrul Național Anticorupție. În acest sens, în anul 2018 a fost desfășurată o lecție video pe tema integrității, fiind instruiți în total 1 098 de angajați ai SFS. În anul 2019, în comun cu CNA, au fost desfășurate mai multe seminare, la care au participat 293 de funcționari fiscali, iar în primul semestru al anului 2020, CNA a desfășurat un seminar online cu 600 de angajați ai SFS.

În plus, în răspunsul Serviciului Fiscal de Stat se menționează și despre aprobarea unor Indicații (nr.134/2019, nr.147/2019, nr.206/2019) cu privire la întreprinderea măsurilor de sensibilizare și cultivare a integrității în cadrul SFS.

Pentru consolidarea climatului de integritate, conducerea SFS trebuie să aducă la cunoștință (la angajare și cel puțin anual) și să continue procesul de instruire (cel puțin anual) a angajaților referitor la prevederile cadrului legal în domeniul integrității și procedurile/actele interne în domeniul integrității existente în cadrul entității publice. În mod special, aceste instruire trebuie să se axeze pe mecanismul denunțării manifestărilor de corupție și a influențelor necorespunzătoare, normele de conduită și etică, conflictele de interese, regimul cadourilor și alte aspecte de integritate.

2.2. Etica și deontologia profesională

Reieșind din prevederile art.23 din legea integrității nr.82/2017, conducătorul entității publice are obligația să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie, să le publice pe pagina web, să asigure instruirea agenților publici și sancționarea în cazul devierilor de comportament.

În conformitate cu răspunsul Serviciului Fiscal de Stat, Codul de conduită al funcționarului fiscal a fost aprobat prin Ordinul SFS nr.288 din 30.05.2018. Însă, acest Cod nu este publicat pe pagina web a SFS și, respectiv, publicul nu cunoaște prevederile lui. *Lipsa Codului de conduită pe pagina web face dificilă cunoașterea de către contribuabili a normelor obligatorii de comportament pentru funcționarii fiscali și, implicit, poate duce la diminuarea numărului sesizărilor referitor la conduita angajaților SFS.*

Potrivit rapoartelor sistematizate anticorupție ale Ministerului Finanțelor, în anul 2018 au fost instruiți 1 518 funcționari fiscali cu privire la normele de etică și deontologie (circa 87% dintre angajați), iar în anul 2019 au fost instruiți 1 573 (în jur de 92% dintre angajații SFS). Aceste instruire au avut loc conform planurilor anuale de instruire a funcționarilor fiscali (Ordinul SFS nr.152 din 23.03.2018 și Ordinul SFS nr.70 din 21.02.2019).

În rezultatul analizei informațiilor statistice, publicate în Catalogul SFS de Date Guvernamentale¹⁶, constatăm că 20 de funcționari fiscali au fost sancționați disciplinar în perioada 2018 – I jumătate 2020 în rezultatul a 233 de petiții ale cetățenilor, iar 38 funcționari au fost atenționați. Totodată, în aceeași perioadă, ca urmare a 57 de apeluri la linia anticorupție a SFS referitoare la abaterile disciplinare ale funcționarilor fiscali, în 7 cazuri au fost confirmate încălcări ca urmare a cercetărilor de serviciu, fără a fi menționate sancțiunile aplicate.

Reieșind din cele expuse, constatăm un grad înalt de realizare a măsurilor de elaborare și implementare a normelor de etică și conduită în cadrul Serviciului Fiscal de Stat. Instruirile masive ale angajaților fiscali privind normele de comportament scad din riscurile posibile de corupție. În speță, managementul entității publice are obligația să publice Codul de conduită al funcționarului fiscal pe pagina sa web. În plus, Direcția securitate internă și anticorupție din cadrul SFS are responsabilitatea de a reacționa prompt la toate devierile în comportamentul funcționarilor fiscali, sesizate de petiționari, și a implementa eficient măsurile stabilite pentru nerespectarea Codului de conduită.

¹⁶ [Catalogul SFS de Date Guvernamentale](#)

III. ANALIZA FACTORILOR DE RISC OPERAȚIONALI

3.1. Gestionarea informației

Lipsa reglementărilor specifice pentru administrarea informației de serviciu/confidențiale și lipsa prevederilor interne cu privire la utilizarea datelor cu caracter personal reprezintă zone de risc, care pot duce la divulgarea acestor categorii de informații cu accesibilitate limitată.

În conformitate cu informațiile furnizate de către Serviciul Fiscal de Stat, în cadrul entităților publice există un Regulamentul privind prelucrarea și protecția informațiilor ce conțin date cu caracter personal în cadrul SFS, aprobat prin Ordinul SFS nr.536 din 25.11.2019, modificat ulterior prin Ordinul SFS nr.138 din 28.02.2020. La fel, în răspuns se menționează despre aprobarea Politicii securității informaționale a Serviciului Fiscal de Stat, prin Ordinul SFS nr.283 din 22.08.2018, modificat ulterior prin Ordinul SFS nr.716 din 28.12.2018 și Ordinul SFS nr.323 din 31.07.2019.

Reieșind din prevederile art.23 din legea privind protecția datelor cu caracter personal nr.133/2011, operatorii sunt obligați să notifice Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) înainte de a prelucra date cu caracter personal, destinate să servească unui scop. Notificarea trebuie să conțină mai multe informații, printre care scopul prelucrării și descrierea subiecților datelor cu caracter personal, descrierea datelor ce vor fi prelucrate, precum și a surselor de proveniență a acestor date.

Din analiza informațiilor din Registrul de evidență al operatorilor de date cu caracter personal, în perioada anilor 2014-2020 există 5 notificări din partea Serviciului Fiscal de Stat (fie, anterior – Inspectoratul Fiscal Principal de Stat) despre prelucrarea datelor cu caracter personal în ce privește monitorizarea/securitatea persoanelor, spațiilor și/sau bunurilor, ținerea de registre de stat, taxe sau impozite, statistica, gestionarea Registrului declarațiilor de interese personale. Însă, lipsesc notificările privind prelucrarea unui șir important de date cu caracter personal, precum petițiile și sesizările examinate, evidența actelor de control, resursele umane și gestiunea economico-financiară sau administrativă etc. *Acest fapt reprezintă un risc, care poate duce la divulgarea acestor categorii de informații.*

Per general, constatăm existența reglementărilor interne, care au rolul să asigure gestionarea informațiilor de serviciu, confidențiale și a datelor cu caracter personal. Însă, pentru a exclude riscul divulgării unor date cu caracter personal, SFS trebuie să realizeze și cerințele cadrului normativ și să notifice Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal despre prelucrarea tuturor informațiilor cu caracter personal.

3.2. Gestionarea mijloacelor financiare

Finanțarea SFS se efectuează preponderent din bugetul de stat (94-97%). Alte surse de finanțare ale bugetului SFS sunt reprezentate de încasările de la prestarea serviciilor cu plată și plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public.

Analiza bugetului SFS în ultimii ani relevă o evoluție pozitivă în perioada 2017-2019 și o ușoară scădere în 2020. Astfel, dacă în anul 2017, bugetul anual al SFS a fost constituit 442,33 mil. lei în 2017 (executat), atunci în 2019 a atins cifra de 557,87 mil. lei (executat), ceea ce reprezintă o creștere de circa 26%. În anul precedent 2020, însă, bugetul SFS s-a redus până la 530,76 mil. lei (executat), ceea ce reprezintă o reducere de 5% comparativ cu anul 2019.

De subliniat, că anul 2020 a fost marcat de pandemia de Covid-19, instaurată la început de an, și seceta severă. Criza pandemică, măsurile restrictive impuse de aceasta, în paralel cu secetă severă înregistrată în anul 2020, a avut un impact puternic asupra activității economice și, în consecință, asupra bugetului. Deși, ulterior măsurile restrictive pe parcursul anului 2020 au fost reduse sau chiar excluse, totuși efectele negative asupra bugetului se resimt în continuare.

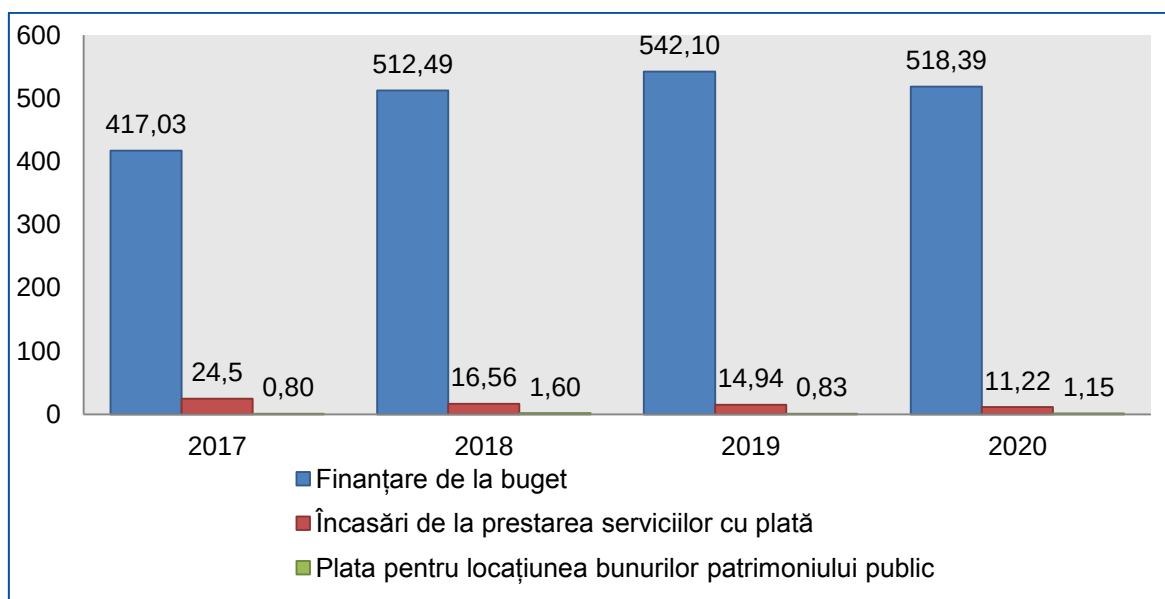
Analizat pe componente, constatăm că bugetul SFS este preponderent finanțat din bugetul de stat, ponderea finanțării înregistrând între 94% și 97% în perioada analizată. În perioada 2017-2019, se observă o tendință pozitivă, astfel finanțarea din buget a evoluat de la 417,03 mil. lei (a.2017) până la 542,1 mil. lei (a.2019), înregistrând o reducere în 2020 până la 518,39 mil. lei.

Pe de altă parte, este înregistrată o reducere semnificativă a încasărilor de la prestarea serviciilor cu plată, care s-a redus cu peste 50% în perioada 2017-2020. Astfel, dacă în 2017 au fost încasate 24,5 milioane de lei, atunci în 2020, valoarea încasată a constituit 11,2 milioane. Aceasta poate fi interpretat pozitiv din perspectiva cetățenilor – beneficiarii serviciilor fiscale. Or, ca urmare a procesului de reinginerie și digitizare a serviciilor fiscale din ultimii ani, acestea devin mai accesibile pentru cetățeni, fiind eficientizate costurile și îmbunătățită calitatea și rapiditatea accesării serviciilor. De exemplu, conform datelor SFS, în anul 2019 au fost aprobate 34 de pașapoarte ale serviciilor publice prestate de către SFS, dintre care 21 de servicii sunt electronice/digitizate¹⁷. Iar, la situația din 30 iulie 2020, din cele 35 de servicii publice prestate de SFS, 21 sunt electronice, iar 14 – prestate în mod fizic contribuabililor.

În ceea ce privește încasările din plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public, constatăm că acestea s-au dublat în 2018 comparativ cu 2017 (de la 0,8 în 2017 la 1,6 în 2018). În 2019 au revenit la valoarea de 0,83 milioane de lei, adică comparativă cu cea din 2017. Totuși, în 2020, au înregistrat o creștere de 39%, atingând valoarea de 1,15 milioane de lei, fapt apreciat pozitiv.

¹⁷ Rezumatul executiv privind implementarea planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018 – 2020, la situația din 30 iunie 2020 - https://www.sfs.md/activitatea_antikoruptie.aspx?file=13627

Diagrama nr.1. Evoluția bugetului SFS (executat) în perioada anilor 2017-2020, milioane de lei

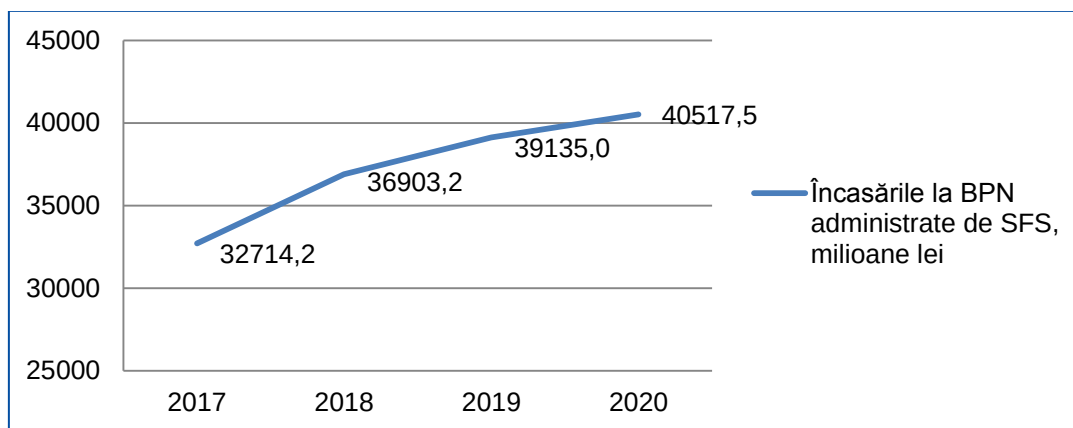


Sursa: Elaborat de autori în baza rapoartelor privind executarea bugetului SFS, disponibile în [Catalogul SFS de date guvernamentale](#)

În vederea evaluării eficienței activității SFS, a fost analizată evoluția încasărilor la BPN administrate de către SFS. În anul 2021, încasările la BPN administrate de SFS au constituit 40,5 miliarde de lei, ceea ce reprezintă o creștere cu 1,4 miliarde de lei sau cu 3,5% în raport cu perioada anului 2019. Deși este o creștere nesemnificativă, totuși se apreciază pozitiv, având în vedere provocările anului 2020.

Constatăm în anul 2019 o **creștere de 19,6% a încasărilor la BPN administrate de către SFS**, raportat la anul 2017, ceea ce se apreciază pozitiv. Și în primele 6 luni ale anului 2020, comparativ cu aceeași perioadă a anului 2019, se constată o **ușoară creștere (de 0,68%) a încasărilor la BPN administrate de către SFS**. Așadar, sporirea încasărilor la BPN demonstrează o creștere a eficienței activității SFS și a gradului de conformare a contribuabililor.

