



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional „Dezvoltarea
Capacității Administrative”

2010

Evaluarea impactului modificării regimului fiscal existent prin introducerea impozitului forfetar, precum și a unor altor măsuri menite a determina o îmbunătățire a colectării veniturilor și o reducere a evaziunii fiscale

Gheorghe Oprescu (coordonator)
Gabriel Biris
Oana Diaconu

Studiu realizat în cadrul proiectului „Întărirea Capacității Instituționale de Management a Reformei privind Îmbunătățirea Mediului de Afaceri din România”

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional
„Dezvoltarea Capacității Administrative”



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Evaluarea impactului modificării regimului fiscal existent prin introducerea impozitului forfetar, precum și a unor altor măsuri menite a determina o îmbunătățire a colectării veniturilor și o reducere a evaziunii fiscale

Gheorghe Oprescu (coordonator)

Gabriel Biris

Oana Diaconu

Studiu realizat în cadrul proiectului „Întărirea Capacității Instituționale de Management a Reformei privind Îmbunătățirea Mediului de Afaceri din România” implementat de SC GEA Strategy & Consulting SA, Centrul Român de Politici Economice și SC Delloite Consultanță SRL.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional
„Dezvoltarea Capacității Administrative”*

Iulie 2010

CUPRINS

\\Geaserver\share (e)\Public_04.2008\PROIECTE\APC\MIMMMA - Capacitate Administrativa\! IMM - de la alex\4 Implementare\15 Studiul 6\studiul 6_formatat 4 august_2010.docx - _Toc268698708

CUPRINS	3
LISTA DE TABELE	3
INTRODUCERE ȘI SUMAR EXECUTIV	3
OBIECTUL STUDIULUI	3
STRUCTURA STUDIULUI	3
CONCLUZII ȘI PROPUNERI	3
MĂSURI LEGATE DE METODELE PREZUMPTIVE DE IMPOZITARE	3
MĂSURI DE CREȘTERE A DISCIPLINEI FINANCIARE	3
PROPUNERI DE MODIFICARE A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR DIRECTE ȘI DE LĂRGIRE A BAZEI DE IMPOZITARE	3
MĂSURI LEGATE DE IMPOZITAREA INDIRECTĂ: ELIMINAREA FRAUDEI LA PLATA TVA	3
PARTEA I: DESIGNUL FISCAL PENTRU COMBATerea EVAZIUNII ȘI ÎMBUNĂTĂȚIREA COLECTĂRII	3
1.1 CUM EVALUAM DESIGNUL FISCAL EX-ANTE?	3
1.1.1 PRINCIPII JURIDICE	3
1.1.2 PRINCIPII ECONOMICE	3
1.2 METODE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A COLECTĂRII VENITURILOR ȘI DE REDUCERE A EVAZIUNII FISCALE	3



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

1.3 IMPOZITELE PREZUMPTIVE - O METODĂ DE A REDUCE EVAZIUNEA FISCALĂ. DEFINIRE ȘI EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ	3
1.3.1 REGIMURILE DE IMPOZITARE PREZUMPTIVĂ	3
1.3.2. AVANTAJELE ȘI DEZAVANTAJELE IMPOZITELOR PREZUMPTIVE	3
1.3.3 IMPOZITELE PREZUMPTIVE: APLICAREA IMPOZITULUI MINIM ÎN ROMÂNIA	3
PARTEA II : PROPUNERI DE MODIFICARE A SISTEMULUI FISCAL ÎN VEDEREA REDUCERII EVAZIUNII FISCALĂ ȘI A CREȘTERII COLECTĂRII	3
2.1 MĂSURI DE IMPOZITARE PREZUMPTIVĂ	3
2.1.1 <i>MENȚINEREA IMPOZITULUI MINIM PENTRU MAJORITATEA DOMENIILOR DE ACTIVITATE</i>	3
2.1.2 <i>O EVALUARE A PROPUNERII DE INTRODUCERE A IMPOZITULUI FORFETAR PENTRU UNELE DOMENII DE ACTIVITATE</i>	3
2.2 MĂSURI DE CREȘTERE A DISCIPLINEI FINANCIARE	3
2.3 PROPUNERI DE MODIFICARE A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR DIRECTE ȘI DE LĂRGIRE A BAZEI DE IMPOZITARE	3
2.3.1 <i>LĂRGIREA BAZEI DE IMPOZITARE PENTRU IMPOZITUL PE VENIT ȘI CONTRIBUȚIILE LA ASIGURĂRI SOCIALE</i>	3
2.3.2 <i>IMPOZITAREA VENITURILOR DIN TRANZACȚII IMOBILIARE EFECTUATE DE PERSOANE FIZICE</i>	3
2.3.2 <i>DEDUCTIBILITATEA CHELTUIELILOR CU ACHIZIȚIA DE AUTOTURISME</i>	3
2.3.3 <i>IMPOZITUL PE CLĂDIRI</i>	3
2.3.4 <i>LEGISLAȚIE PRIVIND COMPANIILE DE TIP HOLDING</i>	3
4. MĂSURI LEGATE DE IMPOZITAREA INDIRECTĂ: ELIMINAREA FRAUDEI LA PLATA TVA	3
5. IERHARHIZAREA MĂSURILOR PROPUSE	3
ANEXA 1. IPOTEZE SIMPLIFICATOARE PENTRU ESTIMAREA IMPOZITULUI MINIM COLECTAT ÎN 2010	3
ANEXA 2. IPOTEZE SIMPLIFICATOARE PENTRU ESTIMAREA IMPOZITULUI PE PROFIT COLECTAT ÎN 2010	3
ANEXA 3. CODURI CAEN	3
ANEXA 4. CALCULUL IMPOZITULUI FORFETAR ANUAL	3



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANEXA 5. IPOTEZE SIMPLIFICATOARE PENTRU ESTIMAREA VENITURILOR SUPLIMENTARE CE AR PUTEA FI PUTUT FI OBȚINUTE ÎN 2010 DIN LĂRGIREA BAZEI DE IMPOZITARE	3
BIBLIOGRAFIE	3

LISTA DE TABELE

Tabel 1. Impozite prezumtive pentru firmele mici	3
Tabel 2. Tabelul 2. Situația colectării în 2009	3
Tabel 3. Impozitul minim estimat a fi colectat în 2010	3
Tabel 4. Evoluția preconizată a numărului de contribuabili	3
Tabel 5. Impozitul pe profit estimat ce ar fi putut fi colectat de la firmele cu cifra de afaceri sub 100000 EUR ..	3
Tabel 6. Estimare venituri suplimentare obținute din lărgirea bazei de impozitare (mld. RON)	3
Tabel 7. Ierarhizare măsuri propuse	3



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

INTRODUCERE ȘI SUMAR EXECUTIV

OBIECTUL STUDIULUI

Problema cea mai gravă cu care se confruntă în prezent România, din punct de vedere macroeconomic, este o scădere a veniturilor statului substanțial sub nivelul cheltuielilor publice, pe fondul crizei și a unei colectări deficitare a taxelor și impozitelor. *În contextul în care prognozele de creștere economică nu sunt optimiste pentru România, este esențial ca statul să găsească metode de reducere a evaziunii fiscale și îmbunătățirea colectării impozitelor și taxelor, fără a distorsiona sau afecta prea mult economia reală.*

Prin urmare, din gama de instrumente fiscale care permit guvernelor să reducă evaziunea fiscală și să crească veniturile bugetare, România trebuie să le selecteze pe acelea care: i) minimizează efectele negative asupra economiei și ii) au cele mai scăzute costuri de implementare, astfel încât beneficiile nete ale utilizării lor să fie maximizate. Studiul de față își propune să evidențieze, pe de o parte, care sunt aceste instrumente de reducere a evaziunii fiscale și îmbunătățire a colectării și, pe de altă parte, să le izoleze pe acelea cu cele mai bune caracteristici din punct de vedere al raportului randament-eficiență economică.

