



## NOTA ANALITICĂ IPRE Nr. 2/2019

### Cum reducem evaziunea fiscală în vânzările cu amănuntul?

Autor: IULIAN RUSU  
Moderator de politici, IPRE

Chișinău, 9 aprilie 2019

Emiterea bonurilor fiscale este partea vizibilă pentru consumatori în exercițiul de aplicare a disciplinei fiscale.

Însă, deseori consumatorii nu solicită bonurile fiscale fie din lipsă de interes, necunoaștere, sau chiar deoarece mulți confundă bonurile fiscale cu notele de plată, care nu sunt documente fiscale.

Eliberarea bonurilor fiscale implică înregistrarea datelor cu privire la tranzacții în aparatele de casă cu memorie fiscală.

Cu toate acestea, continuă să existe riscuri de modificare a datelor în aparatele de casă cu memorie fiscală. În astfel de cazuri, Serviciul Fiscal recepționează date incomplete cu privire la vânzările efectuate.

Astfel, un instrument eficient de raportare a vânzărilor care să permită calcularea reală a sarcinii fiscale și asigurarea disciplinei fiscale este absolut necesară. Acesta va permite înregistrarea eficientă a intrărilor în interesul agenților economici și va asigura creșteri de venituri în bugetul de stat și va reduce din riscurile de reutilizare a numerarului nedeclarat.

#### Care sunt riscurile sistemului actual?

1. Bonurile fiscale nu sunt emise în mod automat de comercianți;
2. Consumatorii nu pot refuza achitarea contravalorii bunurilor/serviciilor/lucrărilor recepționate dacă nu recepționează un bon fiscal;
3. Aparatele de casă cu memorie fiscală sunt supuse riscurilor multiple de denaturare a datelor, fapt care reduce volumul impozitelor pe care agenții economici le achită în contul bugetului de stat;
4. Potențialul plăților prin intermediul cardurilor bancare, cu utilizarea POS terminalelor, care a atins o valoare de 7 mld. MDL în anul 2018 nu este utilizat suficient pentru a exclude plățile în numerar;
5. Serviciul Fiscal de Stat nu poate monitoriza eficient modul de înregistrare a vânzărilor.

#### Ce a întreprins Guvernul între timp?

1. A fost stabilit dreptul de a refuza plata serviciilor pentru transportul rutier în regim de taxi în cazul neeliberării bonului fiscal;
2. În baza cadrului regulator recent aprobat, este posibil de solicitat bonul fiscal electronic, însă sunt necesare acțiuni practice de implementare;
3. A fost lansat procesul de consultări publice cu privire la Conceptul Sistemului Informațional Automatizat „Monitorizarea Electronică a Vânzărilor” (SIAMEV), care permite raportarea în timp real a tranzacțiilor înregistrate la aparatele de casă cu memorie fiscală.

#### Ce propunem noi?

1. Extinderea dreptului pentru consumatori de a refuza achitarea contravalorii pentru toate tipurile de bunuri/servicii/lucrări în caz de neeliberare a bonului fiscal;
2. Stabilirea obligației de a publica într-un mod vizibil și clar dreptul consumatorului de a refuza achitarea contravalorii, în caz de neeliberare a bonului fiscal;
3. Implementarea SIAMEV și înlocuirea graduală a aparatelor de casă cu memorie fiscală cu echipament nou care să răspundă cerințelor noului sistem informațional;
4. Facilitarea emiterii bonurilor fiscale electronice.



Prezenta Notă este elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer (KAS) în Republica Moldova. Opiniile reflectate în

prezenta publicație aparțin autorului și nu reflectă neapărat opinia KAS.





## CONTEXT

Subiectul bonurilor fiscale, care țin de cultura generală a societății, dar și disciplina fiscală a agenților economici, a fost des discutat în public de la independență până în ziua de azi.

Serviciul Fiscal de Stat (SFS) a utilizat mai multe instrumente de promovare inclusiv spoturi de publicitate socială sau loterii pentru a cultiva exercițiul de solicitare a bonului fiscal în rândul cetățenilor.