Diagrama nr.2. Dinamica încasărilor la bugetul public național administrate de către SFS în perioada 2017-2020, milioane de lei



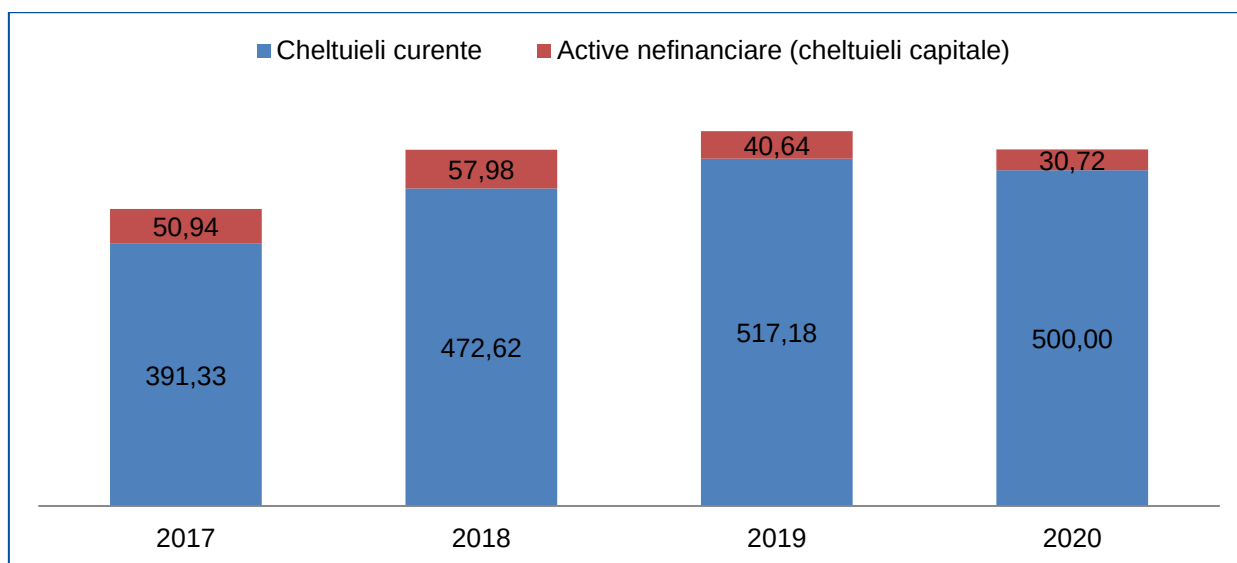
Sursa: Elaborat de către autori în baza datelor din Catalogul SFS de Date Guvernamentale

În continuare, a fost analizat cum au fost cheltuite resursele financiare ale SFS în perioada 2017-2020 și anume ponderea cheltuielilor curente (plata salariilor, contribuții, indemnizații, plata serviciilor comunale, alte cheltuieli curente), precum și activele nefinanciare sau cheltuielile capitale (reparații capitale, procurări de bunuri și servicii).

Analizând cheltuielile SFS din ultimii 4 ani, constatăm o creștere a acestora în perioada 2017-2019. Astfel, cheltuielile SFS au crescut de la 442,3 milioane de lei în 2017 la 557,8 milioane în 2019, reducându-se până la 530,7 milioane de lei în anul 2020. Dacă, însă, cheltuielile curente au înregistrat o evoluție similară, fiind în creștere în perioada 2017-2019, de la 391,3 milioane de lei (a.2017) la 517,2 milioane de lei (a.2019), atunci cheltuielile capitale (activele nefinanciare) au crescut în 2018 (58 de milioane) comparativ cu 2017 (50,94 milioane de lei), dar au înregistrat o reducere atât în 2019 (40,6 milioane de lei), cât și în 2020 (30,72 milioane de lei).

Datele din tabelul de mai jos relevă că în perioada 2017-2019, ponderea cheltuielilor curente în totalul cheltuielilor SFS a fost aproximativ aceeași – 88-89%. Însă, în anul 2020, marcat de criza pandemică și reducerea activității economice, cheltuielile curente au constituit 94% din cheltuielile totale ale SFS. Pe fondul reducerii încasărilor la buget și înrăutății situației financiare, instituțiile publice au fost nevoite să reducă din cheltuielile capitale (cum ar fi reparațiile capitale, achizițiile de bunuri și servicii).

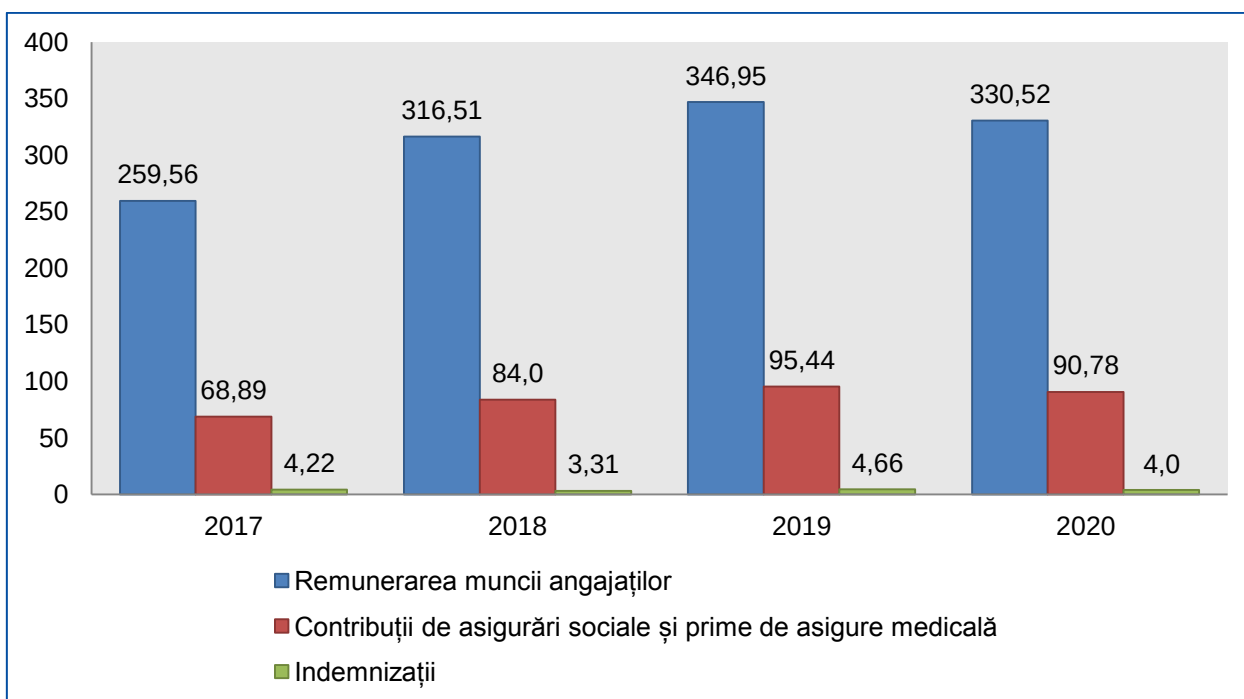
Diagrama nr.3. Repartizarea cheltuielilor (executat) SFS în perioada anilor 2017-2020, milioane de lei



Sursa: Elaborat de autori în baza Catalogului de date al SFS, disponibile pe pagina web a SFS.

În continuare este analizată evoluția cheltuielilor de personal, în baza rapoartelor SFS. Așadar, constatăm că mai mult de jumătate din cheltuielile SFS (60-63%) din perioada 2017-2020 au fost cheltuieli pentru retribuirea muncii angajaților SFS. Iar dacă includem și alte cheltuieli (contribuții de asigurări sociale, prime de asigurare medicală, indemnizații), atunci cheltuielile de personal ating și 80% din totalul cheltuielilor instituției. Drept exemplu, în anul 2020, din bugetul instituției au fost cheltuiți 330,52 milioane de lei doar pentru retribuirea muncii angajaților SFS. Menționăm că, la situația din 30 iulie 2020, numărul efectiv al angajaților SFS era 1 735.

Diagrama nr.4. Evoluția cheltuielilor de personal în perioada anilor 2017-2020, milioane de lei



Sursa: Elaborat de autori în baza Catalogului de date al SFS, disponibile pe pagina web a SFS.

Un alt aspect analizat este transparența bugetului SFS și respectarea prevederilor legale în acest sens. În conformitate cu normele legale, bugetele instituțiilor publice se elaborează, se aprobă și se administrează în mod transparent, având la bază informație bugetară cuprinzătoare, elaborată și prezentată publicului într-o manieră clară și accesibilă. Or, unicele informații disponibile pe pagina web a SFS sunt datele statistice (anuale) privind executarea bugetului SFS, care este, de altfel, o obligație conform legii nr.181/2014.

Bugetul SFS este preponderent finanțat din bugetul de stat (94-97%). Respectiv, ponderea altor surse de finanțare este de doar 3-4% și reprezintă încasările de la prestarea serviciilor cu plată și plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public. Analiza bugetului SFS în ultimii ani relevă o evoluție pozitivă în perioada 2017-2019 și o ușoară scădere în 2020, an marcat de criza pandemică.

Ponderea cheltuielilor curente în totalul cheltuielilor SFS a fost aproximativ aceeași – 88-89% și 94% în anul 2020. Iar, mai mult de jumătate din cheltuielile SFS (60-63%) din perioada 2017-2020 au fost cheltuieli pentru retribuirea muncii angajaților SFS. Iar dacă includem și alte cheltuieli (contribuții de asigurări sociale, prime de asigurare medicală, indemnizații), atunci cheltuielile de personal ating 80% din cheltuielile totale ale instituției.

În concluzie, **riscurile de corupție aferente gestionării mijloacelor financiare în cadrul SFS sunt minore, cu o probabilitate mică de apariție.** Respectiv, aceste riscuri pot apărea doar în circumstanțe puțin probabile și pot avea un efect neînsemnat asupra capacității instituției de a-și atinge obiectivele instituționale.

3.3. Achizițiile publice

Prin prisma legislației în materie de achiziții publice, SFS este o „autoritate contractantă”, având în vedere că reprezintă o autoritate publică, definită în legislația Republicii Moldova, activitatea căreia este asigurată cu bani publici. Respectiv, în procesul de achiziționare a bunurilor, serviciilor și lucrărilor, aceasta este obligată să respecte actele normative din domeniu. În speță, Legea privind achizițiile publice nr.131/2015 (în continuare legea nr.131/2015), precum și actele cadrului normativ-secundar.

Suplimentar, prin răspunsul la solicitarea de informații (din 30 noiembrie 2020), SFS susține că dispune de reglementări interne aprobate în vederea asigurării integrității procesului de achiziții și a deciziilor luate în acest sens:

- Business proces privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții;
- Regulament privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții al SFS și crearea grupului de lucru pentru achiziții de bunuri/servicii și lucrări al SFS, aprobat prin Ordinul SFS nr.17 din 05.04.2017¹⁸;
- Regulamentul privind organizarea activităților în domeniul achizițiilor publice, aprobat prin ordinul SFS nr.325 din 14.06.2018 (nu am reușit să îl identificăm public).

În scopul evaluării riscurilor aferente procesului de achiziții publice în cadrul SFS, în continuare vor fi evaluate respectarea normelor legale privind transparența achizițiilor, prin analiza paginii web, dar și a datelor din sistemul electronic [sistemul electronic de achiziții MTender](#), datele privind contractele atribuite disponibile pe pagina AAP.

Utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante, precum și transparența achizițiilor publice reprezintă unele dintre principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice prevăzute în legea nr.131/2015. Conform legii nr.131/2015, achizițiile publice sunt desfășurate obligatoriu de către autoritățile publice prin sistemul MTender. De subliniat, că achizițiile de valoare mică nu cad sub incidența legii nr.131/2015. Spre notificare, achizițiile de valoare mică sunt:

- *până la 14 decembrie 2018: achizițiile cu valoare de peste 80 000 de lei – bunuri, servicii și peste 100 000 de lei – lucrări;*
- *din 14 decembrie 2018, prin legea nr.319 din 30.11.2018: achizițiile de peste 200 000 de lei – bunuri, servicii, și peste 250 000 de lei – lucrări.*

Or, în cazul achizițiilor de valoare mică, cadrul legal nu impune reguli stricte de transparență și comunicare pentru autoritățile contractante (ex. publicarea anunțurilor, rezultatelor, rapoartelor de monitorizare a contractelor, etc.), decât în cazul în care acestea decid benevol să desfășoare transparent o astfel de achiziție, inclusiv prin sistemul electronic MTender.

În informația furnizată de SFS, se menționează că instituția își organizează achizițiile publice prin intermediul SIA RSAP MTender, asigurând transparența procedurilor de achiziții publice și a tuturor documentelor încărcate (anunțurile, documentația standard, fișa de date a achizițiilor, documentul unic de achiziții european, rezultatele procedurilor) și oferă posibilitatea Agenției Achiziții Publice de a monitoriza conformitatea desfășurării acestora.

¹⁸ <https://sfs.md/Rapoarte.aspx?file=8417>

În ceea ce privește transparența procesului de achiziții, în corespundere cu prevederile legale, SFS, în calitate de autoritate contractantă, are obligația de a publica pe pagina web instituțională anumite informații și documente ce vizează planificarea sau executarea contractelor de achiziții publice. În speță, Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice prevede că: autoritatea contractată este obligată să publice pe pagina sa web planul provizoriu/anual de achiziții în termen de 15 zile de la aprobarea acestuia sau în 5 zile de la modificarea acestuia.

În rezultatul analizei [paginii web a SFS](#), constatăm că aceasta dispune de o rubrică dedicată „[achizițiilor publice](#)” la compartimentul „Informații publice”. Aceasta conține 2 secțiuni: „achiziții curente” și „rapoarte”. La secțiunea „achiziții curente” sunt publicate anunțuri de participare la procedurile de achiziții publice lansate de SFS, dar și documentația de atribuire, formularul DUAЕ, fișa de date a achiziției (FDA), toate disponibile pentru descărcare. Totuși, în anul 2020, a fost publicată o singură informație de acest tip, chiar dacă conform datelor AAP¹⁹, SFS a încheiat 15 contracte de achiziții publice (cu excepția celor de valoare mică).