STRUCTURA STUDIULUI

Studiul este structurat în două părți. Prima parte trece în revista teoria și practica internațională cu privire la aceste instrumente, cu accent pe metodele bazate pe



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

impozitarea prezumptivă - în contextul dezbaterilor actuale din România cu privire la impozitul minim și cel forfetar. Studiul introduce și criteriile de bază în funcție de care aceste instrumente trebuie evaluate. Partea a doua analizează o serie de propuneri concrete de reducere a evaziunii fiscale și creștere a veniturilor statului - inclusiv cea de înlocuire, pentru o serie de domenii de activitate economică - a impozitului minim cu impozitul forfetar și le evaluează pe baza celor trei criterii standard: i) randament; ii) eficiența; iii) simplitate.

CONCLUZII ȘI PROPUNERI

MĂSURI LEGATE DE METODELE PREZUMPTIVE DE IMPOZITARE

- Strict din punct de vedere al veniturilor colectate la bugetul de stat, apreciem că impozitul minim ar reprezenta o opțiune superioară impozitării prin cota unică și ar trebui menținută pentru majoritatea domeniilor de activitate, cu excepția celor acoperite de impozitul forfetar. Impozitul minim ar putea genera, în 2010, venituri de 661 milioane RON; în același timp, aceste venituri sunt însă inferioare sumei colectate în 2009 din impozitul minim împreună cu impozitul pe veniturile micro-întreprinderilor. Acest lucru se datorează continuării descreșterii prognozate a numărului de micro-întreprinderi, cu 20% față de 2009;
- Impozitul forfetar este oportun, strict pentru domeniile de activitate propuse, dar forma actuală a propunerii de introducere a impozitului forfetar va trebui să sufere modificări și completări, în direcția (i) specificării modalității de calcul pentru toate domeniile de activitate avute în vedere, precum și a (ii) creșterii semnificative a cifrei de afaceri de la 35000 de EUR, la cel puțin 100000 de EUR, dacă nu mai mult;
- Dacă plafonarea de 35000 EUR se menține, atunci veniturile obținute de pe urmă acestui impozit vor fi neglijabile, el acoperind cel mult 10% din totalul agenților economici cu cifra de afaceri în acest interval și 5-7 % din totalul agenților economici.¹ În acest caz, din perspectiva costurilor administrării impozitului, introducerea lui nu ar fi justificată.

MĂSURI DE CREȘTERE A DISCIPLINEI FINANCIARE

¹ Extrapolare pe baza datelor din 2008.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- Este binecunoscut că, în România, indisciplina fiscală în rândul micilor comercianți, prestatori de servicii sau alimentație publică a atins cote semnificative. O posibilă soluție ar putea fi interzicerea emiterii oricărui document nefiscal în vederea încasării de bani de la cumpărător. De asemenea, încasarea oricărei sume de la cumpărător în lipsa unui document fiscal (bon fiscal, factura fiscală), emis înainte de încasare (cu excepția cazurilor prevăzute deja în legea fiscală) ar trebuie incriminată ca și infracțiune de evaziune fiscală;
- În plus, pentru că tentația de a face evaziune fiscală să fie diminuată drastic, considerăm că pedepsele accesorii ar trebui să fie, cel puțin în perioada următoare, extrem de dure: bunurile folosite la evaziune să fie confiscate pe loc, indiferent că este vorba de mijloace fixe, obiecte de inventar, bani în casă, mijloace proprii sau închiriate;
- Considerăm că o creștere drastică a nivelului sancțiunilor, întărită de o susținută campanie de comunicare a consecințelor nerespectării legii², ar fi o modalitate rapidă și relativ necostisitoare de a crește gradul de respectare a legii și de a reduce evaziunea fiscală.

PROPUNERI DE MODIFICARE A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR DIRECTE ȘI DE LĂRGIRE A BAZEI DE IMPOZITARE

A. LĂRGIREA BAZEI DE IMPOZITARE PENTRU IMPOZITUL PE VENIT ȘI CONTRIBUȚIILE LA ASIGURĂRI SOCIALE

Propunerile noastre se referă la:

- **Descurajarea formelor alternative de remunerare a muncii dependente** Acesta este cel mai important set de măsuri pe care îl propunem și care, coroborat cu o plafonarea contribuțiilor la asigurările sociale, estimăm că va genera un impact semnificativ asupra veniturilor colectate la bugetul statului. Descurajarea folosirii formelor alternative de remunerare a muncii dependente se poate face printr-o mai bună reglementare a modului de calcul și plata a contribuțiilor sociale; Avem în vedere următorul set de măsuri:

² O serie de exemple bine alese de aplicare a legii - confiscari, amenzi etc. - făcute publice printr-o campanie intensă de comunicare crește eficacitatea unor astfel de măsuri.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- i. **Eliminarea diferențelor de calcul a contribuțiilor, în funcție de modul în care se obține venitul și calcularea acestora strict în funcție de mărimea venitului.** În acest fel, nu va mai exista tentația contribuabilului de a adapta forma juridică a contractelor, astfel încât să poată plăti mai puțin sau deloc contribuții sociale;
- ii. **Singura diferență între obligațiile fiscale ale persoanelor care obțin venituri din activități dependente și cele care obțin venituri din activități independente ar urma să fie doar în ceea ce privește modul de declarare și plata a contribuțiilor și a impozitului:** pentru persoanele care obțin venituri din activități dependente - reținerea, declararea și plata o va face angajatorul, lunar, în timp ce persoanele care obțin venituri din activități independente vor calcula, declara și plăti obligațiile individual, pe baza datelor din contabilitatea în partida simplă;
- iii. **Pentru o bună reglementare, modul de calcul și plata a contribuțiilor sociale trebuie incluse în Codul fiscal.**

➤ **Plafonarea contribuțiilor sociale, la un nivel rezonabil, care să facă acceptabilă sarcina fiscală**

Acest sistem, aplicat de altfel în majoritatea statelor europene (Franța, Marea Britanie, Germania, Slovacia, Polonia etc.) implică plafonarea bazei de calcul a contribuțiilor sociale la un anumit plafon, legat de salariul mediu. În mod evident, plafonarea contribuției va fi coroborată cu plafonarea beneficiilor persoanei asigurate, acolo unde acestea sunt corelate cu suma asigurată. ***Se respectă în acest fel principiile solidarității și contributivității.***

Ținând cont de faptul că eliminarea impozitului pe venitul microîntreprinderilor la sfârșitul anului 2009 a generat creșterea numărului de salarii mari, dar și de faptul că folosirea PFA implică niște costuri fiscale mai mari decât cele ale microîntreprinderilor, aplicarea măsurilor de *descurajare a formelor alternative de remunerare a muncii dependente, coroborate cu o plafonare în 2010 la 7000 Ron a bazei de calcul a contribuțiilor sociale ar putea totuși aduce suplimentar la bugetul consolidat cel puțin 3,1 miliarde RON.* Teoretic, suma ar putea crește la 4,4 miliarde RON dacă plafonul ar fi stabilit la 8000 RON și la 5,6 miliarde RON dacă plafonul ar fi stabilit la 9000 Ron, ținând cont evident și de introducerea legislației care să prevină evitarea plății contribuțiilor.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

B. IMPOZITAREA VENITURILOR DIN TRANZACȚII IMOBILIARE EFECTUATE DE PERSOANE FIZICE

Impactul unei clarificări a legislației, în sensul obligării persoanelor care fac tranzacții cu imobile în scopul obținerii de câștig (practic, orice imobil care nu este folosit de contribuabil și familie pentru traiul zilnic) *să se înregistreze ca persoane fizice autorizate sau întreprinderi individuale* ar fi probabil unul redus în actualele condiții economice, dar poate fi semnificativ după „dezghețarea” pieței imobiliare. Conform datelor publicate de ANAF, în perioada 2006-2008, venitul obținut de persoane fizice din vânzarea de imobile a fost de 84,9 miliarde RON. Ținând cont că această perioadă corespunde perioadei boom-ului imobiliar în care câștigurile erau de cel puțin 100%, **se poate estima că în această perioadă s-au pierdut anual venituri la buget de cel puțin 0,5 %³ din PIB** numai din neaplicarea impozitului de 16% din venitul net. Pierderea este semnificativ mai mare atunci când s-ar lua în calcul și impactul veniturilor pierdute din neplata TVA.

