

# IMPLICAREA UNITĂȚII FISCALE TERITORIALE ÎN URMĂRIREA ȘI REALIZAREA VENITURILOR BUGETARE LA AGENȚII ECONOMICI

*Conferențiar univ.dr. Neculina Chebac  
Universitatea "Danubius" Galați*

## *Abstract:*

*The role of the Ministry of Public Finance is to collect and manage the public financial resources, by a complex system of budgets: the state budget, the state social security budget, the local budgets, the special funds budgets, the budgets of the external grants, the state treasury budget and the budgets of other autonomous public institutions. This activity is performed according to the law, securing the budget balance and implementing the financial policy of the state. The formulation and execution of the budget is based on the principles of universality, publicity, unity, annually, budgetary specialisation, monetary unity. In order to accomplish its role, the Ministry of Public Finance ensures the collection of the revenues stipulated in the budget, in cash and by means of accounts, and performs the treasury operations regarding the government borrowings. To calculate public expenditures, the Ministry of Public Finance considers the financial policy of the state, the number of employees, the existing public institutions network, the institutions to be created, the efficient use of existing equipment. The main directions for using public funds are aimed at: the social sector (education, health, social care and security, culture, arts, youth and sports, environment recovery and protection); supporting research programs; the economic sector (investments and other economic activities of public interest, subsidies, facilities, etc.); national defence, public order and national safety; central and local public administration; the interests related to the public debt and the expenditures related to issuing and selling securities..*

Existența și disponibilitatea de folosire a resurselor, precum și puterea legală de îndeplinire a funcțiilor sale ar putea fi considerate drept unelte necesare pentru creșterea eficienței Administrației Fiscale. Cu toate acestea, ele în sine, nu-i garantează succesul managerial. Aplicarea tuturor acestor elemente nu necesită nimic altceva decât management eficient și efectiv care, deși se alimentează din tehnicile generale ale subiectului, trebuie să se adapteze circumstanțelor particulare ale activității Administrației Fiscale.

Improvițațiile permanente în domeniul Administrației Fiscale sunt împotriva cerințelor de bază pentru o funcționare eficientă și efectivă. În același timp, chiar existând planificare, dacă aceasta din urmă nu este completată de un control managerial efectiv, pentru evaluarea și adaptarea la procedurile implementate cu scopul de a realiza obiectivele și scopurile propuse, va lipsi chiar mecanismul fundamental de prevedere a procesului de planificare cu feedback. Planificarea strategică este o tehnică destul de larg răspândită printre Administrațiile Fiscale ale țărilor membre CIAT.

Planul strategic adoptat în Manualul de Administrație Fiscală – CIAT, Iulie 2000 îndeplinește una dintre funcțiile lui esențiale, anume servește drept model de referință pentru elaborarea planului general de activități și, prin acesta din urmă, să ghideze elaborarea planurilor operaționale pentru diferite domenii ale Administrației Fiscale. Există un aspect, și anume controlul, esențial în management pentru a oferi feedback în activitatea Administrației Fiscale, și care permite identificarea nevoilor de ajustare în vederea îmbunătățirii nivelelor de eficiență, asigurându-se că dificultățile întâlnite în încercarea de realizare a scopurilor și obiectivelor propuse, rezultă din lipsa de autoritate a funcționarilor în aplicarea unor astfel de procedee și metode sau din inconsistența acestora din urmă.<sup>1</sup>

Administrația Veniturilor trebuie înțeleasă ca o organizație deschisă, cu o strategie care poate răspunde aplicării unui sistem de impozitare complex în continuă și rapidă schimbare, care rezulta în mod particular din globalizare și digitalizare și ale cărei obiective principale sunt să satisfacă cerința în continua creștere a societății pentru servicii de înaltă calitate și să procure resursele financiare pentru activitatea statului în favoarea bunăstării comune. Realizarea acestor obiective este strâns legată de progresul care poate fi atins în dezvoltarea managerială și organizatorică a Administrației Fiscale. Organizațiile în sine trebuie să promoveze adaptarea lor la noile circumstanțe și evoluția lor viitoare

---

<sup>1</sup> Jose Bartolome Llorente, "Teoria și tehnicile comunicării - aplicații la instituțiile publice", Institutul de Studii Fiscale din Spania, 2005.

previzibilă, oferind structurilor lor organizatorice mai mare flexibilitate prin care să poată răspunde mai prompt, sau chiar să anticipeze provocările unui mediu deosebit de schimbător.