În același timp, emiterea bonurilor fiscale din păcate nu este soluția atotcuprinzătoare și nu oferă soluții la toate problemele cu care se confruntă SFS pentru a crește disciplina fiscală și a aplica eficient legea fiscală în Republica Moldova.

### *Angajamentele în cadrul Acordului de Asociere*

Gestionarea eficientă a fondurilor publice se regăsește printre angajamentele Republicii Moldova în cadrul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Astfel, domeniul fiscal este tratat în contextul fraudelor ce ar putea avea loc în sector și cooperarea dintre UE și Republica Moldova<sup>1</sup>, al solidității finanțelor publice<sup>2</sup>, bunei guvernante în domeniul fiscal, inclusiv facilitarea colectării veniturilor fiscale legale, precum și schimbul de experiență în combaterea fraudei fiscale între UE și Republica Moldova<sup>3</sup>.

Prin aceste angajamente Republica Moldova s-a angajat să asigure un cadru eficient de gestionare a finanțelor publice, iar aplicarea eficientă a disciplinei fiscale este una dintre elementele importante ale acestui proces.

### *Etapile principale ale comerțului cu amănuntul în context fiscal*

Pe scurt, procesele legate de evidența fiscală pentru vânzările către consumatorii finali presupun următoarele etape principale:

(1) solicitarea bunului/serviciului/lucrării,

(2) efectuarea plății, care poate fi: (a) în numerar, (b) prin intermediul cadrului bancar (cu utilizarea terminalului POS), (c) prin transfer bancar sau (d) utilizând o platformă de plăți electronice (internet banking, *mpay* pentru plăți guvernamentale).

De cele mai dese ori consumatorii finali preferă utilizarea plăților în numerar sau cu cardul bancar prin intermediul terminalelor POS.

Ultimele date reliefă faptul că utilizarea cardurilor bancare devine tot mai frecventă.

### *Potențialul plăților prin carduri bancare*

În ultimii zece ani, frecvența de utilizare a cardurilor bancare emise de băncile din Republica Moldova pe teritoriul țării a crescut de aproape 30 ori, ajungând către finele anului 2018 la 23,4 milioane de tranzacții comparativ cu 825 mii în anul 2009.

Au crescut și valorile tranzacționate, fiind de aproape 25 ori mai mari în anul 2018, ajungând la o valoare de peste 7 miliarde lei, comparativ cu 286 milioane lei în anul 2009<sup>4</sup>.

Aceste date denotă faptul că tranzacțiile cu carduri bancare sunt în continuă creștere. Pentru o mai bună aplicare a disciplinei fiscale potențialul acestor tranzacții poate fi utilizat pentru creșterea veniturilor la bugetul național și bugetele locale.

### *Reforme recente din domeniul fiscal*

Regimul fiscal a fost supus unor schimbări în anul 2018, care au urmărit inclusiv scopul de a reduce din sarcina fiscală și a contribui la creșterea de venituri la bugetul național și bugetele locale.

Astfel, spre exemplu, în domeniul HORECA, cota TVA a fost redusă de la 20% la 10%<sup>5</sup>. Domenii specifice ce țin de serviciile de taximetrie au obținut un regim fiscal separat.

În același timp, nivelul veniturilor fiscale, deși a înregistrat unele creșteri în ultima perioadă, sunt insuficiente pentru a putea acoperi costurile tot mai mari, generate de reforma sistemului de salarizare în

<sup>1</sup> Articolul 16 alin. (1) lit. c) din Acordul de Asociere, disponibil la: <http://lex.justice.md/md/353829/>

<sup>2</sup> Articolul 24 alin (2) din Acordul de Asociere

<sup>3</sup> Articolul 54 din Acordul de Asociere

<sup>4</sup> Conform datelor statistice oferite de BNM pe situl [www.bnm.md](http://www.bnm.md)

<sup>5</sup> Legea nr. 178 din 24 iulie 2018 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=376849>





sectorul bugetar, dar și de costurile ridicate din investițiile aprobate de Legea bugetului pentru anul 2019.