C. DEDUCTIBILITATEA CHELTUIELILOR CU ACHIZIȚIA DE AUTOTURISME

Una din măsurile de creștere a veniturilor bugetare introduse în iunie 2008 a fost limitarea până la 31.12.2010 a deductibilității TVA la achiziția de autoturisme. Măsură a fost introdusă deoarece s-a observat tendința achiziționării de mașini scumpe de către companii care deduceau atât TVA la achiziție, cât și cheltuielile aferente achiziției și folosirii respectivelor autoturisme.

Eficiența măsurii a fost însă extrem de redusă deoarece limitarea a operat doar în cazul cumpărării de autovehicule și nu și în cazul achiziționării acestora prin contracte de leasing financiar sau operațional.

Considerăm că o măsură mult mai eficientă ar putea fi limitarea deductibilității cheltuielilor cu achiziția de autoturisme la o anumită sumă, rezonabilă în actualele condiții financiare.

D. IMPOZITUL PE CLĂDIRI

Propunerile noastre, prin care s-ar corecta o serie de probleme ale legislației actuale și colecta venituri suplimentare la bugetul de stat ar fi următoarele:

³ 84,9/3luni/curs mediu = circa 7% din PIB. Împărțim la 2 și se obține profitul. Înmulțim cu 16% și obținem 0,56% din PIB.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- Eliminarea diferențierii impozitului în funcție de proprietar (persoana fizică – persoana juridică);
- Introducerea diferențierii în funcție de folosința clădirii (comercial și, respectiv, rezidențial);
- Stabilirea bazei de calcul a impozitului pe clădiri astfel încât să fie aceeași pentru ambele categorii de imobile, iar această bază să fie corelată cu un cost de construcție mediu, calculat în funcție de tipul de clădire.

E. LEGISLAȚIE PENTRU COMPANIILE DE TIP HOLDING

Introducerea în România a legislației necesare ar putea stopa migrarea capitalului românesc și ar stimula creșterea ponderii serviciilor profesionale și financiare în PIB. În plus, România ar putea folosi avantajul poziției geo-strategice pentru a deveni platforma regională pentru companii multinaționale.

O astfel de legislație, ar trebui să conțină cel puțin următoarele prevederi:

- Exceptarea de la impozit a câștigurilor de capital (câștiguri din vânzarea acțiunilor sau părților sociale, din lichidare, din dividende), eventual condiționat de o deținere minimă de 1 an;
- Eliminarea din Legea 31/1990 privind societățile comerciale a prevederii care interzice unei persoane să fie asociat unic în mai mult de o singură companie.

MĂSURI LEGATE DE IMPOZITAREA INDIRECTĂ: ELIMINAREA FRAUDEI LA PLATA TVA

Suntem de părere că se impun măsuri de simplificare la plata TVA și în cazul tranzacțiilor pe teritoriul României. Astfel de măsuri pot avea în vedere ca, atunci când și vânzătorul și cumpărătorul sunt înregistrați ca plătitori de TVA, să se permită cumpărătorului să nu mai plătească efectiv vânzătorului TVA-ul, pe care acesta oricum are dreptul să-l deducă.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

PARTEA I: DESIGNUL FISCAL PENTRU COMBATEREA EVAZIUNII ȘI ÎMBUNĂTĂȚIREA COLECTĂRII

În orice țară, exista firme sau indivizi care reușesc să evite, într-o formă sau alta, plata impozitelor datorate statului. Astfel, unii pot dispune de suficientă „forță de convingere” pentru a rămâne în afara sistemului de impozitare, alții pot găsi căi legale de a nu plăti în întregime, iar unii pot raporta venituri, vânzări sau cifre de afaceri mai mici decât sunt ele în realitate. În fine, unii chiar vor refuza să plătească. Transparentă, dezbaterea publică, monitorizarea atentă, aplicarea riguroasă sunt metode prin care se poate încerca o reducere a impactului asupra veniturilor bugetare.

Există mai multe metode de realizare a evaziunii fiscale, care diferă probabil în funcție de dimensiunea și gradul de sofisticare a firmelor. În principiu, este vorba fie de diminuarea artificială a veniturilor, fie de majorarea, de asemenea artificială, a cheltuielilor deductibile, ori de orice combinație între acestea două. Pentru diminuarea veniturilor, firmele mici vor prefera tranzacțiile în numerar, în vreme ce, firmele mari vor efectua tranzacții multiple și complicate, care de multe ori depășesc granițele naționale.

În mod paradoxal, pentru evazioniștii sofisticăți – față de care autoritățile naționale se pot dovedi, în unele țări, neputincioase – se sugerează deseori că, pragmatic vorbind, cel mai bine ar fi de păstrat „deschise” unele canale de evitare fiscală în interior, astfel încât să nu se ajungă în situația ca nu numai taxele și impozitele să se scurgă în afara țării, ci chiar resurse sau activități economice reale. Impozitarea fluxurilor financiare transfrontaliere (acolo unde este posibil), controale vamale riguroase, cooperarea cu autoritățile din țările învecinate, menținerea unor rate de impozitare asemănătoare cu cele din aceste țări, îmbunătățirea schimburilor de informații sunt căi prin care poate fi atacat acest segment de evaziune.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Multe țări au creat sisteme speciale de impozitare destinate segmentului de jos al activității economice, respectiv firme mici și mijlocii sau firme din anumite sectoare greu de fiscalizat. Astfel de sisteme pot însă determina o fragmentare a sistemului fiscal, fără să aibă niște obiective clar delimitate și fără să fie evident ce va urma după și, mai ales, când. Totuși firmele vizate de astfel de sisteme *nu trebuie tratate în izolare*. Sistemul fiscal special creat pentru ele este, totuși, o parte componentă a sistemului general, în sensul că fiecare îl afectează pe celălalt și ambele pot avea influențe pe termen lung asupra eficienței economice, echității, gradului de colectare sau administrării fiscale.

De aceea, toate design - urile instituționale care urmăresc reducerea evaziunii fiscale și îmbunătățirea colectării veniturilor bugetare ar trebui să se bazeze și să fie evaluate pe baza unui *set de principii*. Această evaluare va evidenția mai clar nu numai beneficiile așteptate ale unui anumit instrument, dar și eficacitatea și costurile sale, economice și sociale.

1.1 CUM EVALUAM DESIGNUL FISCAL EX-ANTE?

Designul fiscal poate fi evaluat în general pe baza a două seturi de principii: juridice și economice. Respectarea principiilor juridice este obligatorie, acestea fiind în mare parte consacrate prin legislație. Principiile economice urmăresc să maximizeze eficacitatea impozitelor (rezultatul obținut cu un anumit efort fiscal) și să minimizeze efectele negative pe care acestea le au asupra economiei. Măsurile fiscale de combatere a evaziunii și de îmbunătățire a colectării pot fi comparate și evaluate pe baza acestui dublu set de principii.

1.1.1 PRINCIPII JURIDICE

În stabilirea sarcinilor fiscale trebuie să se aibă în vedere anumite principii privind impunerea. Unele dintre acestea au fost consacrate expres prin lege (Codul Fiscal), dezvoltate de doctrină și de practică judecătorească română și europeană. Ele sunt importante deoarece reprezintă criteriile de evaluare a dezirabilității anumitor tipuri de impozitare.

Acestea sunt:

- **Neutralitatea** măsurilor fiscale în raport cu diferitele categorii de investitori și capitaluri și cu formă de proprietate (art. 3 lit. a). Neutralitatea impozitului presupune, pe de o parte, ca impunerea să se facă în același mod pentru toate persoanele fizice și juridice, indiferent de:
 - i. Locul unde domiciliază sau își au sediul;
 - ii. Activitățile economice prestate;



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- iii. Forma juridică în care sunt organizate sau funcționează, producători individuali ori întreprinderi mari sau mici;
- iv. Formă de proprietate etc.
- **Certitudinea impunerii** se realizează prin elaborarea de norme juridice care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitățile și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, astfel încât acesta să poate înțelege sarcina fiscală ce îi revine (art. 3 lit. b);
- **Echitatea fiscală** la nivelul persoanelor fizice, prin impunerea diferită a veniturilor în funcție de mărimea acestora (art. 3 lit. c);
- **Eficiența impunerii** prin asigurarea stabilității pe termen lung a prevederilor Codului fiscal, astfel încât aceste prevederi să nu conducă la efecte retroactive defavorabile pentru persoane fizice și juridice, în raport cu impozitarea în vigoare la data adoptării de către acestea a unor decizii investiționale majore (art. 3 lit. d).