La secțiunea „rapoarte” sunt publicate Planurile de achiziții publice pentru anii 2018, 2019 și 2020 și modificările operate pe parcursul anului după cum urmează:

- **Planul de achiziții pentru anul 2018**, în care se planificau achiziții în valoare de circa 40 de milioane de lei (fără TVA), care a fost ulterior modificat prin Ordinul SFS nr.404 din 07 august 2018. Astfel, Planul a fost completat prin adăugarea mai multor achiziții în valoare totală (estimată) de 21,24 milioane de lei (fără TVA) și a avut loc în contextul modificării bugetului SFS. Ulterior, Planul de achiziții a fost din nou completat cu achiziții în valoare de circa 16 milioane de lei (fără TVA), care însă a fost publicat pe site pe 18 ianuarie 2019. În total, SFS a planificat **pentru anul 2018 achiziții în valoare de circa 77 de milioane de lei (fără TVA)**.
- **Planul de achiziții pentru anul 2019**, care a fost publicat pe 27 februarie 2019 și în care se planificau achiziții în valoare de circa **81,8 milioane de lei (fără TVA)**. Planul a fost ulterior modificat de două ori concomitent. Primul plan prezintă o valoare totală a achizițiilor planificate de **79,5 milioane de lei (fără TVA)**, iar cel de-al doilea are o valoare totală a achizițiilor planificate de **86,1 milioane de lei**. De remarcat că, în cazul ambelor Planuri modificate, data publicării pe site este 27 ianuarie, adică o luna mai devreme decât data publicării Planului inițial.
- **Planul de achiziții pentru anul 2020**, publicat 2 iulie 2020, conține achiziții planificate în valoare totală de **74,2 milioane de lei (fără TVA)**. Suplimentar, SFS a publicat Planul achizițiilor în domeniul tehnologiilor informaționale, în care s-au planificat achiziții în valoare totală de circa **47,2 milioane de lei (fără TVA)**. Ulterior, Planul a fost modificat de 2 ori, în septembrie 2020, cu o valoare totală a achizițiilor de **84,3 milioane de lei (fără TVA)**, și în noiembrie, cu o valoare a achizițiilor de **83,7 milioane de lei (fără TVA)**. De remarcat, că recent, la începutul anului 2021, a fost publicat pe site ordinul SFS, prin care a fost aprobat Planul de achiziții pentru anul 2020, în care valoarea achizițiilor este diferită decât cea din Planul pentru anul 2020 publicat anterior, în iulie 2020, și constituie **79,5 milioane de lei (fără TVA)**.

Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții prevede că grupul de lucru este obligat să asigure transparența și publicitatea procedurilor de achiziții

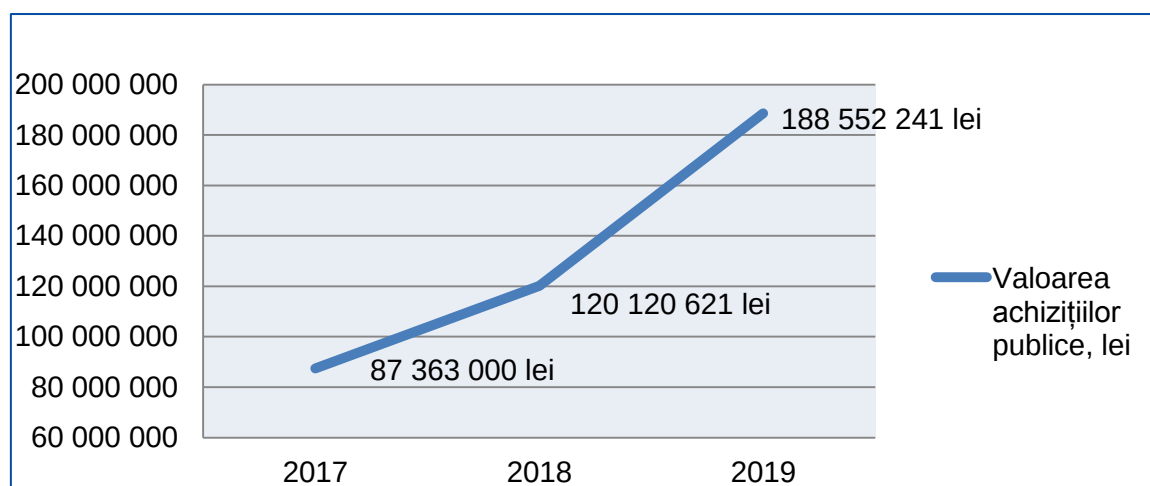
¹⁹ [contractele de achiziții publice atribuite de SFS în 2020](#)

publice. Același regulament prevede că „grupul de lucru va asigura monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens, trimestrial/semestrial și anual”. Rapoartele respective, care vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc., vor fi plasate pe pagina web a autorității contractante.

Ca urmare a analizei paginii web a SFS, rubrica „rapoarte”, **constatăm lipsa Rapoartelor de monitorizare a contractelor de achiziții publice**, care trebuie obligatoriu elaborate și publicate cel puțin semestrial și anual. De menționat, că unele date privind contractele de achiziții atribuite de SFS în perioada 2018-2020 sunt publicate în Catalogul de date al SFS, care conțin informații precum valoarea estimată a achiziției și nu valoarea contractului încheiat. La fel, unele informații conțin operatorii economici, altele se rezumă doar la obiectul achiziției și valoarea achiziției. Așadar, aceste date statistice privind achizițiile desfășurate de SFS nu pot înlocui Rapoartele privind executarea contractelor prevăzute de lege. Respectiv, **lipsesc datele privind etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc., așa cum prevăd normele legale.**

În perioada anilor 2017-2019, valoarea achizițiilor SFS a înregistrat o creștere semnificativă, de la circa 87 de milioane de lei în 2017 până la circa 188 de milioane de lei în anul 2019. **O altă constatare vizează discrepanțele majore dintre valoarea achizițiilor publice planificate cu cele efectiv desfășurate.** În speță, valoarea achizițiilor efectiv desfășurate în anul 2018 este cu circa 56% mai mare comparativ cu valoarea achizițiilor publice planificate. Similar, în anul 2019, valoarea achizițiilor efectiv desfășurate este de cel puțin două ori mai mare comparativ cu valoarea achizițiilor publice planificate.

Diagrama nr.5. Valoarea achizițiilor publice desfășurate de SFS în perioada 2018-2020 (care cad sub incidența legii nr.131/2015), lei



Sursa: Elaborat de autori în baza informațiilor [din Catalogul SFS de date guvernamentale](#) și a informațiilor disponibile pe [pagina web a Agenției Achiziții Publice](#)

În conformitate cu informațiile publice din catalogul de date SFS, instituția a desfășurat în I semestru al anului 2020²⁰ achiziții publice în valoare de peste 100 de milioane de lei (102 608 702 lei, cu TVA). În total, au fost desfășurate 115 proceduri de achiziții publice,

²⁰ <https://www.sfs.md/Upload/LinkedPDF/Date%20statistice%20repartizarea%20banilor%20publici%20sem.%20II%202019.pdf>

inclusiv 7 prin licitație deschisă, 18 prin cererea ofertelor de prețuri (COP), 9 prin procedura de negociere fără publicare, celelalte 81 fiind achiziții de valoare mică.

Pentru comparație, în paralel au fost analizat și datele AAP²¹ privind contractele atribuite de către SFS în anul 2020 și acordurile adiționale aferente (cu excepția contractelor încheiate pentru achiziții de valoare mică). Astfel, suma totală a contractelor executate, luând în considerare și acordurile adiționale de majorare și cele de micșorare, este de 66,7 milioane de lei (cu TVA). De subliniat, că această sumă nu cuprinde contractele de valoare mică. Această discrepanță dintre datele SFS și datele AAP privind contractele de achiziții relevă fie faptul că celelalte circa 33,3 milioane au fost achiziții de valoare mică, fie avem o problemă cu calitatea datelor.

Tabelul nr.2. Cele mai mari sume alocate de SFS pentru procurarea bunuri și serviciilor în anul 2020

Obiectul achiziției	Procedura de achiziție aplicată	Operatorul economic	Valoarea contractului, lei (cu TVA)
Servicii de administrator tehnico-tehnologic al SI al SFS, Servicii informaționale de edificare al SIMF	NFP	CTIF	39 814 255
	NFP	CTIF	17 874 920
Servicii de dereticare, pază, muncitori, acces a sediilor SFS, electrician	AVM	71 contracte de valoare mică (lipsesc datele despre OE)	2 364 014
Servicii de deservire tehnică pentru echipamentul multifuncțional	AVM	„Aproservice X” SRL	184 800
	Licitație deschisă ²²	„Aproservice X” SRL	2 383 800
Servicii de pază, inclusiv servicii de întreținere și reparație a sistemului de pază	Licitație deschisă ²³	ÎS „Servicii Pază a MAI”	1 383 840
Produse petroliere	Licitație deschisă ²⁴	Lukoil Moldova	2 374 299

Analiza datelor statistice privind volumul achizițiilor publice al SFS a fost limitată de anumite curențe și incoerențe în datele disponibile pe pagina web. Formatul datelor publicate este diferit de la o perioadă la alta, în speță unele informații conțin valoarea estimativă planificată a achiziției cu TVA (deși, conform legii, valoarea estimată este fără TVA), în timp ce altele prezintă valoarea contractului de achiziții încheiat. De asemenea, în unele cazuri lipsește mențiunea despre procedura de achiziție aplicată, iar în altele – operatorul economic căruia i-a fost atribuit contractul. La fel, nu sunt clar delimitate achizițiile reglementate de legea nr.131/2015 și cele de valoare mică, reglementate de un regulament separat. Deși se menționează că sunt datele ce prezintă achizițiile care cad sub incidența legii nr.131/2015, totuși sunt incluse și achizițiile de valoare mică, fiind dificil de a stabili dacă informațiile conțin toate achizițiile de valoare mică.

²¹ [contractele de achiziții publice atribuite de SFS în 2020](#)

²² <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1579163389341?tab=contract-notice>

²³ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1575390421032?tab=contract-notice>

²⁴ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1574867713396?tab=contract-notice>

Un alt aspect analizat pentru identificarea unor potențiale riscuri în procesul de achiziție au fost **contestațiile depuse de către operatorii economici la ANSC în cadrul procedurilor de achiziție ale SFS**. Conform informațiilor ANSC, în perioada 2017-2020, a fost depusă o singură contestație în cadrul procedurilor de achiziții ale SFS.

Astfel, în anul 2019 a fost depusă o contestație²⁵ împotriva documentației de atribuire în cadrul procedurii (licitație deschisă) de procurare a pieselor consumabile pentru aparatele multifuncționale²⁶. Operatorul a invocat includerea de către SFS a **cerințelor restrictive cu privire la experiența similară, criteriile de calificare, specificații tehnice**. Ca urmare a contestației depuse, SFS a luat act și atitudine prin modificarea documentației de atribuire după cum urmează:

- S-a modificat cerința precum că agentul economic trebuie să fie distribuitor oficial;
- S-a modificat „Certificat MAF de la producător” în „Certificat care atestă originalitatea produselor procurate direct de la producător și echipament solicitat”;
- S-a modificat „Certificat de conformitate al Sistemului de management al calității ISO 9001:2008” în „Certificat care confirmă conformitatea produselor care vor fi livrate în raport cu cerințele sistemului management în acest sens”;
- S-a exclus „Certificatul de Partener Autorizat de Producător în Republica Moldova”;
- S-a exclus „Minim 3 certificate de ingineri calificați pentru marfa și serviciile propuse”.

În final, contestația, în mod evident, a rămas fără obiect, iar procesul de atribuire a contractului de achiziții, la care au participat 3 operatori, inclusiv contestatarul (X–Service), s-a soldat cu atribuirea contractului către „Aproservice–X”. Apreciem pozitiv acțiunile SFS de a modifica documentația ca răspuns la pretențiile operatorului economic.

În concluzie, analizând procesul de achiziție în cadrul SFS, constatăm că nerespectarea unor prevederi legale, transparența redusă în procesul de achiziție, în special lipsa oricăror informații pe pagina web a instituției, cât și deficiențele și inconsistențele în datele publicate comportă **riscuri de corupție moderate, cu o probabilitate înaltă de apariție**. Riscurile care ar putea apărea sunt: riscul dezinformării operatorilor economici; favorizarea unor operatori economici, conflicte de interese; coruperea membrilor grupului de lucru; executare necalitativă a contractelor; promovarea unor interese personale ori interese de grup și tănuirea acestora.

3.4. Control intern managerial

Controlul intern managerial este reglementat de legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010²⁷ (în continuare legea 229/2010), ca fiind un sistem organizat de managerul entității publice și personalul acesteia în scopul asigurării bunei guvernări, care cuprinde totalitatea politicilor, procedurilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității publice pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate.

Managerul entității publice este obligat să organizeze sistemul de control intern managerial pentru a asigura atingerea obiectivelor entității publice prin:

²⁵ [contestații depuse în cadrul procedurilor de achiziție ale SFS în anul 2019](#)

²⁶ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1565875824189?tab=contract-notice>

²⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110521&lang=ro#

- a) economicitatea, eficacitatea și eficiența operațiunilor;
- b) conformitatea cu cadrul normativ și cu reglementările interne;
- c) siguranța și optimizarea activelor și a pasivelor;
- d) fiabilitatea și integritatea informației financiare și operaționale.

Managerul entității publice implementează sistemul de control intern managerial conform Standardelor naționale de control intern în sectorul public, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate al entității publice, în baza următoarelor componente:

- a) mediul de control;
- b) managementul performanțelor și al riscurilor;
- c) activitățile de control;
- d) informația și comunicarea;
- e) monitorizarea și evaluarea.

În conformitate cu răspunsul la solicitarea de informație, SFS asigură implementarea sistemului de control intern managerial în conformitate cu Standardele Naționale de control intern în sectorul public, probate prin Ordinul MF nr.189 din 05.11.2015. De asemenea, respectând prevederile Ordinului MF nr.189/2015, SFS desfășoară un exercițiu amplu de autoevaluare și raportare a sistemului de control intern managerial pentru aprecierea gradului de conformitate a acestuia cu cadrul normativ în domeniu. Iar, drept urmare, elaborează Raportul anual privind controlul intern managerial și emite Declarația de răspundere managerială.

Legea nr.229/2010 prevede că managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea sistemului de control intern managerial și **emite anual, pentru anul precedent, o declarație de răspundere managerială.**

Iar conform pct.33 din Ordinul MF Nr.4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială, ***declarația de răspundere managerială se plasează pe pagina web oficială a entității publice anual, până la data de 1 martie.***

Conform paginii web a SFS, la secțiunea „activitatea SFS” sunt disponibile declarațiile de răspundere managerială pentru anul 2018 și anul 2019.²⁸ Anterior, pentru anii 2013-2017 sunt disponibile public toate declarațiile privind buna guvernare, conform legislației în vigoare.

În ceea ce privește implementarea managementului riscului, SFS dispune de Registrul riscurilor și pașapoarte de riscuri, inclusiv și pașaportul riscului de corupție. Supravegherea riscurilor în cadrul SFS se realizează conform Metodologiei de management al riscurilor, aprobată prin Ordinul SFS nr.706 din 28.12.2018. Conform acesteia, în anul 2019, a fost aprobat pașaportul riscului privind corupția, care conține inclusiv activități de control a riscului. De asemenea, în conformitate cu Ordinul MF nr.189, în cadrul instituției a fost creat Comitetul pentru riscuri al SFS, care este responsabil de identificarea principalelor domenii de vulnerabilitate la riscuri, inclusiv aferente integrității instituționale. Așadar, SFS asigură documentarea riscurilor, inclusiv cele de fraudă și corupție, dar nefiind stabilite și întreprinse măsuri pentru prevenirea și diminuarea riscurilor.