O astfel de adaptare ar trebui să le permită îmbunătățirea nivelurilor de productivitate și eficiență ale Administrației. Tendințele organizatorice moderne sunt bazate pe organizații întinse, mai flexibile, care se adaptează ușor la schimbări și stimulează creativitatea și munca în echipe multidisciplinare.

Administrațiile Fiscale nu operează într-un sistem închis în care doar o abordare tehnologică a proceselor ar fi suficientă. Administrațiile Fiscale sunt tipologizate după semnificația rolului jucat de oameni în cadrul proceselor, atât după numărul enorm de personal în comparație cu alte servicii guvernamentale cât și după numărul uriaș de cetățeni pe care trebuie să-l servească. Pentru Administrația Fiscală, problema cheie o reprezintă oamenii și modul în care ei lucrează. Tocmai de aceea structurile și metodele de lucru sunt special croite după cultura unei țări. Aceasta concluzie face schimbul de experiență esențială. Dacă sarcinile de baza ale diferitelor Administrații Fiscale sunt în general la fel sau comparabile, structura aleasă a organizației, etica managerială și politica de personal pot diferi foarte mult. Lumea este formată din multe națiuni diferite, populate de oameni diferiți, fiecare cu propria lor limbă, istorie și cultură. Dar toți au cel puțin un lucru în comun: Administrația Fiscală. Această organizație lucrează pentru guvern și are contacte cu aproape fiecare cetățean.

O Administrație Fiscală trebuie să urmeze un curs în mijlocul multor așteptări contradictorii. Conducerea unei astfel de organizații cere câteodată îndemânarea unui dansator. Administrațiile Fiscale au nevoie de un manual pe probleme organizatorice și de management: nu există suficientă literatură de specialitate pe această temă.

**Activitatea centrală :** Activitățile de baza ale unei Administrații Fiscale sunt centrate în jurul întăririi reglementărilor și legislației taxelor și impozitelor. Pe fundalul unei societăți în schimbare rapidă și care are cerințe noi de la serviciile guvernamentale, Administrațiile Fiscale trebuie să-și dezvolte o viziune contemporană. Dezvoltarea economică rapidă și cerințele din ce în ce mai mari ale contribuabililor fac necesară redefinirea strategiei Administrației Fiscale. În consecință, relația ei cu contribuabilii trebuie să fie bazată pe un sistem de drepturi și obligații.

Putem identifica un număr de factori economici, politici, tehnologici și sociali care vor afecta profund Administrațiile Fiscale în anii următori. Aceștia includ globalizarea în creștere a economiei, o considerabilă mărire a proviziei de bunuri și servicii "dematerializate", și tendințe clare către descentralizarea activităților guvernamentale și către privatizare.

Tendința persistentă către globalizare atrage după sine o creștere semnificativă în magnitudinea și complexitatea investițiilor și în tranzacții comerciale și de prestații internaționale. Efectele globalizării continue a economiei deja se pot vedea, deja se naște întrebarea ce ar trebui impozitat și unde va fi plasată povara fiscală.

Există dubii în ceea ce privește fezabilitatea politică a unei organizații fiscale mondiale, și din acest motiv administrarea impozitului pe venit global va fi din ce în ce mai grea.

Prin abaterea resurselor de la alte domenii, potențial mai productive, cum ar fi controlul pe taxa pe valoare adăugată, administrarea din ce în ce mai complexă a impozitelor pe profit va afecta negativ întreaga eficiență a Administrației Fiscale. Ce fel de impozite ar putea oferi compensație, măcar parțial, pentru o scădere a profitului anual ca urmare a globalizării economiei? Studii în acest domeniu tind să evidențieze impozitele pe tranzacții, inclusiv impozitele pe consum, și impozitele pe câștiguri și salarii ca fiind impozite care vor câștiga teren, pentru că sunt relativ ușor de administrat. Cu toate acestea, și administrarea acestor impozite va deveni mai dificilă. Controlul impozitelor pe consum va fi îngreunat de înmulțirea bunurilor "dematerializate"<sup>2</sup> rezultate din progresul tehnologic. În plus, impozitele pe venitul realizat vor fi mai dificil de administrat deoarece numărul lucrătorilor independenți este în creștere, un rol important revenind progresului tehnologic. Impozitele pe mediu sunt o formă relativ nouă care va capăta probabil importanța în viitorul apropiat.

Pașii rapizi făcuți în evoluția tehnologică vor avea un impact semnificativ, pozitiv și negativ, direct și indirect, asupra Administrațiilor Fiscale.