1.1.2 PRINCIPII ECONOMICE

Din punct de vedere economic există patru principii ale impozitării care se suprapun parțial cu cele juridice:

- **Principiul eficienței;**
- **Principiul adecvării (randamentul);**
- **Principiul echității (orizontale și verticale);**
- **Principiul simplității.**

Eficiență: impozitele nu trebuie să distorsioneze prețurile relative și alocarea resurselor. De exemplu, ele nu trebuie să afecteze costul forței de muncă relativ la costul capitalului sau costul bunurilor prezente față de costul bunurilor viitoare etc. În general, impozitele distorsionează alocarea resurselor în economie, cauzând astfel pierderi de bunăstare. Aceste pierderi de bunăstare trebuie minimizate.

Randamentul (adecvarea): impozitele trebuie să fie suficiente pentru a acoperi nevoile statului pentru acele bunuri și servicii *pe care acesta este cel mai în măsură de a le oferi* (bunuri publice). În esență, acest principiu spune că *bugetele* trebuie să se echilibreze, cheltuielile fiind egale cu veniturile. *Ceteris paribus*, conform acestui criteriu, impozitele care generează venituri mai mari



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

statului (la un nivel dat de cheltuieli, de exemplu) sunt preferate celor ce generează venituri mai mici.

Echitatea (se aplică în principal indivizilor în calitate lor de consumatori, angajați sau investitori): are două aspecte, echitatea orizontală – indivizi similari trebuie să plătească impozite similare și echitatea verticală - impozitele trebuie să reflecte abilitatea indivizilor de a plăti.

Simplitatea: impozitele trebuie proiectate pentru a minimiza costurile de administrare și aplicare a impozitării.

Este evident că aceste principii intră de multe ori în conflict unele cu altele, iar designul fiscal trebuie să găsească cea mai bună combinație, în funcție de scopul care se dorește a fi atins.

Așa cum am menționat în introducere, problema fundamentală a autorităților este în momentul de față creșterea veniturilor la buget, în condițiile unor efecte negative minime asupra economiei reale, deja grav afectată de criză. Prin urmare cele mai importante criterii pe baza cărora trebuie judecate design - urile legislative propuse sunt randamentul, eficiența economică și simplitatea.

1.2 METODE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A COLECTĂRII VENITURILOR ȘI DE REDUCERE A EVAZIUNII FISCALE

Evaziunea fiscală – adică, neplata totală sau parțială a impozitelor datorate - este o problemă a tuturor statelor. Ea rezultă în mod fundamental din faptul că variabilele care definesc baza impozabila (venit, active etc.) nu sunt întotdeauna observabile. În anumite cazuri, prin metode de tipul auditului fiscal, baza impozabila poate fi verificată, evident cu un cost semnificativ pentru autorități. În alte cazuri, mai ales când este legată de plăți în numerar, ea nu poate fi verificată (de exemplu, în cazul multor activități comerciale). Prin urmare, agenții economici pot folosi această informație imperfectă din partea autorităților pentru eluda legea.

Pe lângă raportarea corectă a bazei de impozitare, evaziunea fiscală se referă și la calculul corect al sumei datorate, depunerea în timp a declarațiilor fiscale și la plata la timp a sumelor datorate. În acest studiu, nu ne vom concentra asupra acestora din urmă deși, fără îndoială, ele pot genera pierderi importante de venituri la buget⁴ și ar trebui să facă obiectul unui pachet bine gândit de măsuri.

În practică internațională se observa patru mari tipuri de măsuri destinate reducerii evaziunii fiscale (Bird și Wallace, 2003):

⁴ De exemplu, așa cum vom vedea în capitolele următoare, rata de colectare a impozitului pe profit este de numai 75%.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- **Mai buna aplicare a legii („enforcement”);**
- **Impozitarea prezumptivă;**
- **Impozitarea indirectă;**
- **Amnistia fiscală.**

Mai buna aplicare a legii

Această categorie de măsuri se referă nu numai la mai bună monitorizare a contribuabililor și auditare a contribuabililor importanți (care este o strategie extrem de eficace din punct de vedere al raportului costuri/beneficii dar care, pe termen lung este în mod esențial limitată), ci și la măsuri destinate a crește gradul de conformare a contribuabililor mici și mijlocii.

Teoria economică⁵ susține că gradul de respectare a legii este influențat fundamental de doi factori: i) probabilitatea de a fi prins în afara legii și ii) mărimea sancțiunii aplicate în cazul comiterii infracțiunii. Ambii factori pot fi influențați de către autorități. Probabilitatea de detecție va crește pe măsură ce statul alocă resurse suplimentare pentru a asigura respectarea legii: agenții specializate, fonduri suplimentare, programe de evidentă, comunicare publică etc. Aceste resurse au însă un cost. Pe de altă parte, statul poate să ajusteze mărimea și tipul sancțiunii aplicate⁶. Sancțiunile sub forma amenzilor, confiscărilor etc. au costuri neglijabile din punct de vedere social, de aceea este optim ca ele să se apropie de **nivelul maxim posibil**. Prin urmare, creșterea nivelului sancțiunilor este un mod de a crește gradul de conformare, fără costuri semnificative pentru societate.⁷ Mai mult, în țările care nu au o tradiție a respectării legii și în care instituțiile însărcinate cu aplicarea legii au o credibilitate scăzută, cum este cazul României (să ne gândim doar la percepția publică cu privire la corupția din rândul autorităților de control fiscal), creșterea probabilității de detecție și mai ales a percepției acesteia în rândul agenților economici este foarte dificil de realizat și cere eforturi susținute, pe o perioadă lungă de timp.

Impozitele prezumtive

⁵ Pornind de la un articol a lui Gary Becker din 1968.

⁶ Acesta este o versiune simplificată. În termeni economici statul trebuie să maximizeze bunăstarea socială, alegând: i) nivelul de cheltuieli cu asigurarea respectării legii (ceea ce este echivalent cu a alege o anumită probabilitate de detecție); ii) nivelul sancțiunii (amenzi); iii) durata pedepsei (cu încarcerarea) și iv) standardul pe baza căruia se va aplica pedeapsa. Pentru o trecere în revista a literaturii pe aceasta tema vezi Polinsky și Shavell (2000).

⁷ Există evident costuri politice, astfel de măsuri fiind nepopulare; în plus, astfel de măsuri invită la o creștere a nivelului de corupție în cadrul autorităților de control.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

O metodă comună la care autoritățile fiscale apelează deseori în astfel de situații este de a defini ele însele baza de impozitare și a nu lăsa acest lucru la discreția plătitorului de taxe și impozite. Cu alte cuvinte, sunt impuse anumite „evaluări administrative” atunci când nu există încredere în ceea ce declară plătitorul (referitor la venituri, vânzări, cifra de afaceri etc.). Utilizarea acestei metode – de evaluare administrativă sau prezumpție - este surprinzător de răspândită în multe țări, deși sub denumiri variate. Unele impozite, cum sunt cele pe proprietate, sunt calculate aproape în exclusivitate în acest fel. Într-o anumită măsură, și taxele la export au fost, în unele țări, bazate pe valori „prezuate”, aceeași metodă utilizându-se uneori și pentru accize sau taxe de import. Introducerea impozitului minim în 2009, în România, precum și propunerile recente de introducere a impozitului forfetar se înscriu în această categorie. De aceea, în capitolul care urmează vom explora în detaliu aceste aspecte.