Mai mult, datele prezentate de Ministerul Finanțelor din ultimele luni arată că datoria internă a crescut considerabil, în special datorită împrumuturilor pe termen scurt contractate de Guvern pentru a acoperi deficitul bugetar.

Astfel, comparativ cu luna ianuarie 2019 către finele lunii martie au fost emise valori mobiliare de stat în sumă de 362,7 mln. MDL, iar datoria publică internă a atins 23,457 mlrd. MDL. Prin comparație, în aceeași perioadă a anului trecut datoria publică internă era de 22,826 mlrd. MDL, sau cu 630 milioane MDL mai mică decât la finele lunii martie 2019.<sup>6</sup>

Pe de altă parte, deficitul bugetar stabilit pentru anul 2019 în baza Legii bugetului este de 5,538 mlrd. MDL, comparativ cu 5,062 mlrd. MDL stabilit în anul 2018, după modificările operate în Legea bugetului pe parcursul anului 2018.

În aceste condiții, aplicarea unor instrumente adiționale pentru a asigura disciplina fiscală sunt nu doar necesare, dar și esențiale pentru a se putea continua ritmul de creșteri la capitolul cheltuieli din sectorul public, dar și de conformare față de angajamentele preluate în contextul datoriei publice interne și externe.

### *Riscurile de fraudă fiscală*

În contextul tranzacțiilor cu consumatorii finali, există două riscuri majore de fraudă fiscală:

1. Neeliberarea bonurilor fiscale de către comercianți. Aceasta nu permite înregistrarea tranzacțiilor în aparatele de casă, indiferent de modul de achitare de consumatorii finali - în numerar sau cu cardul bancar;
2. Modificarea datelor din memoria fiscală a aparatelor de casă, chiar dacă bonurile fiscale au fost emise.

Aceste riscuri generează pierderi importante la bugetul de stat prin necontabilizarea TVA, și indirect la bugetele locale, prin raportări de venituri mai mici, fapt care reduce încasările la poziția impozitul pe venit.

Alte consecințe secundare ale acestor riscuri materializate sunt utilizarea numerarului disponibil din încasări nedeclarate în rezultatul vânzărilor pentru achitări de salarii în plic și efectuarea de achiziții de materie primă cu numerar necontabilizat.

Aceasta perpetuează viciile generate de lipsa de evidență fiscală și mențin economia nedeclarată și astfel neimpozitată.

### *Cadrul juridic actual legat de emiterea bonurilor fiscale*

Obligația de emitere a bonurilor fiscale este stabilită în articolul 9 lit. f) și articolul 10 lit. f) din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorului. Astfel, vânzătorul de bunuri și prestatorul de servicii pentru consumatori este obligat să înmâneze bonul de casă sau un alt document, care confirmă faptul cumpărării produsului sau prestării serviciului.

În același timp, în contextul modificărilor operate de Legea nr. 178/2018, consumatorii au obținut dreptul de a refuza achitarea dacă nu este emis un bon de casă pe suport de hârtie sau în formă electronică. Însă acest drept se referă doar pentru cazul serviciilor de transport rutier în regim de taxi.

O astfel de soluție a fost aplicată în România începând cu 1 martie 2015 și a fost extinsă pentru toate tipurile de tranzacții cu consumatorii<sup>7</sup>.

Adițional, conform reglementărilor actuale din România, informarea cu privire la dreptul de refuz al achitării contravalorii cu păstrarea bunurilor achiziționate sau a serviciilor recepționate, urmează a fi expusă de comercianți într-un mod vizibil și clar pentru consumatori. O prevedere similară este disponibilă din februarie 2019 și în legislația Republicii Moldova<sup>8</sup>, însă se aplică doar față de serviciile de transport rutier în regim de taxi.