Telecomunicațiile și sistemele computerizate, tind să crească substanțial productivitatea, economisind atât timp cât și bani, oferind în același timp clienților servicii mai bune. Pe de altă parte,

---

<sup>2</sup> Iulian Vacarel, Finante publice. Teorie și practica, Editura Didactica și Pedagogica, București, 2000

elementul uman este afectat de schimbările tehnologice în diferite moduri, creând slujbe mai importante pentru unii, dar amenințând poziția altora.

În plus față de efectele globalizării sistemelor economice, mai sus menționate, mai există un alt mod de încercare, și anume, combaterea evaziunii fiscale și a fraudei, rezultate ale unor fenomene sociale larg răspândite, cum ar fi activitățile ilegale, în special corupția și traficul de droguri. Camuflarea acestor ilegalități se face prin practici de genul "spălarea banilor" care, la adăpostul regulamentului legal al secretului bancar, se sustrag controlului efectiv al Administrației Fiscale, în timp ce, în particular facilitează fluxul financiar care generează astfel de activități ilegale. Dacă dorim să combatem efectiv evaziunea fiscală și fraudă, este esențial să elaborăm reguli și regulamente care să acorde Administrațiilor Fiscale suficiente competente pentru a-și îndeplini responsabilitățile și controlul. În același timp este necesară găsirea modalităților de descurajare pe plan social a acestor practici inacceptabile cum sunt corupția și traficul de droguri.

Administrațiile Fiscale tind spre o mai mare autonomie astfel încât să găsească resurse adecvate nevoilor lor, în așa fel încât să se și protejeze împotriva interferenței politice directe. Pentru localizarea mai eficientă a resurselor lor limitate, fac uz de surse externe pentru anumite responsabilități specifice. Evaluarea și analiza experiențelor țărilor membre atât a autonomiei cât și a surselor externe sunt importante pentru celelalte țări, dacă sunt deja implicate în aceste acțiuni sau dacă intenționează să lucreze cu ele în viitor, așa că pot fi formulate metodele, mecanismele și limitele.

Pe lângă aceste provocări, operațiunile Administrațiilor Fiscale vor fi de asemenea afectate de tendințe curente în privatizare și descentralizare statală. Pentru ca guvernele sub-naționale câștigă mai multă autonomie fiscală, se pune problema cărei entități să administreze impozitele entităților sub-naționale, și cum ar trebui să-și coordoneze activitățile Administrațiile Fiscale la nivel central și sub-național. Cum va afecta tendința de privatizare a activităților guvernamentale Administrațiile Fiscale? Adeverința declarațiilor și plăților emisă de sistemul bancar a fost un pas important în această direcție. În unele țări au fost făcute aranjamente cu sectorul privat pentru a proiecta noi sisteme și metode.

Există discuții<sup>3</sup> asupra privatizării sectorului care colectează impozitele neachitate, și în mai mica măsură, dacă firmele de audit ar putea fi angajate să se ocupe de auditul declarațiilor contribuabililor. Desigur, nivelul privatizării va influența nivelul resurselor repartizate unei Administrații Fiscale. Privatizarea funcțiilor unei Administrații Fiscale este un subiect foarte complex. Ar putea exista o varietate mare de motive pentru a privatiza anumite activități. Motivația ar putea fi de natura politică și ideologică, și ar duce la crearea unui sector de serviciu public liniștit și economic.

Un punct de vedere comun este acela că, deși multe activități ale Administrației Fiscale ar putea fi privatizate, o funcție (prerogativul de a determina obligația fiscală) trebuie să reprezinte prerogativul exclusiv al Administrației Fiscale. Deși unele funcții-suport pot fi privatizate fără pre multe riscuri, nu același lucru este valabil pentru adevăratele lucrări de bază. Pentru acest tip de activități, totuși, există lecții care pot fi învățate din experiențele sectorului privat prin stabilirea standardelor de referință.

În cadrul globalizării economiei, se pune un accent și mai mare pe constituirea sau consolidarea proceselor de integrare economică între grupuri de țări, în ideea creșterii competitivității lor. Acest lucru include și compatibilizarea sistemelor lor fiscale pentru a preveni crearea de distorsiuni în procesele economice.

Dacă întărirea legislației de armonizare a impozitelor va fi efectivă, Administrațiile Fiscale din țările participante<sup>4</sup> vor trebui să aibă nivele de eficiență echivalente. În același timp trebuie notat că procesele de integrare economică vor afecta Administrațiile Fiscale în două direcții. Pe de o parte, va fi nevoie de un mai mare control al impozitelor asupra operațiilor internaționale, în vederea creșterii unor astfel de operații ca urmare a integrării economice. Pe de altă parte, relațiile mai puternice între țările participante la procesul de integrare economică vor fi de asemenea reflectate în Administrațiile lor, promovându-se astfel condiții mai favorabile pentru cooperarea lor.