Impozitarea indirectă

Impozitele indirecte, în special cele adresate consumului, sunt folosite pentru a colecta venituri de la agenții economici care eludează impozitele directe și a colecta venituri din economia informală. De altfel Alm, Martinez și Vazquez, citați de Bird and Wallace (2003), arată ca statistic, cu cât mai mare este economia informală a unei țări, cu atât impozitele indirecte sunt mai utilizate și mai importante. În ceea ce privește echitatea unor astfel de măsuri, se poate demonstra că, în țările în curs de dezvoltare, impozitul de tipul TVA sau taxa asupra vehiculelor auto pot fi mai progresive decât impozitarea progresivă a venitului. În general, reducerea TVA în țări cu economie subterană importantă crește și mai mult inechitatea alocării sarcinii fiscale între sectorul formal și informal. În astfel de țări, este mai degrabă de dorit o lărgire a bazei de impozitare în cazul TVA și o îmbunătățire a administrării acesteia (Bird și Wallace, 2003).

Amnistia fiscală și exceptările

Măsurile includ amnistia fiscală a contribuabililor care își declară veniturile sau exceptările pentru anumite sectoare, mai ales acolo unde administrarea impozitelor este dificilă și randamentul scăzut (ca în cazul sectorului agricol, de exemplu). Aceste soluții ridică probleme de echitate și sunt dificil de eliminat o dată introduse. Mai mult, ele generează stimulente perverse la nivelul întregii economii - o parte din activitatea economică migrând oficial către aceste sectoare, ca o modalitate de a deghiza veniturile câștigate în cazul exceptărilor. Deși amnistia fiscală poate genera venituri la bugetul statului pe termen scurt, ea poate fi moral inacceptabilă pentru societate, deoarece reprezintă o modalitate de spălare a banilor creați prin activități ilegale.

1.3 IMPOZITELE PREZUMPTIVE - O METODĂ DE A REDUCE EVAZIUNEA FISCALĂ. DEFINIRE ȘI EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

1.3.1 REGIMURILE DE IMPOZITARE PREZUMPTIVĂ

În condițiile în care baza de impozitare poate fi doar parțial observată sau nu poate fi observată, impozitarea prezumptivă implica folosirea unor metode indirecte de determinare a obligațiilor contribuabililor. Termenul de „prezumptiv” indică faptul că legea presupune că baza impozabilă a contribuabilului nu este mai mică decât cea rezultată din aplicarea metodei indirecte. Acestea pot lua o varietate de forme, de la cele „contestabile” în cazul bazei de impozitare calculată administrativ, la impozitele minime în care baza impozabilă este specificată prin legislație și nu este contestabilă. Aceste forme de impozitare sunt larg răspândite la nivel internațional.

Aceste tehnici pot fi utilizate pentru o varietate de motive:

- Simplificare fiscală, pentru a reduce costurile administrative, mai ales pentru contribuabilii cu venituri sau cifre de afaceri mici;
- Combaterea evaziunii fiscale, în cazul în care indicatorii pe care se bazează calculul prezumptiv sunt mai greu de ascuns sau distorsionat decât cei din registrele contabile;
- Poate reprezenta o metodă mai echitabilă de distribuire a sarcinii fiscale, atunci când metodele contabile nu sunt de încredere, datorită distorsionării de către contribuabil sau a corupției din cadrul administrației fiscale;
- Poate stimula contribuabilii să țină registre contabile corecte, deoarece în absența lor impozitul este mai mare;
- Distorsionează mai puțin alocarea resurselor; persoanele care câștigă mai mult, de exemplu, nu trebuie să plătească impozite mai mari.

Impozitarea prezumptivă este fie „**contestabilă**”, în sensul că plătitorul își poate reduce datoria fiscală dacă furnizează date suplimentare autorităților fiscale sau „**necontestabilă**”, când impozitul datorat este precis determinat și nu poate fi contestat de către contribuabil, prin furnizarea de informații suplimentare.

Impozitele prezumtive sunt cea mai răspândită modalitate de a impozita acele părți ale sectorului informal care rămân de regulă în afara sistemului fiscal al unei țări.

Impozitele prezumtive necontestabile pot fi împărțite în două categorii: **impozite minime** și **impozite exclusive**.

În cazul impozitelor minime, impozitul datorat *nu poate fi mai mic* decât cel determinat de lege. În cazul impozitelor exclusive, impozitul datorat este strict cel determinat prin lege. Astfel de impozite sunt cele pe proprietăți imobile sau pe mijloace de transport. Dezavantajul major al primului tip de venit este că descurajează agenții economici de a obține venit, lucru care nu se întâmplă în cel de-al doilea caz, mai ales când oferta din bunul impozitat este inelastică (clădiri, teren etc). În plus, administrarea impozitelor minime este mai dificilă, deoarece presupune colectarea și calcularea a



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

doua impozite și a doua baze de impozitare. Pe de altă parte, al doilea tip de impozit este mai puțin echitabil, dat fiind că toți contribuabilii, indiferent de venit, plătesc același impozit.

De asemenea, în funcție de modul de calcul, metodele prezumtive pot fi *discreționare* (aplicarea este la discreția agentului care o aplica) sau *mecanice* (bazate pe o formulă aplicată bazei de impozitare). În alegerea uneia dintre variante, trebuie cântărite potențialele avantaje ale unei flexibilități mai mari cu potențialul de corupție și abuz.

Metodele prezumtive se utilizează în general în cazul impozitului pe venit, dar pot fi utilizate și pentru impozitarea veniturilor anumitor categorii de agenți economici.

De regulă, designul impozitelor prezumtive trebuie să plece de la stipularea clară a problemei fiscale care trebuie rezolvată sau a sursei acesteia. Ea poate fi necolectarea impozitului de la firme mici și de la anumite categorii profesionale sau evaziunea fiscală generalizată în întreg mediul de afaceri. Designul va fi însă diferit în cele două cazuri. Mai mult, în anumite situații, impozitarea prezumptiva s-ar putea să nu reprezinte cea mai bună soluție de creștere a colectării și de eliminare a evaziunii. Avantajele și dezavantajele impozitării prezumtive sunt discutate în paragraful următor.

Impozitele prezumtive pot fi împărțite în patru mari categorii⁸:

- Impozite bazate pe estimarea **veniturilor** contribuabililor, fie prin estimarea venitului mediu al unei anumite profesii ori prin intermediul unor formule care iau în considerare vânzările, numărul de angajați, activele, locația etc. Se aplică în general în cazurile în care contribuabilul nu a depus declarațiile de venit, a declarat venituri foarte mici sau nu poate dovedi sursa veniturilor. În acest caz, autoritățile fiscale sunt autorizate să aplice propria evaluare pentru venitul contribuabilului. Aceste metode cer un efort substanțial din partea auditorilor fiscali, deși chiar și simplă amenințare cu acest tip de evaluare poate fi în sine eficace pentru a descuraja evaziunea;
- Sisteme care aplică impozite bazate pe active. Este un tip de impozit prezumptiv adoptat de țări ca Argentina, Columbia, Venezuela, Mexic sau Bolivia. Se folosește atunci când există probleme cu administrarea impozitului pe venit sau profit. De exemplu, impozitele pe active pot fi utile, ca o soluție indirectă, în situațiile când problema prețurilor de transfer este una semnificativă;
- Sisteme care aplică impozite pe cifra de afaceri brută (fie generale sau sub forma impozitelor minime) sau al unui procent din veniturile brute. În cel de al doilea caz, efectul asupra firmelor este similar cu cel al unui impozit pe cifra de afaceri. Rata aplicată poate fi universală (ca în cazul impozitului minim aplicat în România) sau poate fi diferită în funcție de sector economic,

⁸ Vezi Bird și Wallace (2003).



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

caz în care presupun un efort special de estimare a marjei de profit pentru fiecare sector în parte. Vom discuta avantajele și dezavantajele acestui impozit în capitolul următor;

- În cazul aplicării unui impozit minim pe cifra de afaceri trebuie specificat clar ce categorii de contribuabili fac obiectul impozitului și căror categorii de încasări li se aplică impozitul. Atunci când impozitul se aplică tuturor încasărilor, agenții economici pot recurge la unele metode de evitare, printr-o planificare inteligentă a încasărilor din diverse surse, ajustând marja de profit astfel încât să minimizeze impozitul plătit;
- Sisteme în care impozitul se bazează pe indicatori ai venitului de tipul unor tipuri de cheltuieli personale (de exemplu, automobile) sau pe baza averii deținute (de exemplu, imobile);

Tipul de impozit aplicat depinde semnificativ nu numai de problemă căreia i se adresează, dar și de gradul de sofisticare a autorităților fiscale, precum și de calitatea datelor disponibile cu privire la contribuabilii dintr-o anumită țară.