<sup>6</sup> Date preluate de pe <http://mf.gov.md/ro/datoria-sectorului-public/rapoarte/datoria-de-stat/datoria-de-stat-interna>

<sup>7</sup> Ordonanța nr. 10 din 28 ianuarie 2015, disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetailDocumentAfis/165224>

<sup>8</sup> Paragraful 8 din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 141 din 27 februarie 2019, disponibil la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=379799>





### *Cadrul juridic privind gestionarea datelor din aparatele de casă cu memorie fiscală*

Prin aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 141/2019, au fost stabilite cerințe noi față de modul de gestionare a datelor fiscale care parvin din partea aparatelor de casă cu memorie fiscală.

Hotărârea Guvernului stabilește procedura de utilizare și de colectare a datelor ce reies din vânzări, inclusiv stabilește obligația de raportare a sumelor zilnice încasate, precum și predarea la finele zilei a benzii de control.

De asemenea, se introduce opțiunea de eliberare a bonului fiscal în formă electronică la solicitarea cumpărătorului. Imprimarea pe suport de hârtie este totuși păstrată.

Aparatele de casă cu memorie fiscală sunt comercializate de întreprinderi specializate, autorizate în acest scop de SFS.

Datele înregistrate în memoria aparatelor de casă sunt în continuare supuse unor riscuri majore de fraudare.

Ultimele instrumente de fraudare a datelor permit modificarea acestora chiar și de la distanță, fără conectarea fizică la aparatele de casă cu memorie fiscală<sup>9</sup>.

### *Infrastructura IT în domeniul fiscal*

SFS deține la momentul actual Sistemul Informațional Integrat, care este compus din mai multe elemente, inclusiv două sisteme informatice relativ noi și anume:

- (a) sistemul informatic „Gateway Fiscal”, care presupune recepționarea în regim on-line a tuturor tranzacțiilor cu terminale de plată în numerar (terminale cash-in) și
- (b) sistemul informatic valutar, care recepționează toate tranzacțiile cu valută străină operate în numerar.

<sup>9</sup> NOTĂ: Pentru mai multe detalii a se vedea: Standarde și Reglementări cu privire la aparatele de marcat electronice fiscale, Dragoș Cătălin Barbu, [https://trria.ici.ro/wp-content/uploads/2016/12/110-art.8-D\\_Barbu-AMEF-OK-1.pdf](https://trria.ici.ro/wp-content/uploads/2016/12/110-art.8-D_Barbu-AMEF-OK-1.pdf)

<sup>10</sup> NOTĂ: âDeși inițial planificate pentru anul 2018, măsurile de conectare ale noilor case de marcat la sistemul informațional al ANAF, precum și raportarea

### *Raportarea electronică a vânzărilor*

Această soluție TIC este discutată în statele din regiune, inclusiv în proces de implementare de vecini precum România<sup>10</sup>.

În esență, raportarea electronică a vânzărilor presupune transmiterea în regim real a datelor privind tranzacțiile efectuate din partea aparatelor de casă cu memorie fiscală. Astfel, odată ce datele sunt introduse, acestea imediat ajung pe serverele SFS, ceea ce reduce semnificativ posibilitățile de modificare a datelor, întrucât acestea deja sunt disponibile în sistemul informațional al SFS.

În context, Ministerul Finanțelor a inițiat consultări publice cu privire la Conceptul sistemului informațional automatizat „Monitorizarea electronică a vânzărilor”<sup>11</sup> (SIAMEV). Aprobarea conceptului va presupune ulterior și un Regulament al Sistemului Informațional, dar cel mai important, acțiuni de conectare a SIAMEV la sistemul informațional integrat al SFS și înlocuirea aparatelor de casă cu memorie fiscală pentru a putea corespunde cerințelor noi de conectare la SIAMEV.

În procesul de setare a cerințelor noi față de aparatele de casă cu memorie fiscală, vor trebui luate în considerație câteva elemente importante precum:

- (a) posibilitatea practică de recepționare a bonurilor fiscale în formă electronică, ceea ce va permite cumpărătorilor să revindică drepturile de consumator, dar și pentru a putea participa la mecanisme de verificare a veridicității bonurilor fiscale;
- (b) integrarea plăților cu cardul bancar prin POS terminale cu aparatele de casă, pentru a asigura raportarea datelor cu privire la tranzacții și pentru plățile efectuate utilizând această modalitate.