Există o tendință în Administrațiile Fiscale către simplificarea scopului de a mări conformarea și de a reduce costurile. În efortul de a simplifica sistemul fiscal, multe țări fac uz de sisteme de impunere prezumptivă, în timp ce altele recurg la introducerea de noi impozite pe consum sau

<sup>3</sup> Manolescu Gheorghe, *Buget - abordare economică și financiară*, Editura economică, București, 1997

<sup>4</sup> Jose Bartolome Llorente, "Teoria și tehnicile comunicării - aplicații la instituțiile publice", Institutul de Studii Fiscale din Spania

reducerea ratelor de impozitare directa si indirecta pentru persoane fizice si pentru micii intreprinzatori. In plus fata de simplificarea prin modificarea legislatiei si politici fiscale, aceasta se poate realiza la nivel administrativ prin metode usor de citit si inteles, prin reducerea numarului metodelor si prin introducerea de reguli interne, reglementari si metode. In acest sens, trebuie sa existe o coordonare intre persoanele care iau parte la formularea si elaborarea politicii si legislatiei fiscale si cele care raspund de Administratia Fiscala.

Cand elaboreaza masuri fiscale, acestea din urma trebuie sa tina cont de nivelul de dezvoltare al Administratiei Fiscale. Coordonarea, va reduce riscul ca masurile legislative cum ar fi amnistierile generale, sa anuleze eforturile Administratiilor Fiscale in lupta lor impotriva evaziunii fiscale, si sa ajute la crearea respectului reciproc.

Odata cu proiectarea de noi legi fiscale, trebuie facute eforturi pentru a fi siguri ca Administratia Fiscala va putea implementa si consolida noua legislatie. In plus, mai trebuie acordata atentie si costului administrativ pe care il implica regularizarile impozitelor, in special in afaceri si industrie.

In ultimele decenii s-a schimbat atitudinea multor contribuabili. Serviciile guvernamentale si publice nu mai ocupa in societate un loc suprem. Din ce in ce mai multi cetateni asteapta sa fie tratati de catre serviciile publice si de personalul lor la nivel de egalitate, intelegere si respect. Acest lucru inseamna pentru Administratiile Fiscale un efort mai mare in stabilirea unei relatii de lucru cu contribuabilii.

**Conceptul conformarii voluntare** este rezultatul apropierii contemporane de contribuabili. Creste de asemenea si presiunea sociala impotriva tuturor formelor de coruptie. Publicul vrea sa colaboreze cu o Administratie Fiscala transparenta, in care drepturile si obligatiile contribuabililor sunt stabilite si nu depind de reguli nescrise si de negocieri nemonitorizate.

Printre mecanismele care trebuie dezvoltate ca raspuns la aceste cerinte se numara o politica a resurselor umane care sa traseze o cale profesionala adecvata, o remunerare care sa tina cont de cunostintele si responsabilitatile cerute de diferitele pozitii si functii, programe de instruire, si promovarea si monitorizarea integritatii functionarilor.

In multe cazuri, implementarea acestor mecanisme este legata de nevoia unei mai mari autonomii din partea Administratiilor Fiscale, cu scopul de a stabili o politica a resurselor umane care sa poata garanta ca evolutia functionarilor lor este compatibila cu cerintele de buna functionare si eficienta.

In descrierea unei organizatii, trebuie sa recunoastem ca oamenii sunt adevaratul capital. Activitatile de baza in cadrul unei Administratiei Fiscale sunt *strângerea si colectarea impozitelor*, lucru care le este cerut prin lege.

Este important faptul ca Administratiile Fiscale stabilesc o definitie clara a activitatilor lor de baza de la inceput, si o fac cunoscuta partilor Administrarea legislatiei fiscale a unei tari ar trebui sa serveasca interesul public.

Cu alte cuvinte, ar trebui sa intampine nevoile guvernului si ale populatiei tarii servita de guvern. Pentru ca agentia insarcinata cu administrarea legilor sa serveasca cum trebuie interesul public, trebuie sa aiba impreuna cu angajatii sai, incredere si stima pentru publicul pe care il servesc.

Responsabilitatea principala a unei Administratii Fiscale este să *colecteze impozitele datorate guvernului la cel mai mic cost posibil*<sup>5</sup> pentru public. In plus, este esential ca o Administratie Fiscala sa-si indeplineasca responsabilitatile intr-o maniera care sa asigure la cel mai inalt nivel increderea publicului in eficienta organizatiei, in integritatea si cinstea ei. In unele cazuri, o Administratie Fiscala poate fi de asemenea responsabila de intocmirea legislatiei impozitelor. Daca nu este direct responsabila pentru aceasta, ar trebui, cel putin, sa fie implicata in determinarea administrabilitatii masurilor propuse de legea fiscală.