²⁸ https://www.sfs.md/declaratia_buna_guvernare.aspx

Controlul intern managerial în cadrul SFS se asigură atât la nivel operațional, cât și de suport și audit intern. Instituția asigură implementarea cerințelor prevăzute de standardele naționale de control intern din sectorul public și anume:

- a) **mediul de control** – SFS dispune de politici și proceduri în domeniul eticii și integrității instituționale. Funcțiile, atribuțiile și sarcinile sunt clar prevăzute în regulamente de funcționare a subdiviziunilor și în fișele de post ale angajatului. Instituția are un sistem care asigură menținerea și dezvoltare continuă a competenței profesionale ale angajaților. Structura organizațională a SFS asigură o atribuire clară a autorității și a responsabilităților stabilite în fișele de post, care se ajustează în dependență de obiectivele și atribuțiile care îi revin SFS;
- b) **managementul performanțelor și al riscurilor** – SFS dispune de politici și proceduri aferente planificării activității și corelarea planurilor, asigurarea realizării și monitorizare, managementul riscurilor și evaluarea performanței;
- c) **activitățile de control** – SFS dispune de un catalog de procese de business, în care sunt specificate activitățile de control aferente proceselor, precum și alte proceduri pentru asigurarea conformității la standarde;
- d) **informația și comunicarea** – în cadrul SFS există un sistem de raportare, prin care este stabilit tipul de informație, direcțiile responsabile, termenul de prezentare, destinatarul și sursa de acumulare a informației ce urmează a fi prezentată. Comunicarea în cadrul SFS are loc atât prin instrumente/căi ordinare, cât și prin utilizarea tehnologiilor/aplicațiilor informaționale;
- e) **monitorizarea și evaluarea** – monitorizarea în cadrul SFS are loc prin: evaluarea realizării sarcinilor în cadrul ședințelor săptămânale și trimestriale ale SFS; evaluarea periodică, cel puțin o dată pe an, a Sistemului de control intern managerial de către specialiști din interior și exterior; verificarea proceselor de business prin funcția de audit; evaluarea trimestrială a realizării indicatorilor de performanță pentru fiecare subdiviziune; evaluarea anuală a funcționarilor publici; evaluarea trimestrială și anuală privind realizarea planului de activitate al SFS.

Declarația de răspundere managerială pentru anul 2018 a fost emisă pe 8 februarie 2019, dar publicată cu depășirea termenului legal, pe 12 martie 2019. Iar Declarația pentru anul 2019 a fost emisă pe data de 7 februarie 2020 și publicată pe 20 februarie, cu respectarea termenului legal.

Atât Declarația de răspundere managerială pentru anul 2018, cât și cea pentru anul 2019 relevă că SFS dispune de un sistem de control intern managerial, ale cărui organizare și funcționare **permite parțial** furnizarea unei asigurări rezonabile, precum că fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operaționale au fost utilizate în condiții de transparență, economicitate, eficiență, eficacitate, legalitate, etică și integritate.

Totodată, se atestă că sistemul de control intern managerial și măsurile privind sporirea eficacității acestuia au la bază managementul riscurilor. În baza rezultatelor autoevaluării, directorul SFS apreciază că la data de 31 decembrie 2018 și, respectiv, la data de 31 decembrie 2019, sistemul de control intern managerial al SFS este **parțial conform** cu Standardele naționale de control intern în sectorul public.

Conform analizei și a constatărilor privind controlul intern managerial în cadrul SFS, concluzionăm că **riscurile aferente controlului intern managerial sunt moderate și cu o probabilitate medie de apariție**. Prin urmare, dacă nu vor fi întreprinse măsuri pentru reducerea acestora, ar putea fi afectată activitatea și imaginea instituției, dar și capacitatea acesteia de a-și atinge obiectivele.

3.5. Procesul de efectuare a controlului de stat

Începând cu anul 2013, principiile și procedurile de organizare și efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător au fost unificate într-un singur act legislativ, legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, obligatoriu pentru toate autoritățile/instituțiile publice, care au dreptul să inițieze și să desfășoare controlul.

Serviciul Fiscal de Stat este inclus în lista organelor de control din anexa la legea nr.131/2012. Însă, reieșind din prevederile art.1 alin.(4) lit.e), SFS are doar obligația să înregistreze, supravegheze și raporteze controalele în Registrul de stat al controalelor. În rest, procedurile, metodele și operațiunile concrete utilizate la organizarea și exercitarea controlului fiscal sunt descrise în Codul fiscal și în actele normative interne ale Serviciului Fiscal de Stat.

În ceea ce urmează, vor fi analizate unele riscuri identificate în procesul de efectuare a controlului de stat de către Serviciul Fiscal de Stat, fiind complementate cu remarcile și recomandările indicate în capitolul I referitor la analiza factorilor de risc cuprinse în actele normative în domeniu.

A. Planificarea controalelor

Serviciul Fiscal de Stat aprobă Planul anual de control în vederea executării art.15 din legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, potrivit căruia organul de control întocmește anual planul controalelor pentru anul următor și îl înregistrează în Registrul de stat al controalelor.

În fapt, la elaborarea acestui plan nu se aplică Metodologia generală privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.379 din 25.04.2018²⁹, care nu se răsfrânge asupra controalelor fiscale.

Lista agenților economici incluși în Planul de controale fiscale se întocmește în baza mai multor acte normative interne, precum:

- Ordinul SFS nr.107 din 24.02.2015 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind determinarea și clasificarea riscurilor de conformare fiscală, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordinul SFS nr.164 din 28.03.2018 cu privire la aprobarea Recomandărilor metodice privind principiile și procedurile de selectare a metodei de conformare (voluntară/forțată) față de contribuabili reieșind din riscurile identificate, cu completările și modificările ulterioare;
- Ordinul SFS nr.351 din 28.06.2018 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind clasificarea agenților economici contribuabili mari conform cadranelor de risc;
- Ordinul SFS nr.388 din 09.09.2019 cu referire la aprobarea Indicațiilor metodice privind efectuarea vizitelor fiscale;
- Ordinul SFS nr.40 din 27.01.2020 cu privire la aprobarea Manualului privind deservirea contribuabililor, cu completările și modificările ulterioare.

²⁹ [Hotărârea Guvernului nr.379/2018 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor](#)

Selectarea agenților economici, precum și a metodelor aplicate în cadrul controalelor se efectuează în baza riscurilor, divizate în categorii. Serviciul Fiscal de Stat operează cu opt categorii de riscuri de neconformare fiscală, care au fost înregistrate în Registrul riscurilor de neconformare fiscală, și anume: riscuri generale, riscuri specifice, riscuri aferente TVA, riscuri aferente persoanelor fizice cetățeni, riscurile de conformare fiscală aferente agenților economici contribuabili mari, riscuri aferente persoanelor fizice cu venituri mari, riscuri aferente persoanelor fizice contribuabili mari, riscuri aferente agenților economici beneficiari ai restituirii TVA. Gestionarea riscurilor implică mai multe etape: identificarea, evaluarea și prioritizarea, analiza comportamentului de conformitate a contribuabilului, determinarea tratamentului și însuși planificarea și efectuarea controlului. În funcție de riscuri, se optează pentru două metode de tratament – de conformare voluntară sau de conformare forțată.

Serviciul Fiscal de Stat publică pe pagina sa web și transmite spre înregistrare în Registrul de stat al controalelor lista anuală a agenților economici incluși în Planul de controale fiscale. Astfel, în anul 2018 au fost planificate 720 de controale³⁰, în anul 2019 au fost planificate 882 de controale³¹, iar în anul 2020 au fost planificate 928 de controale³².

De facto, acestea reprezintă controale fiscale planificate în temeiul riscurilor identificate. Însă, Serviciul Fiscal de Stat mai întocmește adițional liste lunare de controale planificate. Acest fapt reiese din informațiile indicate în rapoartele sale anuale și în informațiile disponibile pe portalul www.controale.gov.md. În final, avem un număr mai mare de controale fiscale planificate și efectuate.

Aceste momente creează confuzie, nefiind clare temeiurile legale în care au loc aceste practici referitor la planificarea controalelor fiscale și, de facto, cum are loc această planificare. Or, reieșind din prevederile art.15 alin.(1)-(4) din legea nr.131/2012, organul de control întocmește anual planul controalelor pentru anul următor, care stabilește un număr exact de controale planificate asupra unui număr prestabilit de persoane pe parcursul unui an calendaristic. Organele de control nu sunt în drept să modifice ordinea controalelor planificate după înregistrarea și publicarea planului controalelor și/sau să efectueze controale planificate în cazul în care acestea nu au fost incluse în plan.

În plus, Planul anual al controalelor întocmit de către Serviciul Fiscal de Stat nu cuprinde toate rubricile prevăzute expres în anexa la Hotărârea Guvernului nr.464/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor³³. În speță, notăm lipsa mențiunii despre trimestrul în care este preconizată efectuarea controlului. Or, reieșind din pct.6 al acestui Regulament, documentele aferente controalelor au un model unic pentru toate organele de control și corespund prevederilor anexei la prezentul Regulament.

Toate aceste neclarități și neconcordanțe în ce privește întocmirea planurilor controalelor *reprezintă un factor de risc pentru agenții economici supuși controlului, care nu vor ști cu exactitate în care trimestru este planificată vizita inspectorilor fiscali și, în general, ei nu vor fi siguri că în anul calendaristic, chiar și după publicarea planului anual al controalelor fiscale, nu vor fi supuși totuși controlului. În plus, nerespectarea prevederilor cadrului normativ poate genera abuzuri în planificarea controalelor fiscale sau întreprinderea altor acțiuni neconforme.*

³⁰ [Planul controalelor SFS 2018](#)

³¹ [Planul controalelor 2019](#)

³² [Planul controalelor 2020](#)

³³ [Hotărârea Guvernului nr.464/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor](#)

B. Etapa de control

În conformitate cu Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2018³⁴, pe parcursul anului au fost efectuate 1 261 de controale fiscale în baza planului de control. În plus, au fost efectuate 10 646 controale fiscale prin metoda de verificare operativă, similare controalelor inopinate. Reieșind din Raportul Cancelariei de stat privind controalele de stat pentru anul 2018³⁵, Serviciul Fiscal de Stat a efectuat 1 202 de controale planificate și 17 793 de controale inopinate.

Potrivit constatărilor din Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2019³⁶, pe parcursul anului au fost efectuate 1 130 de controale fiscale în baza planului de control și 15 694 de controale fiscale prin metoda de verificare operativă, similare controalelor inopinate. În același timp, în conformitate cu Raportul Cancelariei de stat privind controalele de stat pentru anul 2019³⁷, Serviciul Fiscal de Stat a efectuat 866 de controale planificate și 14 226 de controale inopinate.

Tabelul nr.3. Numărul controalelor planificate și efectuate în perioada 2018-2029

		2018	2019
Controale planificate	Plan (SFS)	720	882
	Plan (www.controale.gov.md)	720	882
Controale efectuate	Planificate (SFS)	1 261	1 130
	Planificate (www.controale.gov.md)	1 202	886
	Inopinate (SFS)	10 646	15 694
	Inopinate (www.controale.gov.md)	17 793	14 226

Sursa: Elaborat de autori în baza: rapoartelor anuale ale SFS și informațiilor din Registrul de stat al controalelor – www.controale.gov.md

În speță, constatăm diferențe semnificative între datele prezentate publicului referitor la numărul controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat. *Acest fapt comportă riscul efectuării controalelor fără a fi raportate Cancelariei de Stat și fără a fi incluse în Registrul de stat al controalelor, respectiv în afara controlului și monitorizării prevăzute de cadrul normativ. Lipsa unei evidențe corecte a datelor despre controalele efectuate și rezultatele acestora poate ascunde abuzurile/depășirea atribuțiilor de control din partea inspectorilor, manifestate prin efectuarea controalelor repetate, neaplicarea sancțiunilor etc.*

C. Rezultatele controalelor efectuate

În conformitate cu prevederile din pct.51, pct.192, pct.196 din Regulamentul cu privire la efectuarea controlului de către Serviciul Fiscal de Stat, oricare control fiscal la contribuabil se finalizează cu întocmirea și semnarea actului de control pe blanchetă de strictă evidență sau generat de SIA SFS, conform modului stabilit. Structural, actul de control fiscal este constituit din trei părți componente și anume: partea introductivă; partea constatatoare; concluziile asupra actului de control.

Reieșind din prevederile cuprinse în pct.212 și pct.229 al Regulamentului nominalizat și în conformitate cu prevederile art.216 alin.(8) din Codul fiscal, în cazul în care contribuabilul nu este de acord cu conținutul actului de control, acesta este obligat să prezinte în scris, în

³⁴ [Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2018](#)

³⁵ [Raportul Cancelariei de stat privind controalele de stat pentru anul 2018](#)

³⁶ [Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2019](#)

³⁷ [Raportul Cancelariei de stat privind controalele de stat pentru anul 2019](#)

termen de 15 zile calendaristice de la data semnării actului (data recepționării prin intermediul oficiului poștal/intrării în cutia poștală din cabinetul electronic personal al contribuabilului de pe portalul SFS/comunicării prin publicitate), dezacordul cu argumente care confirmă poziția contribuabilului, anexând la dezacord documentele confirmative respective.

În conformitate cu răspunsul SFS, în perioada 2018 – I sem. 2020 au fost depuse 635 de dezacorduri aferente acțiunilor de control fiscal desfășurate la persoane juridice. Însă, SFS nu a răspuns câte dezacorduri au fost întemeiate și luate în considerație la adoptarea deciziilor SFS, nefiind publicate astfel de informații nici în rapoartele anuale de activitate ale SFS.

Tabelul nr.4. Numărul de dezacorduri depuse în perioada 2018 – I sem. 2020 în privința actelor de control fiscal

Subdiviziunea	Perioada			Total
	2018	2019	I sem. 2020	
DCCI	14	18	3	35
DGACM	18	21	5	44
DGAF mun. Chișinău	147	123	47	317
DGAF Centru	69	89	26	184
DGAF Nord	7	10	5	22
DGAF Sud	12	17	4	33
Total	267	278	90	635

Sursa: Elaborat de autori în baza informațiilor prezentate în răspunsul Serviciului Fiscal de Stat

Pornind de la numărul controalelor efectuate în perioada anilor 2018-2019, indicate în Rapoartele de activitate ale SFS, constatăm un număr redus al dezacordurilor la actele de control prezentate de agenții economici. Astfel, în anul 2018 au fost depuse dezacorduri pentru circa 2,2% din actele de control ale SFS, iar în anul 2019 au fost depuse dezacorduri pentru 1,7% din actele de control întocmite de SFS.

Această situație ridică anumite semne de întrebare și poate semnala prezența unor factori de risc. În speță, după cum au afirmat în mai multe rânduri oamenii de afaceri³⁸, ei se tem să confrunte inspectorii fiscali, deoarece vor putea urma răzbunări, inclusiv multiple controale din partea SFS. În plus, tot potrivit oamenilor de afaceri, este mai convenabil să nu te împotrivești și să "te înțelegi" cu inspectorul fiscal pentru a fi sancționat cu amenda cea mai mică prevăzută de cadrul normativ.