În cazul firmelor înșă, impozitele prezumtive sunt adecvate în principal pentru firmele mici, atâta vreme cât problemele de evaziune fiscală în cazul firmelor mari pot fi rezolvate mai bine prin intermediul îmbunătățirii auditării și controlului din partea statului.

Impozitele prezumtive specifice **firmelor** mici pot fi grupate în mai multe categorii:

- Sume fixe, eventual bazate pe profesie sau ramură de activitate;
- Metode contractuale sau forfaitare;
- Metode bazate pe indicatori cantitativi ai activității;
- Metode bazate pe cifra de afaceri sau activele sub administrare;
- Ghiduri de evaluare standard;
- Impozite specifice agriculturii;
- Metode bazate pe stilul de viață.

Astfel:

- Ideea de bază de la care pornesc este „mai bine ceva decât nimic”. Folosirea unui astfel de impozit indica de obicei faptul că sistemul fiscal este într-o stare foarte proastă. Variantele mai sofisticate ale acestui impozit împart contribuabilii dintr-un anumit sector în categorii, pe baza cifrei de afaceri sau pe baza tipurilor de echipamente folosite. Acest tip de impozitare a fost folosit în țările în tranziție (Ungaria, Polonia, Republica Ceha, Slovacia, fostele republici sovietice etc.) și în țările din Africa. Este de asemenea folosit în România, pentru unele categorii de persoane fizice autorizate (mici comercianți, mici meseriași, IT-isti);
- Cele mai cunoscute exemple sunt impozitul tachsiv din Israel și impozitul forfaitar din Franța care au fost adoptate mai târziu și în Spania și Turcia. În Franța, conform acestei metode contribuabilii sunt eligibili dacă cifra lor de afaceri se situează sub un anumit prag. În general,



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

pentru a aplica metoda forfetară, contribuabilul trebuie să furnizeze informații, de exemplu cu privire la activitatea din anul anterior, numărul de angajați, achiziții, vânzări, valoarea inventarului la sfârșit de an, salariile plătite, numărul de mașini etc. Pe baza acestor informații se estimează venitul pe care o astfel de afacere l-ar produce în mod normal. Acest tip de impozit este contestabil de către contribuabil și se determină prin înțelegere cu acesta. Contribuabilul poate alege să plătească impozit pe profit în locul metodei forfetare dar, în acest caz, trebuie să păstreze această metodă o anumită perioadă de timp (de exemplu, 3 ani). Este clar că un astfel de impozit depinde de o evaluare administrativă obiectivă și de o capacitate administrativă pe care cele mai multe țări în curs de dezvoltare nu o dețin. În Israel, s-a aplicat între 1954 și 1975 o formă de impozit forfetar care reducea până la un punct potențialul pentru corupție, deoarece negocierile cu privire la baza de impozitare erau colective, la nivel de sector de activitate, și nu individuale. De asemenea, el oferă contribuabililor posibilitatea de a opta pentru plata impozitelor standard. Astfel de impozite care conțin posibilitatea de a opta funcționează ca impozite maxime - ele sunt plătite atât timp cât impozitul bazat pe profit/venit este mai mare decât impozitul prezumptiv;

- Se determină pe baza unor factori cantitativi specifici pentru fiecare industrie. (mărimea magazinului, numărul de scaune din restaurant, numărul de paturi din hotel, numărul de angajați etc.) Abordarea este similară cu cea din metoda forfetară, dar nu este aplicabil în mod necesar numai contribuabililor cu o cifră de afaceri sub un anumit nivel, ca în cazul forfetarului. Presupune că și acesta o infrastructură administrativă complexă și este adecvat numai anumitor ramuri;
- Metodele bazate pe cifra de afaceri suferă de problemă menționată anterior, aceea a faptului că ratele de profit diferă de la o ramură la alta și sunt slab corelate cu cifra de afaceri; din acest motiv, trebuie ajustate la nivel de ramură. În general, sunt potrivite doar pentru firmele mici. Mai mult, aceste metode au costuri economice ridicate, chiar dacă din punct de vedere al echității sunt superioare primelor două categorii;
- Veniturile micilor agricultori sunt impozitate în multe țări pe baza impozitelor prezumtive, de obicei pe baza suprafeței deținute și a calității ei. Se aplică fermierilor cu cifra de afaceri sub un anumit nivel. În situații de criză sau calamitate naturală, baza impozabilă poate fi redusă. Un astfel de regim se aplică, de exemplu, în Franța;
- Se aplică într-o serie de țări francofone. Este un impozit minim discreționar, care se determină pe baza unor cheltuieli personale de un anumit tip, clar specificate (case de vacanță, iahturi, taxe școlare, consum de energie electrică etc).

Sunt țări care nu folosesc deloc metodele prezumtive (Statele Unite) sau țări care o folosesc extensiv (Franța). Parțial, folosirea lor este constrânsă de restricții legale sau constituționale, cum ar fi principiul egalității în fața legii. Tabelul 1 prezintă câteva tipuri de impozite prezumtive folosite în diverse țări pentru firmele mici.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Capacitatea administrativă de a implementa astfel de metode este esențială. De exemplu, utilizarea pe scară largă a metodelor forfetare de tipul celor folosite în Franța *poate fi complet inadecvată în țări cu probleme de corupție a aparatului fiscal, grad redus de sofisticare a administrației fiscale și slabă aplicare a legii.*

De asemenea, trebuie avut în vedere și de cât de ușor sunt de urmărit sau de ascuns factorii pe baza cărora se aplică impozitul. În cazul în care, de exemplu, este relativ facil să nu raportezi o parte din veniturile încasate, impozitele prezumptive bazate pe cifra de afaceri nu vor rezulta în creșterea veniturilor colectate și, datorită costurilor administrative, pot rezulta de fapt într-un cost net pentru stat. De aceea, adoptarea unui regim prezumptiv trebuie bazată pe o analiză atentă a costurilor și beneficiilor estimate ale unui astfel de regim.

Tabel 1. Impozite prezumptive pentru firmele mici

Țara	Tratament fiscal
Belgia	Schema forfetară aplicată firmelor mici în funcție de activitatea economică, pentru un venit sub un anumit nivel timp de 3 ani.
Grecia	Cota unică aplicată achizițiilor și vânzărilor.
Franța	Impozit forfetar.
Spania	Impozit forfetar pentru 25 de sectoare de activitate.
Bolivia	Impozit prezumptiv în două sectoare: transport (fără limită de cifre de afaceri) și comerț cu amănuntul (cifra de afaceri sub \$ 4000) Se aplică asupra cifrei de afaceri.
Israel	Fără plafon. Se aplică asupra venitului, în cazul a 140 de ocupații.
Mexic	Pentru firme mici și activiști profesionale. Se aplică asupra unui mix de cifră de afaceri și inputuri.
Uruguay	Toate sectoarele, când cifra de afaceri este sub un anumit plafon, impozit în suma fixă.
Maroc	Firme mici din sectorul serviciilor. Procent fix din cifra de afaceri.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Ghana	Se aplică tuturor firmele cu angajat unic. Impozit bazat pe ocupație sau ramură de activitate.
Rusia	Se aplică anumitor ramuri, impozit prezumptiv ca procent din încasările brute în funcție de un plafon indexat al acestora și de numărul de angajați. Alternativ impozit pe profit. Baza impozitului prezumptiv calculată de guvernele regionale.
Ucraina	Impozit prezumptiv bazat pe cifra de afaceri și numărul de angajați. Alternativ, impozit pe profit sau impozit fix sau impozit pentru întreprinderi mici.
Uganda	Toate sectoarele, firme cu cifra de afaceri sub un anumit plafon.