Publicul platitor de taxe ar trebui sa poata miza pe faptul ca organizatia responsabila de administrarea sistemului fiscal al tarii va administra legile fiscale in mod constant si echitabil, in asa fel incat contribuabili cu pozitie similara sa aiba parte de acelasi tratament legal. De asemenea, contribuabilii ar trebui sa primeasca o buna valoare pentru dolarii cheltuiti de Administratia Fiscala in administrarea legilor fiscale.

---

<sup>5</sup> Ionescu Luminita, Controlul si implicatiile economice, financiare si fiscale ale impozitelor indirecte, Editura Economica, Bucuresti, 2001.

Cu alte cuvinte, Administratia Fiscala ar trebui sa opereze la costuri cat mai eficiente si eficace posibil. Pe langa plata primita pentru banii lor, publicul ar trebui sa se astepte ca Administratia Fiscala si angajatii sai sa fie departe de orice forma de coruptie sau influenta nepotrivita. Din punct de vedere al costurilor, cele mai eficiente mijloace de colectare a impozitelor sunt prin *conformarea voluntara* a publicului la fiscala. Cu cât activitatile de aplicare a legii sunt mai necesare, cu ata mai costisitoare este administrarea sistemului de impozitare.

Cruciala pentru conceptul de conformare voluntara este si convingerea din partea publicului platitor ca Administratia Fiscala respecta drepturile contribuabililor si opereaza dupa principiul integritatii si cinstei.

Pentru a avea incredere in sistemul fiscal, oamenii trebuie sa aiba convingerea ca este un sistem cinstit, administrat in mod impartial. Pentru aceste motive, este important pentru Administratia Fiscala sa stabileasca echilibrul adecvat intre servirea clientului si aplicarea cinstita a legislatiei fiscale. Evident, administratia insarcinata cu aplicarea legislatiei fiscale, este principala, daca nu singura, administratie care aduce guvernului profitul necesar pentru a putea opera.

Multe Administratii Fiscale au adoptat misiunea conformarii voluntare. Aceasta misiune se bazeaza pe trei principii:

1. Pentru indeplinirea sarcinilor sale Administratia Fiscala cauta sa imbunatateasca conformarea cu legea fiscala. Fiecare functionar cauta sa mentina si sa imbunatateasca conformarea contribuabililor, sau dorinta lor de a-si privi obligatiile fiscale cat mai voluntar posibil;
2. Conformarea voluntara a contribuabililor la obligatiile lor fiscale are un efect dublu. Legea fiscala va fi privita mai favorabil, ceea ce inseamna o mai mare eficacitate, si Administratia Fiscala va putea lucra mai eficient. Ca rezultat, impozitul total strans si colectat va creste pe termen lung, in timp ce costurile incasarilor vor scade;
3. Conformarea leaga doua elemente ale misiunii Administratiei Fiscale. Tratatamentul impartial si adecvat al contribuabililor este esential pentru a realiza conformarea. O conformare crescuta duce la declaratii de impunere mai corecte si ca urmare la rezultate optime.

Cel mai adesea, Administratiile Fiscale isi asuma toate sarcinile care deriva din responsabilitatea lor generala de calcul al impozitelor, control, colectare, solutionarea plangerilor si asistenta contribuabililor, pentru sistemul fiscal pe care il conduc. Aceasta foarte larga metoda organizationala este logica: ea asigura o mare coeziune interna deoarece toate operatiunile au loc in aceeasi Administratie, de la identificarea contribuabilului la colectarea banilor.

Desigur, simplul fapt ca toate aceste functii se realizeaza in cadrul aceleiasi Administratii nu inseamna ca fiecare functionar poate indeplini toate aceste functii. Departamentele operationale pot fi relativ specializate.

## **Bibliografie**

1. Jose Bartolome Llorente, "Teoria si tehnicile comunicarii - aplicatii la institutiile publice", Institutul de Studii Fiscale din Spania, 2005
2. Iulian Vacarel, Finante publice. Teorie si practica, Editura Didactica si Pedagogica, Bucuresti, 2000
3. Manolescu Gheorghe, Buget - abordare economica si financiara, Editura economica, Bucuresti, 1997
4. Ionescu Luminata, Controlul si implicatiile economice, financiare si fiscale ale impozitelor indirecte, Editura Economica, Bucuresti, 2001