În temeiul pct.289 din Regulamentul cu privire la efectuarea controlului de către Serviciul Fiscal de Stat, în cazul în care contribuabilul nu este de acord cu decizia adoptată de către Serviciul Fiscal de Stat, acesta este în drept să prezinte contestație împotriva deciziei Serviciului Fiscal de Stat sau împotriva acțiunilor funcționarului fiscal.

În conformitate cu răspunsul SFS, în perioada 2018 – I sem. 2020 au fost depuse 1 189 de contestații în privința deciziilor asupra cazului de încălcare a legislației emise de Serviciul Fiscal de Stat. În rezultatul contestațiilor:

- 77 de decizii au fost modificate;
- 88 de decizii au fost anulate de SFS;

³⁸ [Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS "Viitorul", 2018](#)

- 50 de decizii au fost de suspendare a executării deciziei contestate, cu dispunerea efectuării unui control repetat.

În speță, constatăm un număr foarte de mic de contestații depuse în privința actelor de control. Or, nici 3% din actele de control fiscale întocmite în perioada 2018 – I sem. 2020 nu au fost contestate de către agenții economici. *Această situație ridică anumite semne de întrebare și poate semnaliza prezența unor factori de risc.* Relevante în acest sens sunt constatările din Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, elaborate de către IDIS "Viitorul"³⁹. Conform acestuia, *"numărul mic de companii care contestă rezultatele controlului este cauzat de mai mulți factori. În cazul în care compania activează cu încălcări și actul de control este întocmit corect, agentul economic preferă să „soluționeze” cazul prin căi neoficiale decât să conteste actul în mod legal. În cazul în care actul de control și constatările din el sunt neîntemeiate, agentul economic preferă să nu lupte pe căi legale și să demonstreze ilegalitatea actului și consideră mai oportun și mai puțin costisitor să recurgă la mijloace neoficiale de „soluționare” a cazului sau să achite oficial sancțiunile și să-și continue activitatea.”*

Este necesar de a sublinia că în circa 18% din cazurile de depunere a contestațiilor de către agenții economici în perioada anilor 2018 – I sem. 2020, Serviciul Fiscal de Stat a reacționat, fie prin modificarea deciziei, fie prin anularea ei sau efectuarea unui control repetat. Acest fapt este salutar și denotă o atitudine corectă față de contribuabili, conform cerințelor legale. Pe de altă parte, *scoate în evidență erorile care se comit inițial la întocmirea actului de control*, emise de Serviciul Fiscal de Stat, prin care se constată încălcarea legislației de către contribuabil. Astfel de erori *pun obstacole în activitatea normală a antreprenorilor și favorizează inclusiv apariția situațiilor de corupție.*

În conformitate cu art.30 din legea nr.131/2012, petițiile și cererile prealabile de contestare a controlului și/sau a rezultatelor acestuia, depuse de agentul economic, sunt examinate conform procedurii prealabile în contenciosul administrativ doar în cadrul consiliilor de soluționare a disputelor, care funcționează în cadrul organului de control. Prin Hotărârea Guvernului nr.380/2018 a fost aprobat Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control⁴⁰. Reieșind din prevederile pct.5 al Hotărârii Guvernului nr.380/2018, Serviciul Fiscal de Stat va elabora și va aproba regulamentul privind modul de organizare și funcționare a consiliilor pentru soluționarea disputelor, în conformitate cu prevederile Codului fiscal.

Prin Ordinul nr.327/2018 a fost aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului de soluționare a disputelor în cadrul Serviciului Fiscal de Stat. În cadrul Consiliului de soluționare a disputelor se examinează doar contestațiile depuse în conformitate cu prevederile art.274¹ alin.(2) lit.a) din Codul fiscal, fiind posibil de contestat doar actele administrative prin care s-a stabilit o obligație fiscală în sumă de peste 500 000 de lei – pentru persoane juridice și peste 250 000 de lei – pentru persoane fizice. În cazul în care contestația nu întrunește condițiile respective, aceasta se examinează conform art.267-274 din Codul fiscal.

În Raportul de activitate pentru anul 2018 se menționează examinarea a 2 contestații în cadrul Consiliului de soluționare a disputelor, iar în Raportul SFS pentru anul 2019 nu

³⁹ [Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS "Viitorul", 2018](#)

⁴⁰ [Hotărârea Guvernului nr.380/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control](#)

există nici o informație despre depunerea și soluționarea cererilor prealabile în cadrul Consiliului pentru soluționarea disputelor al SFS.

Reieșind din prevederile pct.4 subpct.3) din Hotărârea Guvernului nr.380/2018, organele de control au responsabilitatea de elaborare a opțiunilor tehnice pe paginile web pentru oferirea posibilității de a depune petițiile și cererile prealabile în format electronic și de a furniza în regim on-line confirmarea recepționării acestora. În rezultatul analizei paginii web a SFS, constatăm lipsa unor posibilități tehnice de a depune petițiile și cererile prealabile în format electronic și de a furniza în regim on-line confirmarea recepționării acestora.

Tot aici, este necesar de menționat că în perioada 2018-2020 (I semestru) au fost depuse 123 de contestații în privința acțiunilor funcționarilor fiscali. *Acest fapt ar putea evidenția existența anumitor abuzuri din partea inspectorilor, pregătirea profesională insuficientă, fie un comportament lipsit de etică din partea acestora.* Potrivit răspunsului SFS, în perioada respectivă au fost emise 16 decizii de aplicare a sancțiunilor funcționarilor fiscali.

În conformitate cu răspunsul SFS, în perioada 2018 – I sem. 2020 au fost contestate în instanța de judecată 678 de decizii ale Serviciului Fiscal de Stat. În rezultatul examinării contestațiilor, au fost anulate 66 de decizii ale SFS (hotărâri irevocabile) sau circa 10% din numărul total al deciziilor contestate și examinate în instanța de judecată.

În speță, motivele care au stat la anularea deciziilor SFS indică asupra unor riscuri în procesul de control al Serviciului Fiscal de Stat. În rezultatul analizei jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, am constatat mai multe cazuri în care SFS nu a contestat în termenul prevăzut de lege hotărârile instanței de fond sau Curții de Apel⁴¹. *Astfel de situații ar putea apărea în cazul unor "înțelegeri" sau neglijențe în activitatea inspectorilor fiscali, iar consecințele unor astfel de acțiuni/inacțiuni sunt absolvirea de răspundere și sancțiune a agenților economici vinovați de încălcarea legislației. În plus, se constată insuficiența supravegherii interne a acțiunilor efectuate de inspectori din partea managerilor operaționali.* În acest sens, conducerea SFS trebuie să evalueze motivele omiterii termenelor de contestarea a hotărârilor judecătorești, iar în rezultat să fie întreprinse măsuri pentru a evita astfel de cazuri pe viitor.

Într-un șir de cazuri, instanțele de judecată au constatat că deciziile SFS au fost luate fără probe justificative⁴², cu încălcarea procedurilor⁴³, cu aplicarea eronată a prevederilor legale⁴⁴, cu încălcarea prevederilor legale⁴⁵, fie chiar a normelor constituționale⁴⁶. *Aceste fapte arată existența factorilor de risc, precum neaplicarea/necunoașterea procedurilor, insuficiența mecanismelor de control și supraveghere, pregătire profesională insuficientă a angajaților, aspecte ce pot genera riscul neglijenței sau abuzului de serviciu.* În acest context, se recomandă ca inspectorii fiscali să fie instruiți continuu privind întocmirea corectă a conținutului actului de control și deciziei fiscale, dar și verificați periodic de către conducerea entității publice.

⁴¹ [Decizia CSJ din 28.02.2020](#); [Încheiere CSJ din 4.12.2019](#),

⁴² [Încheiere CSJ din 20.05.2020](#), [Încheiere CSJ din 22.01.2020](#),

⁴³ [Încheiere CSJ din 19.02.2020](#)

⁴⁴ [Decizie CSJ din 26.02.2020](#), [Decizie CSJ din 12.02.2020](#), [Încheiere CSJ din 18.12.2019](#)

⁴⁵ [Încheiere CSJ din 15.01.2020](#)

⁴⁶ [Încheiere CSJ din 24.12.2019](#)

IV. ANALIZA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE ȘI ACCESUL LA INFORMAȚII

4.1. Asigurarea transparenței în procesul decizional

Conform Raportului de evaluare a impactului planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020, elaborat recent de IDIS „Viitorul”⁴⁷, doar 7,8% dintre persoanele fizice participante la sondaj⁴⁸ susțin că sunt *în totalitate satisfăcuți* de transparența SFS, iar în cazul persoanelor juridice, un procent de 17,1 se arată *total satisfăcuți*. Mai mult de o treime (35,9%) din rândul cetățenilor susțin că *mai degrabă nu sunt satisfăcuți*, iar în cazul agenților economici, 22% dintre respondenți susțin că sunt mai curând *nesatisfăcuți*.

Lipsa de transparență sau transparența redusă constituie un factor de risc instituțional, care poate genera riscuri, inclusiv de corupție, care pot afecta integritatea și activitatea instituției. Pentru a evalua măsura în care SFS asigură transparența în procesul decizional, am analizat pagina web a SFS, rapoartele privind transparența în procesul decizional, precum și alte rapoartele ale societății civile.

Pagina web a SFS conține o secțiune destinată [„transparenței decizionale”](#), care conține: anunțuri privind inițierea consultării publice a proiectelor de decizii; reguli interne privind asigurarea transparenței; rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional; proiecte de acte legislative și normative.

Regulile interne privind asigurarea transparenței în procesul decizional în cadrul SFS sunt stabilite prin: Regulamentul privind informarea, consultarea și participarea în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor (aprobat prin Ordinul SFS nr.30 din 22 ianuarie 2020).

În perioada 2018-2020, SFS a publicat pe pagina web 56 de proiecte de acte normative pentru consultări publice.⁴⁹ De regulă, aceste anunțuri conțin perioada consultărilor, persoane responsabile, proiectul și nota informativă. Totodată, SFS publică, prin intermediul MF, care este promotor al politicii fiscale, inițiativele de modificări legislative pentru consultări publice. Acestea sunt publicate pe pagina web a MF, cât și pe portalul www.particip.gov.md. Respectiv, în perioada 2019-2020, pe pagina web a MF au fost publicate pentru consultări 52 de proiecte de acte normative ale SFS (pentru anul 2018 – lipsesc datele).

În perioada analizată, constatăm că SFS a publicat toate Rapoartele anuale privind transparența în procesul decizional, pentru anul 2018, 2019, 2020.⁵⁰ Menționăm că publicarea rapoartelor anuale privind transparența în procesul decizional este o obligație conform legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional (art.16, alin.(2)) – nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință.

⁴⁷ http://viitorul.org/files/library/Raport_evaluare_IDIS_UNDP_SFS_01.12.020_0.pdf

⁴⁸ În baza Chestionarelor completate de cetățeni (64 de respondenți) și de agenți economici (41 de respondenți).

⁴⁹ https://www.sfs.md/Proiecte_de_acte_legislative_normative.aspx

⁵⁰ https://www.sfs.md/Rapoarte_anuale_privind_transparenta.aspx

Pe parcursul perioadei anului 2020 nu au fost înregistrate cazuri în care acțiunile sau deciziile SFS au fost contestate pentru nerespectarea Regulamentului privind informarea, consultarea și participarea în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

SFS menționează că în perioada anilor 2018-2020, **nu a survenit nicio propunere din partea contribuabililor** la proiectele de acte normative publicate pentru consultare publică, **nefiind astfel necesare întrunirile consultative**. Lipsa propunerilor din partea contribuabililor poate fi o consecință a faptului că proiectele au fost supuse consultărilor doar prin publicarea acestora pe pagina web a SFS, ceea ce nu este suficient pentru a asigura o implicare veritabilă a cetățenilor în procesul decizional.

Tabelul nr.5. Proiectele de acte normative publicate pentru consultări publice, recomandările recepționate și cazurile de contestare a acțiunilor SFS în perioada 2018-2020

Anul	Proiectele de acte normative publicate pentru consultări publice (pe pagina SFS)	Proiectele de acte normative publicate pe pagina MF	Recomandările primite din partea contribuabililor	Cazuri de contestare a acțiunilor sau deciziilor SFS
2018	18	Lipsește datele	0	0
2019	10	18	0	0
2020	28	34	0	0
Total	56	52	0	0

Sursa: Elaborat de către autor în baza Rapoartelor privind transparența în procesul decizional al SFS pentru perioada 2018-2020 - www.sfs.md

Suplimentar, în scopul asigurării cetățenilor cu posibilitatea implicării în procesul de perfecționare a cadrului legal, prin identificarea și comunicarea actelor normative deficiente care la aplicare au generat sau ar putea genera acte de corupție, abuzuri sau alte ilegalități, PNUD în parteneriat cu CNA au lansat platforma „reLAWed”. Cu toate acestea, numărul semnalărilor este unul foarte mic, deocamdată, în principal, din considerentul că cetățenii cu cunosc despre platformă și scopul acesteia. Acest fapt este confirmat și de un sondaj realizat în 2020 ca parte a Raportului privind evaluarea impactului planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020, elaborat de IDIS „Viitorul”.⁵¹

Conform sondajului realizat⁵², majoritatea respondenților (64,1% cetățeni; 87,8% agenți economici și 56,3% funcționari SFS) **nu cunosc** despre această platformă. Un procent mai mic al respondenților (28,1% cetățeni; 7,3% agenți economici și 32,3% funcționari SFS) susțin că platforma este **utilă**.

Cadrul legal în domeniu, în speță legea nr.239/2008 (art.16, alin.(1) și (2)) prevede că **autoritățile publice vor întocmi și vor aduce la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional**, care vor conține: numărul deciziilor adoptate; numărul total al recomandărilor recepționate; numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate; precum și numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea prezentei legi și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prezentei legi.

⁵¹ http://viitorul.org/files/library/Raport_evaluare_IDIS_UNDP_SFS_01.12.020_0.pdf

⁵² Elaborat de către autori în baza rezultatelor Chestionarelor completate de cetățeni (64 de respondenți), agenți economici (41 de respondenți) și funcționari SFS (96 de respondenți).

În concluzie, constatăm unele deficiențe în ceea ce privește asigurarea transparenței în procesul decizional la nivelul SFS. Or, consultările publice prin intermediul paginii web nu sunt suficiente pentru a implica contribuabilii și părțile interesate în acest proces. O altă constatare vizează pagina web, care nu este destul de intuitivă, și secțiunea „transparență decizională”, care este atribuită la rubrica „legislație fiscală”, care aparent nu are nicio relevanță. Aceasta o demonstrează și sondajele în rândul contribuabililor la care s-a făcut anterior referință.