Sursa: Bird și Wallace (2006)

1.3.2. AVANTAJELE ȘI DEZAVANTAJELE IMPOZITELOR PREZUMPTIVE

Introducerea unui regim de impozitare prezumptivă presupune luarea în considerare a obiectivelor de eficiență și echitate. Eficiența impozitării se referă atât la eficiența administrativă (măsurată prin costurile de colectare pentru stat și prin cele de conformare pentru contribuabili), cât și la cea alocativă sau economică (cât de mult aceste impozite distorsionează alocarea resurselor).

Categoriile de impozite prezumptive discutate au caracteristici diferite în ceea ce privește echitatea și eficiența:

➤ **Impozitele în sumă fixă, universale sau diferențiate pe sectoare economice**

În esență, acestea sunt impozite regresive care pot avea un efect de stimulare a activității economice, dat fiind că rata marginală a impozitului asupra veniturilor peste un anumit prag este zero. Aplicarea sa depinde însă în mod crucial de stabilirea nivelului adecvat al impozitului: dacă acesta este prea mare, se poate descuraja apariția de noi întreprinderi în sectorul formal, precum și încuraja migrarea micilor întreprinderi existente în sectorul informal. Pe de altă parte, niveluri scăzute pot stimula firmele mari să ascundă o parte din activitate și să evite taxarea prin intermediul impozitelor prezumptive. Astfel, acest tip de impozite ridică probleme importante de echitate. Acest lucru duce la tendința ca, periodic, nivelurile sumelor fixe să fie ajustate sau înmulțite de către legislativ, eliminând o bună parte din avantajele de simplificare și simplitate în auditare oferite de acest impozit. În esență,



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

pentru a fi eficient, un astfel de design nu trebuie să aibă mai mult de 2-3 niveluri de impozitare;

➤ **Impozitele contractuale/ forfetare contestabile/negociabile**

Aceste impozite conferă avantaje din punct de vedere al echității și costurilor economice. Datorită faptului că este agreat cu autoritățile fiscale, el încurajează agenții economici să producă peste nivelurile anterioare ale venitului, pentru care rata marginală de taxare este zero. Prin urmare, este un impozit superior din punct de vedere al eficienței economice. Pe de altă parte, nivelul veniturilor colectate este limitat la valoarea sa maximă, ceea ce îl face mai puțin echitabil și eficient pe măsură ce firmele cresc.

O soluție utilizată este impozitul minim. Așa cum am discutat, este puțin echitabil sub nivelurile minime și folosește impozitul standard peste aceste niveluri, dar are avantajul de a facilita tranziția firmelor către impozitarea standard, pe măsură ce acestea se dezvoltă. Pe de altă parte, acest tip de impozit nu reduce costurile de colectare și auditare, dat fiind că firmele mici trebuie să țină registre contabile pentru a calcula impozitul datorat.

Metodele forfetare se bazează pe o analiză statistică complexă din partea autorităților fiscale, presupunând un grad mare de sofisticare a expertizei acestora și existența unui corp de inspectori fiscali extrem de competenți și onești. Este discutabil dacă aceste condiții sunt întrunite în România. Oricum, propunerea din Codul fiscal nu este per se un impozit forfetar, ci se situează mai degrabă în categoria pe care o vom discuta în continuare.

➤ **Impozitele bazate pe indicatori cantitativi ai veniturilor (mărimea magazinului, numărul de scaune din restaurant, numărul de paturi din hotel, numărul de angajați)**

Aceste impozite sunt din nefericire puternic distorsionante, deoarece ele sunt de fapt un impozit pe creșterea afacerii. De asemenea, costurile administrative sunt ridicate, deoarece presupun inspectarea spațiilor agenților economici pentru verificarea datelor operative. Prin urmare, ele creează ample oportunități pentru corupție și evaziune fiscală în procesul de auditare a declarațiilor fiscale.

➤ **Impozitele pe cifra de afaceri sau activele sub administrare**

Una dintre problemele ridicate de acest tip de impozitare este aceea că, de obicei, nu există o corelație strânsă între profitul dintr-un anumit an și cifra de afaceri, profitul reprezentând procente diferite din cifra de afaceri în funcție de sector, tip de produse, grad de integrare, mărime etc. Folosirea aceluiași impozit fix sau procent din cifra de afaceri pentru toate firmele reprezintă un mod foarte imprecis de a estima profiturile diverselor categorii de firme și impozitează inechitabil acele ramuri ale economiei naționale unde marjele de profit sunt mici și cifrele de afaceri mari. Acesta este unul dintre principalele dezavantaje ale impozitelor minime aplicate în mod universal, cum e cazul celui din România, din 2009.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

O soluție pentru această problemă ar putea fi clasificarea firmelor în funcție de domenii de activitate și aplicarea unui impozit diferit fiecărei clase. Dezavantajul principal al acestei abordări constă în creșterea complexității și dificultății aplicării în cazul contribuabililor care desfășoară activități în mai multe ramuri de activitate. În plus, această metodă trebuie bazată pe investigarea marjelor de profit în fiecare sector, un exercițiu care poate fi dificil, mai ales în perioade de instabilitate economică. Și mai important, acest timp de impozitare nu evita problema fundamentală a evaziunii fiscale prin intermediul neînregistrării încasărilor. Impozitele minime bazate pe cifra de afaceri sunt în mod special ineficace în cazul unor anumite categorii de contribuabili, de exemplu categoriile liber profesioniștilor, a căror cifra de afaceri este dificil de estimat. În același timp, ele sunt extrem de împovărătoare pentru acele categorii de contribuabili ale căror venituri înregistrează fluctuații mari de la an la an. Acestora trebuie să li se acorde posibilitatea de a opta între a plăti impozit pe profit sau pe cifra de afaceri, fapt ce crește semnificativ complexitatea administrării unui astfel de regim. (Thuronyi, 1996)

Impozitele bazate pe valoarea activelor descurajează înlocuirea echipamentelor dar, pe de altă parte, încurajează folosirea eficientă a capitalului fix existent. Acest impozit are însă o problemă majoră de eficiență, datorită efectului de „cascada” (impozitarea multiplă a aceleiași baze în procesul de producție). El stimulează integrarea verticală, deoarece firmele integrate plătesc impozite mai mici decât firmele specializate care schimbă inputuri și bunuri intermediare între ele. De asemenea, costurile de colectare și auditare sunt ridicate.

Evident însă, per ansamblu, acest tip de impozit este superior categoriilor anterioare, din punct de vedere al echității. Nu vom discuta ultimele două categorii. Prima condensează avantajele și dezavantajele impozitelor în suma fixă, discutate mai sus. A doua este o formă extrem de specifică de impozitare care presupune o capacitate administrativă mult superioară celei deținute de țările în tranziție.

Este important de realizat că, din punct de vedere al veniturilor colectate la buget, impozitele prezumtive au avantaje în principal pe termen mediu și lung, în special prin diminuarea economiei subterane. Însă soluția adoptată, după cum am mai menționat, trebuie să plece de la problema care trebuie rezolvată. Dacă problema principală este raportarea incompletă a veniturilor și impozitului datorat, atunci un impozit prezumptiv poate fi adecvat, atât timp cât oferă stimulente pentru a tranzita la schemele de impozitare standard, pe măsură ce firma crește. El însă nu va atrage neapărat întreprinzători în economia oficială, ci dimpotrivă. Evaziunea fiscală în economia subterană este în acest caz cel mai bine rezolvată prin creșterea controlului și a sancțiunilor, dar acest lucru este problematic în țări în care corupția este o problemă majoră.

În general, impozitele prezumtive nu sunt un bun substitut pentru impozitele standard și au tendința de a deveni din ce în ce mai costisitor de administrat în timp, prin numeroase ajustări, excepții etc..



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

1.3.3 IMPOZITELE PREZUMPTIVE: APLICAREA IMPOZITULUI MINIM ÎN ROMÂNIA

Începând cu 1 ianuarie 2010, Titlul IV – *Impozit pe venitul microîntreprinderilor* din Codul fiscal și-a încetat aplicabilitatea. În consecință, opțiunea microîntreprinderilor de a alege impozitul pe venituri a fost eliminată și toate companiile românești sunt obligate la plata impozitului pe profit, conform prevederilor Titlului II. În prezent, impozitul pe profit este de 16%.