Noul sistem de raportare electronică a vânzărilor va putea asigura creșteri importante de încasări la bugetul de stat și bugetele locale, precum și va diminua

în regim on-line a tranzacțiilor prin intermediul caselor de marcat către ANAF au fost replanificate către 2019-2020 în contextul aprobării Planului Național de adoptare a monedei Euro de România.

<sup>11</sup> Proiectul conceptului poate fi consultat la: <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5964>





semnificativ masa monetară neraportată, cu condiția că suplimentar:

- (a) se va efectua evaluarea detaliată a costurilor de implementare, inclusiv ce țin de SIAMEV;
- (b) vor fi înlocuite gradual aparatele de casă utilizate la moment, pentru a fi posibilă conectarea celor noi la SIAVEM, emiterea bonurilor fiscale electronice și integrarea cu terminalele POS;
- (c) consumatorii vor obține dreptul de a refuza achitarea bunurilor/serviciilor/lucrărilor în lipsa unui bon fiscal;
- (d) va fi extinsă obligația de utilizare a POS terminalelor pentru comercianți<sup>12</sup>;
- (e) se vor implementa instrumente de raportare și verificare a bonurilor fiscale, inclusiv a celor electronice, cu participarea consumatorilor.

#### CONCLUZII

1. Potențialul achitărilor prin intermediul cardurilor bancare este unul semnificativ în contextul aplicării disciplinei fiscale și necesită eforturi suplimentare de valorificare.
2. Regimul juridic actual prevede că bonul fiscal se eliberează după achitarea bunurilor/serviciilor. Aceasta nu asigură înregistrarea tuturor tranzacțiilor în aparatele de casă cu memorie fiscală.
3. Vulnerabilitățile la modificare a datelor din memoria aparatelor de casă sunt multiple și generează pierderi importante la bugetul de stat și bugetele locale.
4. Tranzacțiile în numerar, cu evitarea înregistrării fiscale perpetuează circulația numerarului nedeclarat și alimentează în continuare economia tenebră.
5. Disciplina fiscală ar putea fi îmbunătățită și respectiv asigură venituri mai mari în buget prin:
  - (a) extinderea rețelelor de POS terminale și integrarea lor funcțională la aparatele de casă cu memorie fiscală,

(b) trecerea la raportarea electronică periodică a tranzacțiilor și

(c) implementarea raportării în regim real a tranzacțiilor.

#### CE PROPUNEM?

1. Completarea Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorului cu:
  - (a) prevederi care asigură dreptul de refuz pentru bunuri/servicii/lucrări în cazul neeliberării bonului fiscal pentru toate tipurile de tranzacții, nu doar pentru cele ce țin de serviciile de transport in regim de taxi,
  - (b) includerea obligației de informare în loc vizibil și clar a consumatorilor cu privire la acest drept;
2. Extinderea obligației de dotare cu POS terminale pentru comercianți dincolo de condițiile specificate la moment de Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi.
3. Implementarea SIAMEV și schimbarea graduală a aparatelor de casă cu memorie fiscală pentru a corespunde cerințelor noului sistem informațional. Aceasta va permite emiterea bonurilor fiscale electronice și va integra într-un document electronic confirmarea achitării prin POS terminal cu bonul fiscal.
4. Creșterea nivelului de conștientizare a cetățenilor privind necesitatea solicitării bonurilor fiscale, inițial în forma imprimată, iar ulterior, odată ce sunt implementate cerințele tehnice față de aparatele de casă cu memorie fiscală și lansarea SIAMEV, și în formă electronică. Aceste măsuri ar putea include și avantaje de ordin fiscal, precum deduceri din venitul anual declarat a unui procent din suma totală a bonurilor fiscale colectate și prezentate SFS.

<sup>12</sup> NOTĂ: La momentul actual, în baza prevederilor articolului 7<sup>1</sup> din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, obligația de a avea

instalat un POS terminal apare dacă volumul vânzărilor de bunuri și servicii a depășit 2 milioane de lei pe parcursul unui an calendaristic.