În concluzie, riscurile aferente transparenței în procesul decizional sunt moderate și cu o probabilitate înaltă de apariție. Prin urmare, dacă nu vor fi întreprinse măsuri pentru reducerea acestora, ar putea fi afectată activitatea și imaginea instituției, dar și capacitatea acesteia de a-și atinge obiectivele.

4.2. Asigurarea accesului la informații de interes public

Legea privind accesul la informație nr.982 din 11.05.2000 (art.11, alin.(1)) prevede că autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public, precum și să **garanteze liberul acces la informație. De asemenea, autoritățile publice au obligația să dea publicității propriile acte adoptate; să mențină informațiile, documentele aflate la dispoziția sa, în formă actualizată; precum și să desfășoare în mod public întrunirile și ședințele în cadrul autorităților publice etc.**

Pagina web a SFS conține informații utile care se referă la legislația fiscală, diverse formulare, contribuabili, serviciile fiscale, inclusiv cele electronice furnizate cetățenilor, mecanism de depunere a petițiilor, orele de audiență ale cetățenilor, inclusiv audiență online. De asemenea, sunt disponibile publice [numele / prenumele, funcția și datele de contact](#) ale managerilor direcțiilor din cadrul SFS.

Informațiile disponibile pe pagina web despre [activitatea SFS](#) cuprind: planurile, programele și rapoartele privind implementarea lor; informații privind controlul fiscal (planurile de controale fiscale anuale); și informații ce vizează integritatea instituțională (lista beneficiarilor cadourilor, rezumate privind implementarea planului anticorupție). Datele statistice (lunare, trimestriale, anuale) pe diferite domenii, care se referă la contribuabili, încasările la BPN administrate de SFS, taxe, impozite, petiții, controlul fiscal, sancțiunile contravenționale aplicate de SFS sau executarea bugetului SFS, sunt publicate în [Catalogul SFS de date guvernamentale](#) disponibil pe pagina web.

Conform raportului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”, elaborat de Transparency Internațional Moldova⁵³, SFS respectă, în mare măsură, cerințele privind conținutul paginii web, obținând un scor de 3,2 (pe o scară de la 0 la 4, unde 4 semnifică publicarea unor informații relevante, complete care confirmă aplicarea politicii).

Conform celui mai recent Raport al Ministerului Finanțelor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea SNIA 2017-2020⁵⁴, în **anul 2019, în adresa SFS au parvenit 400 de solicitări de acces la informații**, în

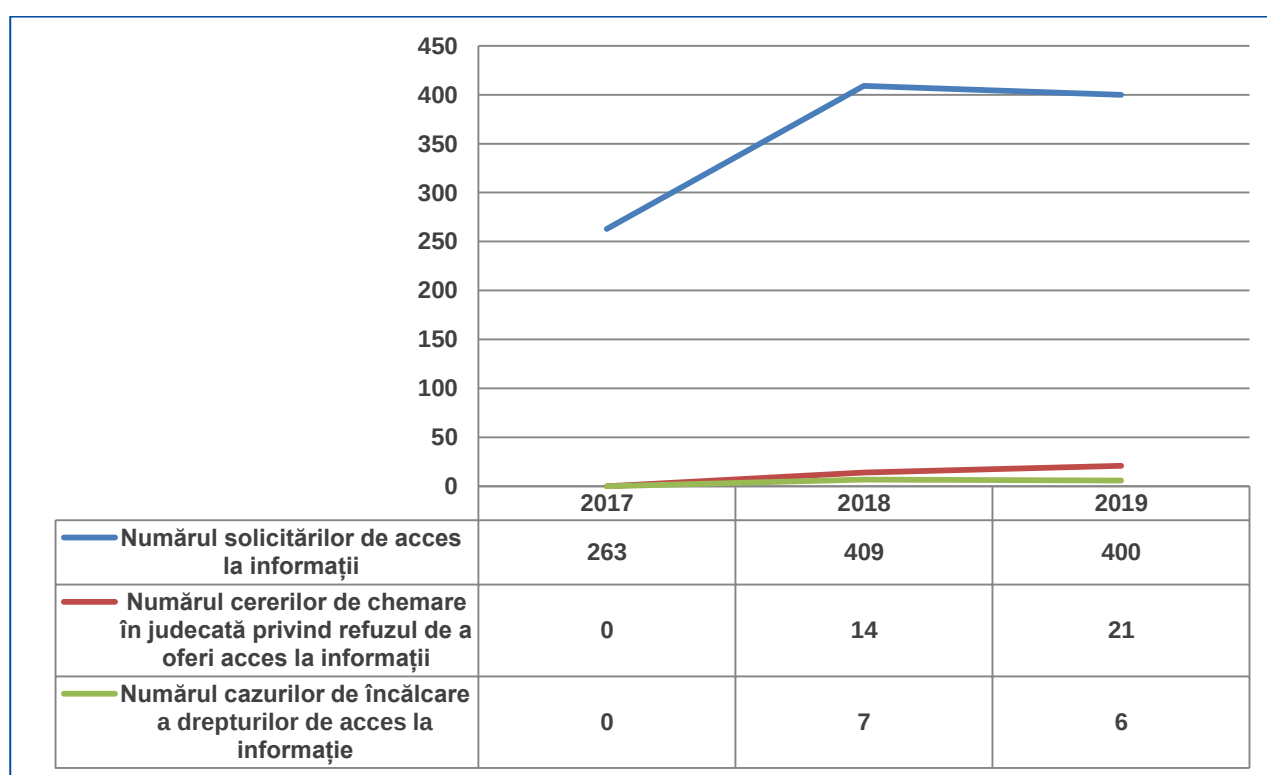
⁵³ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/10/Raport-monitorizare-generalizat-1.pdf>

⁵⁴ <https://mf.gov.md/ro/content/anticorup%C8%99Bia>

baza cărora s-au oferit informații. Însă, au fost depuse și contestații în instanța de judecată pe motivul refuzului de a oferi acces la informație. Astfel, au fost înregistrate **21 de cereri de chemare în judecată a SFS privind refuzul de a oferi acces la informații**. La situația de la finele perioadei de raportare, au rămas definitive și irevocabile 10 hotărâri ale instanței de judecată la acțiuni aferente furnizării informațiilor, dintre care în 6 cazuri s-a constatat încălcarea dreptului de acces la informație și stabilită obligativitatea SFS de a prezenta informația solicitată.

Pentru comparație, în anul 2018, SFS a recepționat un număr similar de 409 de solicitări de acces la informații, fiind depuse și 14 cereri de chemare în judecată privind refuzul de a oferi acces la informații. La situația din 31.12.2018, au rămas definitive și irevocabile 7 hotărâri emise de către Judecătoria Chișinău la acțiuni intentate pe motiv de refuz al SFS de a furniza informații.

Diagrama nr.6. Evoluția solicitărilor de acces la informație la SFS în perioada 2017-2019



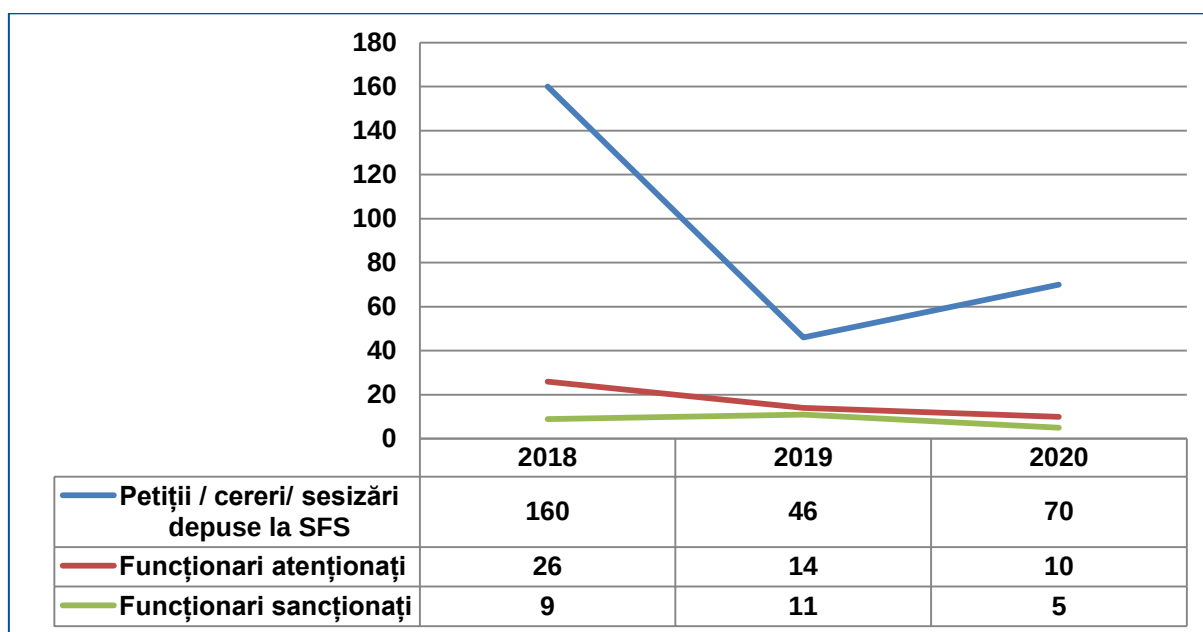
Sursa: Elaborat de către autori în baza informațiilor din Rapoartele Ministerului Finanțelor privind implementarea SNIA pentru anii 2017-2019 (www.mf.gov.md)

Suplimentar, au fost analizate datele privind numărul de petiții disponibile în Catalogul SFS de Date Guvernamentale de pe pagina web a SFS⁵⁵. Ca urmare a analizei datelor SFS, constatăm că **în perioada anilor 2018-2019, numărul petițiilor/cererilor a înregistrat un trend descendent**. Astfel, dacă în anul 2018 au fost depuse 160 de petiții în adresa SFS, în anul 2019 – numărul s-a redus la 46 de petiții/cereri, iar în anul 2020 au fost înregistrate 70 de petiții/cereri. Dacă este să analizăm gradul de executare a acestora, menționăm că petițiile/cererile/sesizările primite spre examinare în adresa SFS **au fost executate** de către structura responsabilă (Direcția Securitate internă și anticorupție) **în proporție de 97,5% în 2018, de 100% – în anul 2019 și de 94% – în anul 2020**.

⁵⁵ https://www.sfs.md/Catalogul_SFS.aspx

În rezultatul examinării petițiilor/cererilor/sesizărilor, în perioada 2018-2020, **funcționarii fiscali au fost fie atenționați (50 de cazuri), fie sancționați (25 de cazuri)**. În celelalte cazuri, ca urmare a examinării petițiilor/cererilor/sesizărilor, în raport cu funcționarii fiscali s-a constatat că acțiunile funcționarilor fiscali au fost în conformitate cu legislația în vigoare. Dacă analizăm în dinamică numărul funcționarilor în raport cu care au fost luate măsuri, atunci observăm că atât numărul funcționarilor atenționați s-a redus (de la 26 în a.2018 la 10 în a.2020), cât și cel al funcționarilor sancționați – de la 9 în a.2018 la 5 funcționari în a.2020. Aceasta este o consecință directă a reducerii numărul petițiilor/cererilor și sesizărilor depuse la SFS și, deci, poate fi interpretată pozitiv ca un rezultat al reducerii încălcărilor și abaterilor admise de funcționarii fiscali. Dar, pe de altă parte, există și probabilitatea unei situații în care mecanismul de responsabilizare a funcționarilor nu este eficient și, în consecință, nu toți cei care admit încălcări sunt sancționați, în final.

Diagrama nr.7. Evoluția petițiilor/sesizărilor/cererilor recepționate de SFS și numărul funcționarilor atenționați și sancționați, în perioada 2018-2020



Sursa: Elaborat de către autori în baza datelor din Catalogul de Date Guvernamentale al SFS

În continuare am analizat accesul la informații privind procedura de depunere a unei petiții/cereri sau sesizări în adresa SFS. Așadar, informațiile privind depunerea petițiilor la SFS sunt disponibile pe [pagina sa web](#) fiind menționate modalitățile prin care poate fi depusă o petiție: prin poștă, prin poșta electronică sau prin cutia poștală din incinta SFS. De asemenea, este disponibilă informația privind procedura de primire și examinare a mesajelor pe numele SFS, expediate în format electronic.

În procesul de elaborare a prezentului raport, a fost transmisă o cerere de acces la informații (30 octombrie 2020) către SFS, conform prevederilor legii nr.982/2000, art.16, alin.(1). SFS a oferit răspuns la cerere (30 noiembrie 2020), însă a încălcat termenul stabilit de lege și anume – 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație.

În urma analizei accesului la informațiile deținute SFS, concluzionăm că scăderea numărului petițiilor/cererilor/sesizărilor depuse în adresa SFS, cât și a numărului funcționarilor atenționați/sancționați poate semnifica, pe de o parte, reducerea abaterilor și

încălcărilor admise de funcționarii fiscali. Dar, pe de altă parte, poate însemna și scăderea încrederii cetățenilor în faptul că vor fi întreprinse măsuri ca urmare a petiției/sesizării depuse, sau un mecanism de sancționare a funcționarilor ineficient, care nu asigură aplicarea măsurilor pentru funcționarii care admit încălcarea normelor legale. Menționăm că atât în anul 2018 (14), cât și anul 2019 (21), au fost înregistrate cereri de chemare în judecată a SFS privind refuzul de a oferi acces la informații. În final, în 6 cazuri în 2019 și în 7 cazuri în 2018, s-a constatat încălcarea dreptului de acces la informație și stabilită obligativitatea SFS de a prezenta informația solicitată.

În concluzie, constatăm că riscurile aferente activității de oferire a accesului la informație de către SFS sunt moderate și cu probabilitate medie de apariție. Așadar, în lipsa măsurilor de prevenire sau chiar înlăturare a deficiențelor și sancționarea încălcărilor, ar putea fi efecte negative asupra imaginii instituției, încrederii contribuabililor, dar și asupra capacității acesteia de a-și atinge obiectivele instituționale.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI

1. În pofida existenței unor prevederi similare în procedurile de efectuare a controlului fiscal cu procedurile reglementate de legea nr.131/2012, au fost identificate mai multe diferențe semnificative de reglementare, care pot constitui factori de risc și pot duce la consecințe nefavorabile pentru agenții economici.

Această problemă conceptuală urmează a fi readusă în discuțiile publice și pe agenda decidenților, cu analiza opțiunii de a extinde dispozițiile legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și asupra controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat. În rezultat, controlul fiscal se va supune principiilor fundamentale, normelor și cerințelor generale care reglementează toate controalele, fapt ce va asigura drepturile și garanțiile în favoarea persoanei supuse controlului și va face mai ușoară informarea agenților economici referitor la drepturile și obligațiile ce le au.

2. Cele mai importante diferențe de reglementare, care pot constitui riscuri majore în procesul de control, se referă la următoarele:
 - a) Desfășurarea controlului fiscal până la două luni calendaristice, cu posibilitatea prelungirii duratei cu cel mult 3 luni calendaristice, poate reprezenta un instrument de presiune asupra agentului economic, fiind un factor de risc pentru apariția cazurilor de corupție „impusă”. Este oportun de a revizui și restrânge durata controlului fiscal pentru a nu afecta activitatea normală a companiei.
 - b) Stabilirea termenului controlului potrivit convingerii șefului direcției (secției) din cadrul SFS, în temeiul unor criterii foarte generale, acordă o libertate și discreție totală în stabilirea duratei de efectuare a controlului fiscal, cu toate consecințele negative care reies dintr-un control care durează o perioadă mare de timp. Este important de a reglementa criterii clare și exhaustive de determinare a duratei unui control fiscal, cu excluderea factorului subiectiv.
 - c) Reglementările interne deviază de la normele din legea nr.131/2012, aplicabile controlului fiscal, fiind în pericol realizarea acelor puține garanții generale în favoarea persoanei supuse controlului, extinse și asupra controlului efectuat de către Serviciul Fiscal de Stat. În speță, se impune ajustarea reglementărilor interne pentru a corespunde normelor privind înregistrarea, supravegherea și raportarea controalelor SFS în Registrul de stat al controalelor.
 - d) Realizarea de către SFS a unor măsuri în forță în privința agentului economic (suspendarea operațiunilor la conturile bancare, anularea înregistrării contribuabilului TVA etc.) când acesta din varii motive nu se prezintă la citația expediată de SFS sau când nu este găsit la adresa juridică, poate bloca activitatea unui agent economic și îl pot determina să realizeze acte de corupție pentru soluționarea situației. Este necesară revizuirea acestor măsuri și identificarea altor modalități de asigurare a prezenței contribuabililor, fără a pune presiune suplimentară pe agentul economic.
 - e) Existența prevederilor care lasă la discreția Serviciului Fiscal de Stat amânarea sau nu a controlului fiscal, chiar și în cazul unor motive obiective prezentate de către contribuabil, favorizează apariția abuzurilor și presiunii din partea SFS.

Este necesar de stabili exact în reglementările interne obligația de amânare a controlului fiscal în cazul unor temeuri justificative.

- f) Reglementările care acordă posibilitatea efectuării controlului fiscal doar de către un singur funcționar fiscal crește probabilitatea că nu va fi asigurat un control obiectiv și calitativ, precum și poate favoriza condițiile pentru admiterea unor influențe necorespunzătoare și lipsa reflectării tuturor încălcărilor stabilite în cadrul controlului. Recomandăm excluderea excepției respective și efectuarea controlului fiscal la fața locului cu participarea a cel puțin doi funcționari fiscali. Acest fapt va corespunde și cerințelor prevăzute pentru controalele efectuate în baza legii nr.131/2012.
 - g) Efectuarea controlului repetat la agentul economic, în caz de rea credință și intenție a inspectorului fiscal, ar putea avea scopul de a pune presiune suplimentară pe agentul economic și de a-l determina în final să recurgă la acte de corupție. Ar fi oportun de indicat o garanție suplimentară pentru contribuabili în cazul unui control repetat, spre exemplu, în cazul depunerii unei contestații, să nu se agraveze situația în raport cu controlul inițial.
 - h) Inexistența obligației de a nu sancționa imediat agentul economic în cazul unor încălcări minore, care nu aduce un prejudiciu statului sau altor părți, accentuează în continuare caracterul represiv și punitiv al controlului fiscal, descurajează businessul de bună credință și favorizează elementele de coruptibilitate. Este necesar de a pune accent pe aspectul consultativ al controlului fiscal, prin reglementarea expresă a unui mecanism, prin care inspectorul fiscal va formula recomandări de remediere și va acorda un timp suficient agentului economic pentru remedierea încălcărilor minore, depistate în cadrul controlului fiscal.
 - i) Aplicarea sechestrului pe conturile bancare ale agenților economici, ca măsuri de executare a obligațiilor fiscale, pot reprezenta în multe cazuri abuzuri, care blochează activitatea unui agent economic. Este necesar de apela la astfel de măsuri doar în cazurile cu pericol sporit și de a utiliza alte măsuri existente, agreeate împreună cu agentul economic, care nu pun obstacole în activitatea antreprenorială. În plus, se impune un control managerial mai riguros asupra cazurilor de aplicare a sechestrului pe conturile bancare, fapt ce ar reduce din eventualele riscuri.
3. În actele normative de bază ale Serviciului Fiscal de Stat au fost identificate câteva lacune și riscuri referitor la numirea organelor de conducere, care pot influența independența acestei autorități publice. În acest sens, notăm lipsa unor cerințe specifice privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere al Serviciului Fiscal de Stat, fapt care poate facilita accesul în funcție a unor persoane nepotrivite funcției. În plus, persoanele numite în organele de conducere pot exercita această funcție un număr nelimitat de mandate și ani, nefiind stabilită o limită în acest sens.

În contextul celor menționate, considerăm oportun de a completa expres actele normative de bază ale Serviciului Fiscal de Stat cu cerințe specifice privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere. La fel, este oportun de inserat interdicția de implicare în ultimii doi ani în activități politice a candidaților la funcțiile de conducere. Totodată, este necesar de a reglementa expres

cerința ca persoana numită anterior în organele de conducere să poată fi numită pentru un nou mandat doar o singură dată.

4. Serviciul Fiscal de Stat a elaborat și instituit mai multe instrumente de integritate, prevăzute de cadrul normativ în domeniu, care pot contribui la asigurării integrității instituționale. Obiecția generală se referă la nepublicarea pe pagina web a unui șir de informații și documente referitoare la realizarea acțiunilor anticorupție. În același timp, constatăm nerealizarea unor măsuri de integritate obligatorii, fie realizarea formală, fără a produce impactul scontat.

În vederea asigurării integrității instituționale, Serviciul Fiscal de Stat trebuie să depună eforturi pentru a realiza următoarele:

- Publicarea pe pagina web a tuturor Ordinelor SFS, prin care au fost aprobate proceduri, mecanisme și instrumente de integritate în cadrul entității publice;
 - Elaborarea și aprobarea unui nou Plan de integritate în cadrul entității publice;
 - Publicarea pe pagina web și în rapoartele de activitate ale SFS a informațiilor privind cazurile de încălcare a regimului conflictelor de interese și finalitatea acestora;
 - Publicarea pe pagina web a Registrului special de evidență a cadourilor, care trebuie să includă toate cadourile primite de către agenții publici, cu descrierea lor, specificarea dacă sunt cadouri admisibile (valoarea estimată, mențiuni despre acțiunile în privința acestora) sau inadmisibile (mențiuni despre transmiterea către CNA), a circumstanțelor în care au fost transmise;
 - Publicarea pe pagina web a informațiilor referitor la activitatea comisiei de evaluare și evidență al cadourilor;
 - Publicarea pe pagina web și în rapoartele de activitate ale SFS a informațiilor despre cazurile de influență necorespunzătoare, cazurile de corupție și avertizările de integritate;
 - Impulsionarea angajaților să raporteze ilegalitățile în cadrul entității publice, cu asigurarea mecanismelor de protecție a angajaților care denunță o faptă de corupție;
 - Continuarea procesului de instruire (cel puțin anual) a angajaților referitor la prevederile cadrului legal în domeniul integrității și procedurile/actele interne în domeniul integrității existente în cadrul entității publice;
 - Elaborarea și publicarea pe web a informațiilor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție.
5. Constatăm un grad înalt de realizare a măsurilor de elaborare și implementare a normelor de etică și conduită în cadrul Serviciului Fiscal de Stat. Instruirile masive ale angajaților fiscali privind normele de comportament scade din riscurile posibile de corupție.

În speță, managementul entității publice are obligația să publice Codul de conduită al funcționarului fiscal pe pagina sa web. În plus, Direcția securitate internă și anticorupție din cadrul SFS are responsabilitatea de a reacționa prompt la toate devierile în comportamentul funcționarilor fiscali, sesizate de petiționari, și a implementa eficient măsurile stabilite pentru nerespectarea Codului de conduită.

6. În baza analizei modului în care SFS gestionează mijloacele financiare publice, concluzionăm că gestionarea mijloacelor financiare în cadrul SFS nu este afectată de riscuri de corupție iminente. Aceasta se datorează gestionării adecvate a resurselor financiare, care sunt preponderent alocate din bugetul de stat (94-97%), dar și al transparenței gestionării resurselor financiare prin publicarea pe pagina web (Catalogul SFS de date) a datelor statistice privind executarea bugetului, inclusiv veniturile și cheltuielile SFS lunar. Ponderea altor surse de finanțare este de doar 3-4% și reprezintă încasările de la prestarea serviciilor cu plată și plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public. Analiza bugetului SFS în ultimii ani relevă o evoluție pozitivă în perioada 2017-2019 și o ușoară scădere în 2020, an marcat de criza pandemică.

În concluzie, riscurile de corupție aferente gestionării mijloacelor financiare în cadrul SFS sunt minore, cu o probabilitate mică de apariție. Respectiv, aceste riscuri pot apărea doar în circumstanțe puțin probabile și pot avea un efect neînsemnat asupra capacității instituției de a-și atinge obiectivele instituționale. Așadar, se recomandă SFS întreprinderea tuturor măsurilor necesare pentru administrarea transparentă și eficientă a bugetului instituției cu respectarea prevederilor legale. O atenție deosebită urmează a fi acordată publicării informațiilor bugetare într-o manieră clară și accesibilă.

7. Analizând procesul de achiziție în cadrul SFS, concluzionăm că nerespectarea unor prevederi legale, transparența redusă în procesul de achiziție, în special lipsa oricăror informații pe pagina web a instituției, cât și deficiențele și inconsistențele în datele publicate comportă **riscuri de corupție moderate, cu o probabilitate înaltă de apariție**. Riscurile care ar putea apărea sunt: riscul dezinformării operatorilor economici; favorizarea unor operatori economici, executare necorespunzătoare a obligațiilor de către membrii grupului de lucru; conflicte de interese; coruperea membrilor grupului de lucru; executarea necalitativă a contractelor; promovarea unor interese personale ori interese de grup și tăinuirea acestora.

Recomandăm SFS să asigure transparența etapei de implementare a contractelor de achiziții prin publicarea rapoartelor de monitorizare a executării contractelor de achiziții cu includerea informațiilor precum: datele privind etapa de executare a obligațiunilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc. Totodată, este necesară îmbunătățirea calității datelor privind achizițiile care sunt publicate și utilizarea unui format unic pentru o accesibilitate sporită, dar și pentru a permite analiza și compararea lor. Or, datele privind achizițiile publice sunt publicate periodic, dar în format și conținut diferit, ceea ce face dificilă înțelegerea și utilizarea lor. O altă recomandare pentru SFS este să invite reprezentanți ai societății civile să facă parte din componența grupului de lucru pentru achiziții, utilizând mecanismul prevăzut în Regulamentul privind activitatea grupului de lucru. Aceasta ar îmbunătăți cooperarea dintre SFS și societatea civilă, imaginea SFS, dar și încrederea cetățenilor în faptul că SFS utilizează banii publici în mod transparent și eficient.

8. Sistemul de control intern managerial al SFS este doar parțial conform cu Standardele naționale de control intern în sectorul public. Iar, organizarea și funcționarea acestuia permite parțial furnizarea unei asigurări rezonabile, precum că fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operaționale au fost utilizate în condiții de transparență, economicitate, eficiență, eficacitate, legalitate, etică și integritate.

Așadar, în baza constatărilor privind **controlul intern managerial în cadrul SFS**, concluzionăm că **riscurile aferente controlului intern managerial sunt moderate și cu o probabilitate medie de apariție**. Pentru prevenirea acestor riscuri este necesară întreprinderea unor măsuri de îmbunătățire a modului de funcționare și organizare a sistemului de control intern managerial. Aceasta ar contribui la eficientizarea activităților de control în toate procesele și la toate nivelurile și subdiviziunile SFS. Suplimentar, este necesară îmbunătățirea sistemului de raportare, prin care este stabilit tipul de informație, direcțiile responsabile, termenul de prezentare, destinatarul și sursa de acumulare a informației ce urmează a fi prezentată. Or, sunt constatate deficiențe și incoerențe în datele și rapoartele care sunt făcute publice. Iar, managerul instituției trebuie să asigure emiterea și publicarea pe pagina web instituțională a Declarației de răspundere managerială în termenii legali. Declarația pentru anul 2020 urmează a fi publicată după evaluarea sistemului de control intern managerial de către managerul SFS până la 1 martie 2021.

9. În ceea ce privește transparența în procesul decizional, în perioada 2018-2020, SFS a elaborat și publicat pentru consultări publice 56 de proiecte de acte normative. Or, consultările publice prin intermediul paginii web nu sunt suficiente pentru a implica contribuabilii și părțile interesate în acest proces. Aceasta o demonstrează și sondajele în rândul contribuabililor la care s-a făcut anterior referință. **În concluzie, riscurile aferente transparenței în procesul decizional sunt moderate și cu o probabilitate înaltă de apariție.**

În scopul îmbunătățirii transparenței decizionale, se recomandă SFS să asigure transparența la toate etapele procesului decizional și nu doar la etapa publicării proiectelor de acte normative pe pagina web. Respectiv, SFS urmează să asigure o participare reală în procesul decizional și să organizeze consultări publice (cel puțin, pentru proiecte normative importante, care produc impact major) pentru a colecta recomandările participanților (cetățeni, reprezentanți ai businessului, organizații ale societății civile). Aceasta va contribui la îmbunătățirea percepției societății asupra transparenței SFS, dar și a încrederii contribuabililor.

De asemenea, recomandăm SFS să îmbunătățească structura, formatul și conținutul paginii web a SFS cu scopul de o face mai accesibilă și intuitivă pentru contribuabili. Deși SFS asigură publicarea multor date statistice, informații și rapoarte pe pagina web, acestea uneori se regăsesc la rubrici care nu corespund conținutului informației (ex. Planurile de achiziții la rubrica „rapoarte”; Declarațiile de răspundere managerială la rubrica „planuri și programe”; rubrica „transparența decizională” la secțiunea „legislație fiscală”).

10. În urma analizei accesului la informații la nivelul SFS, concluzionăm că scăderea numărului petițiilor/cererilor/sesizărilor depuse în adresa SFS, cât și a numărului funcționarilor atenționați/sanționați poate semnifica, pe de o parte, reducerea abaterilor și încălcărilor admise de funcționarii fiscali. Dar, pe de altă parte, poate însemna și scăderea încrederii cetățenilor în faptul că vor fi întreprinse măsuri ca urmare a petiției/sesizării depuse, sau un mecanism de sancționare a funcționarilor

ineficient care nu asigură aplicarea măsurilor pentru funcționarii care admit încălcarea normelor legale. Atât în anul 2018 (14), cât și anul 2019 (21) au fost înregistrate cereri de chemare în judecată a SFS privind refuzul de a oferi acces la informații. În final, în 6 cazuri în 2019 și în 7 cazuri în 2018, s-a constatat încălcarea dreptului de acces la informație și stabilită obligativitatea SFS de a prezenta informația solicitată.

În concluzie, constatăm că **riscurile aferente activității de oferire a accesului la informație de către SFS sunt moderate și cu probabilitate medie de apariție.** Așadar, în lipsa măsurilor de prevenire sau chiar înlăturare a deficiențelor și sancționare a încălcărilor, ar putea fi efecte negative asupra imaginii instituției, încrederii contribuabililor, dar și asupra capacității acesteia de a-și atinge obiectivele instituționale.

În baza constatărilor, recomandăm SFS asigurarea accesului la informații publice pentru toți solicitanții de informații pentru a nu admite îngrădirea acestui drept al cetățeanului prevăzut de lege. Aceasta va contribui la reducerea numărului de cazuri de cereri de chemare în judecată, precum și va eficientiza resursele SFS (cele financiare, umane, de timp) necesare în aceste procese de judecată. Măsurile de prevenire și reducere a riscurilor aferente accesului la informație vor avea impact pozitiv asupra imaginii instituției, încrederii contribuabililor, dar și asupra capacității acesteia de a-și atinge obiectivele instituționale.

Suplimentar, se recomandă păstrarea unui format unic în cazul prezentării acelorași informații în perioade diferite. Or, prezentarea informațiilor și rapoartelor în formate diferite și cu categorii de informații diferite îngreuează accesul la informație, făcând dificilă analiza și comparația datelor pentru utilizatori. Recomandăm întreprinderea eforturilor pentru publicarea informațiilor actualizate, accesibile, clare și intuitive pentru orice contribuabil, ceea ce va spori gradul de informare al contribuabililor și încrederea acestora în instituție.

11. Procesul de planificare anuală a controalelor fiscale este unul confuz, nefiind clare temeiurile legale care permit Serviciului Fiscal de Stat să elaboreze liste lunare de controale planificate, adițional la lista anuală a controalelor planificate. În plus, planul controalelor fiscale anuale nu prevede trimestrul în care este preconizată efectuarea controlului, deviind de la modelul unic, stabilit de cadrul normativ pentru toate organele de control. Toate aceste neclarități și neconcordanțe în ce privește întocmirea planurilor controalelor reprezintă un factor de risc pentru agenții economici supuși controlului, care nu vor ști cu exactitate în care trimestru este planificată vizita inspectorilor fiscali și, în general, ei nu vor fi siguri că în anul calendaristic, chiar și după publicarea planului anual al controalelor fiscale, nu vor fi supuși totuși controlului.

Este important de a ajusta reglementările interne în conformitate cu normele privind planificarea controalelor, cuprinse în cadrul normativ existent, aplicabile controalelor fiscale. În speță, se impune clarificarea planificărilor lunare și respectarea modelelor documentelor uniformizate referitor la planificarea controalelor.

12. Analiza efectuată a scos în evidență diferențe semnificative între datele prezentate publicului în rapoartele anuale de activitate și în Registrul de stat al controalelor referitor la numărul controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat. Lipsa unei evidențe corecte a datelor despre controalele efectuate și rezultatele acestora, în mod special neincluderea acestora în Registrul de stat al controalelor, poate ascunde

abuzurile, depășirea atribuțiilor de control din partea inspectorilor fiscali, alte neconformități, care în final sunt în afara monitorizării prevăzute de cadrul normativ.

Este necesară identificarea și soluționarea de comun acord între Serviciul Fiscal de Stat și Cancelaria de Stat a problemelor care duc la discrepanțele între numărul controalelor anuale efectuate, reflectate în rapoartele anuale și publicate în Registrul de stat al controalelor.

- 13.** Din informațiile publice și cele oferite de Serviciul Fiscal de Stat, constatăm un număr extrem de mic de dezacorduri și contestații depuse în privința actelor de control și deciziilor finale. Această situație ridică anumite semne de întrebare și pot semnala prezența unor elemente de coruptibilitate.

Considerăm oportună efectuarea unei analize de către Serviciul Fiscal de Stat pentru a identifica cauzele numărului de mic de dezacorduri și contestații depuse și întreprinderea măsurilor care se impun. În speță, se impune un control și monitorizare mai eficientă din partea managementului superior.

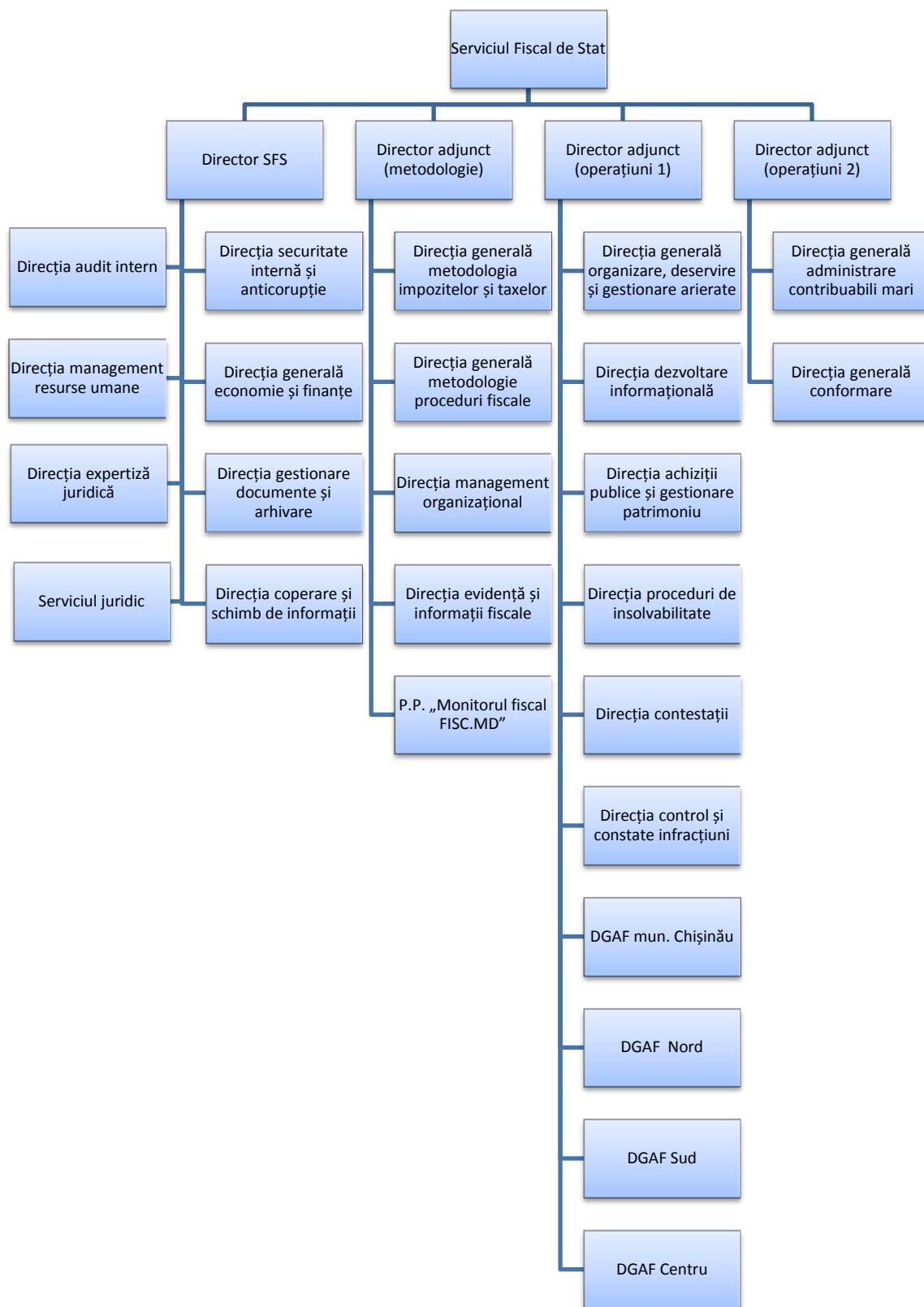
- 14.** Din informațiile oferite de Serviciul Fiscal de Stat, constatăm mai multe contestații depuse în privința acțiunilor funcționarilor fiscali, unii din ei fiind sancționați în rezultatul anchetelor desfășurate. Acest fapt ar putea evidenția existența anumitor abuzuri din partea inspectorilor, pregătirea profesională insuficientă, fie un comportament lipsit de etică din partea acestora.

Este important ca Serviciul Fiscal de Stat să analizeze problemele invocate în contestațiile contribuabililor și să reacționeze la ilegalitățile comise de către inspectorii fiscali.

- 15.** Circa 10% din numărul total al deciziilor contestate și examinate în instanța de judecată au fost anulate în perioada anilor 2018-2020. Mai multe decizii au fost anulate pe motiv că Serviciul Fiscal de Stat nu a contestat în termenul prevăzut de lege hotărârile instanței de fond sau Curții de Apel, fapt care poate indica asupra unor "înțelegeri" sau neglijențe în activitatea inspectorilor fiscali. Printre motivele frecvente care stau la baza anulării deciziilor putem remarca lipsa probelor justificative, întocmirea actelor cu încălcarea procedurilor, cu aplicarea eronată a prevederilor legale, cu încălcarea prevederilor legale, fie chiar a normelor constituționale. Aceste fapte indică asupra pregătirii profesionale insuficiente a angajaților, insuficiența mecanismelor de control și supraveghere, fie chiar prezența elementelor de coruptibilitate.

Conducerea Serviciului Fiscal de Stat trebuie să evalueze motivele anulării actelor sale și să întreprindă măsuri, în special pentru neadmiterea expirării termenelor legale de contestare a hotărârilor judecătorești. În plus, se recomandă ca inspectorii fiscali să fie instruiți continuu privind întocmirea corectă a conținutului actului de control, conform cerințelor legale, dar și verificați periodic de către conducerea entității publice.

Anexa nr. 1. Organigrama SFS



Bibliografie

Acte normative

1. [Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997](#)
2. [Hotărârea Guvernului nr.395/2017 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat](#)
3. [Legea cu privire la CNA nr.1104/2002](#)
4. [Legii integrității nr.82/2017](#)
5. [Legea privind declararea averii și intereselor personale 133/2016](#)
6. [Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020](#)
7. [Legea privind evaluarea integrității instituționale 325/2013](#)
8. [Hotărârea Guvernului nr.767/2014 pentru implementarea Legii 325/2013 privind testarea integrității instituționale](#)
9. [Legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018](#)
10. [Legea privind protecția datelor cu caracter personal nr.133/2011](#)
11. [Legea privind achizițiile publice nr.131/2015](#)
12. [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014](#)
13. [Legea privind controlul financiar public intern nr.229/2010](#)
14. [Ordinul Ministerului Finanțelor nr.4/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială](#)
15. [Standardele Naționale de control intern în sectorul public, probate prin Ordinul MF nr.189 din 05.11.2015](#)
16. [Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător](#)
17. [Hotărârea Guvernului nr.379/2018 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor](#)
18. [Hotărârea Guvernului nr.464/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor](#)
19. [Hotărârea Guvernului nr.380/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control](#)
20. [Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional](#)
21. [Legea privind accesul la informație nr. 982/2000](#)
22. [Regulamentul cu privire la efectuarea controlului de către Serviciul Fiscal de Stat, aprobat prin Ordinul SFS nr.320 din 31 iulie 2019](#)
23. [Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.325/2018](#)
24. [Hotărârea Guvernului nr.676/2017 „Privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020”](#)
25. [Ordinul IFPS nr.467 din 29.03.2017 privind aprobarea Regulamentului cu privire la modul de gestionare a Registrului declarațiilor privind conflictele de interese și modul de declarare și soluționare a conflictului de interese](#)
26. [Ordinul SFS nr.287 din 13 iunie 2020 cu privire la eficientizarea activității, respectarea prevederilor Legii privind codul de conduită a funcționarului public nr.25/2008, Legii integrității nr.82/2017 și Hotărârii Guvernului nr.116/2020 în cadrul Serviciului Fiscal de Stat](#)
27. [Ordinul SFS nr.524 din 31.03.2017 referitor la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare](#)

28. Ordinul SFS nr.453 din 21.10.2019 a fost aprobat Regulamentul privind avertizorii de integritate și Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate din cadrul SFS
29. Codul de conduită al funcționarului fiscal a fost aprobat prin Ordinul SFS nr.288 din 30.05.2018
30. Regulamentul privind prelucrarea și protecția informațiilor ce conțin date cu caracter personal în cadrul SFS, aprobat prin Ordinul SFS nr.536 din 25.11.2019
31. Ordinul SFS nr.283 din 22.08.2018 privind aprobarea Politicii securității informaționale a Serviciului Fiscal de Stat
32. Ordinul SFS nr.107 din 24.02.2015 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind determinarea și clasificarea riscurilor de conformare fiscală
33. Ordinul SFS nr.164 din 28.03.2018 cu privire la aprobarea Recomandărilor metodice privind principiile și procedurile de selectare a metodei de conformare (voluntară/forțată) față de contribuabilii reieșind din riscurile identificate
34. Ordinul SFS nr.351 din 28.06.2018 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind clasificarea agenților economici contribuabili mari conform cadranelor de risc
35. Ordinul SFS nr.388 din 09.09.2019 cu referire la aprobarea Indicațiilor metodice privind efectuarea vizitelor fiscale
36. Ordinul SFS nr.40 din 27.01.2020 cu privire la aprobarea Manualului privind deservirea contribuabililor
37. Regulament privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții al SFS și crearea grupului de lucru pentru achiziții de bunuri/servicii și lucrări al SFS, aprobat prin Ordinul SFS nr.17 din 05.04.2017
38. Metodologia de management al riscurilor, aprobată prin Ordinul SFS nr.706 din 28.12.2018

Studii și rapoarte

1. [Impactul controalelor asupra activității agenților economici](#), IDIS „Viitorul
2. [Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova](#), IDIS „Viitorul”
3. [Sondajul funcționarilor publici ”Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale”](#), Transparency International Moldova, 2019
4. [Raportul „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”](#), Transparency International Moldova
5. [Raportul Cancelariei de Stat privind controalele de stat pentru anul 2019](#)
6. [Raportul Cancelariei de Stat privind controalele de stat pentru anul 2018](#)
7. [Raportul ”Evaluarea impactului planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020”](#), IDIS ”Viitorul”
8. [Raport Ministerul Finanțelor privind progresele în realizarea acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Integritate \(2018\)](#)
9. [Raport Ministerul Finanțelor privind progresele în realizarea acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Integritate \(2019\)](#)
10. [Rapoarte de activitate Centrul Național Anticorupție](#)
11. [Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2018](#)
12. [Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2019](#)

Pagini web

1. www.sfs.md
2. www.mf.gov.md
3. www.ani.md
4. www.cna.md

5. www.mtender.gov.md
6. www.tender.gov.md
7. [Registrul de stat al controalelor](#)
8. [Registrul de evidență al operatorilor de date cu caracter personal](#)
9. www.particip.gov.md
10. www.csj.md
11. www.instante.justice.md