Ca regulă generală, profitul impozabil se calculează ca diferența dintre venituri și cheltuieli, din care se scad veniturile neimpozabile și se adăugă cheltuielile nedeductibile. Tot ca regulă generală, cheltuieli deductibile sunt cele făcute în scopul obținerii de venituri taxabile.

La 1 mai 2009, prin OUG nr. 34/2009, au fost introduse două excepții de la regulile de mai sus:

- În ceea ce privește plata impozitului pe profit, s-a introdus impozitul pe profit minim, impozit ce trebuie achitat de toate companiile care realizează un profit impozabil pentru care impozitul datorat este mai mic decât cel prevăzut în grila (între 2200 Ron/an și 43.000 ron/an), în funcție de venitul realizat de companie în anul anterior;
- S-a limitat dreptul de deducere a cheltuielilor cu combustibili și a TVA la achiziția de autoturisme, cu excepția câtorva categorii profesionale (agenți comerciali, agenți de pază, agenți recrutare forța de muncă etc.). Aceasta măsură de limitare a deductibilității va înceta la 31.12.2010.

Tabelul următor prezintă situația sumelor colectate la buget în anul 2009.

Tabel 2. Tabelul 2. Situația colectării în 2009

	Impozit minim	Impozit micro	Impozit pe profit
Declarat de contribuabil (mil. RON)	962,9	297,6	8973,7
- din care, încasări	597,6	237,8	6675,9
Rata de colectare (%)	62,0	80,0	74,4

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calcule proprii

Sumele încasate din impozitul minim au fost obținute de la un număr de 121.863 de companii dintr-un total de 467.182 de companii care au depus declarații (cumulate impozit minim, impozit pe venitul microîntreprinderilor și impozit pe profit). Nu este clar dacă această sumă a fost corectată în minus în urma depunerii declarațiilor finale privind impozitul pe profit. Dacă aceasta corecție nu a fost făcută



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

este posibil ca suma finală să fie ușor diferită. După cum se poate observa, rata de colectare a impozitului minim, de aproximativ 60% este inferioară celei din impozitul pe profit, de aproximativ 75%.

PARTEA II : PROPUNERI DE MODIFICARE A SISTEMULUI FISCAL ÎN VEDEREA REDUCERII EVAZIUNII FISCALE ȘI A CREȘTERII COLECTĂRII

În partea a II-a, vom discuta câteva propuneri de modificarea a sistemului fiscal în vederea reducerii evaziunii fiscale și a creșterii colectării, precum și evaluării meritelor lor în materie de randament, eficiență și simplitate. Acestea pot fi grupate în 4 categorii:

- Măsuri de impozitare prezumtivă;
- Măsuri de natură a asigura o mai bună aplicare a legii;
- Propuneri de modificare a impozitelor și taxelor directe;
- Măsuri legate de impozitarea indirectă.

2.1 MĂSURI DE IMPOZITARE PREZUMPTIVĂ

2.1.1 *MENȚINEREA IMPOZITULUI MINIM PENTRU MAJORITATEA DOMENIILOR DE ACTIVITATE*



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Deoarece creșterea veniturilor bugetare prin reducerea evaziunii fiscale este principalul obiectiv al introducerii acestui impozit este important să comparăm randamentul așteptat al acestui impozit în 2010, cu cel al designului fiscal alternativ, bazat în întregime pe impozitarea prin cota unică, indiferent de cifră de afaceri.

Conform estimărilor noastre, statul ar putea încasa în 2010 aproximativ 661 de milioane de RON din impozitul minim, peste nivelul de 597 de milioane colectat în 2009, dar cu peste 20% sub nivelul însumat al impozitului micro și minim colectat în 2009, de 835 milioane RON. Acest lucru se datorează continuării suspendării activității firmelor cu cifra de afaceri până în 100000 EUR. Ipotezele pe care s-a bazat aceasta estimare se găsesc în anexa 1.

Tabel 3. Impozitul minim estimat a fi colectat în 2010

	Total	0 - 52.000	52.001 - 215.000	215.001 - 430.000	430.001 - 4.300.000
Structura contribuabili 2009	467000	164029	135080	57891	110000
Rata de colectare	60%	60%	60%	60%	60%
Structura contribuabili 2010	385600	114029	120100	51471	100000
Rata de colectare	60%	60%	60%	60%	60%
Impozit minim estimat a fi colectat 2010	661113576	150518280	309857226	200738070	0

Sursa: Comisia Națională de Prognoza, Ministerul Finanțelor Publice, estimări proprii.

Scăderea numărului de agenți economici se datorează, în estimarea noastră, firmelor cu cifra de afaceri sub 100000 de EUR pentru care am presupus o scădere de 20%. Aceasta scădere se datorează continuării declinului economiei naționale și efectului negativ asupra consumului generat de măsurile de austeritate, migrării unei părți a activității economice în sectorul informal și continuării trendului



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

de transferare a activității desfășurate de microîntreprinderi în activități desfășurate de persoane fizice autorizate. Considerăm că estimările noastre, care prevăd că aproximativ 70000 de microîntreprinderi își vor înceta activitatea în 2010 (față de 130000-160000 în 2009), sunt moderat-optimiste în contextul macroeconomic actual.⁹

Tabel 4. Evoluția preconizată a numărului de contribuabili

	2008	2009	2010
Număr de contribuabili	663047	467000	385600
Micro total	540916	357000	285600
Non micro	122131	110000	100000

Sursa: Comisia Națională pentru Prognoza, Ministerul de Finanțe, estimări proprii.

Prin comparație, aplicarea uniformă a cotei unice ar fi putut genera, pentru agenții economici cu cifra de afaceri sub 100,000 EUR venituri de 616 de milioane de RON, cu 7% mai mici decât cele estimate a fi obținute din impozitul minim.¹⁰ Însă, în situația în care în care impozitul minim ar determina o suspendare masivă a activității întreprinderilor cu profituri mici, așa cum s-a întâmplat în 2009, veniturile din impozitul minim colectat ar putea scădea semnificativ sub cele ce ar fi fost obținute într-un regim uniform de cota unică.

Tabel 5 Impozitul pe profit estimat ce ar fi putut fi colectat de la firmele cu cifra de afaceri sub 100000 EUR

	Total	0 - 52.000	52.001 - 215.000	215.001 - 430.000
		1765049	20216575	23251962
Marja profit la CA	15%	15%	15%	15%

⁹ Datorită faptului ca încasarile din impozite nu sunt uniforme și, extrapolând experiența anului trecut, ne așteptăm ca suma colectată în ultimele 6 luni ale anului să se situeze în jurul a 65% din suma totală estimată a fi colectată în 2010, adică aproximativ 429 mln de RON.

¹⁰ Bazat pe experiența anului trecut, în ultimele 6 luni ale lui 2010, ar putea fi colectate însă numai aproximativ 335 mln RON.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Rata de colectare	75%	75%	75%	75%
Impozit pe profit estimat	616829223	51491918	266521440	298815864

Sursa: Estimări proprii.

În plus, într-un regim de cotă unica firmele pot acționa în direcția reducerii impozitului pe profit sub rata presupusă în calculele noastre, de 15%¹¹ din CA. De exemplu, dacă marja de profit scade cu un singur procent, la 14%, suma colectată prin intermediul impozitului pe profit devine aproximativ egală cu cea colectată prin impozitul minim. Dacă marja de profit scade la 13% deja sumele colectate prin intermediul cotei unice scad cu 8% sub cele estimate a fi colectate cu impozitul unic. Dacă marja scade cu 5 puncte procentuale, impozitul pe profit colectat devine cu 30% mai mic decât cel colectat prin intermediul impozitului minim. Prin urmare, în măsura în care agenții economici își pot reduce baza impozabilă, impozitul pe profit are o volatilitate mare din punct de vedere a veniturilor colectate. Impozitul minim oferă venituri mai stabile bugetului de stat datorită intervalelor discrete largi de cifră de afaceri pe care se aplică un anumit nivel al impozitului - care fac ca încadrarea din punct de vedere al impozitului prin nedeclararea veniturilor să fie mai dificil de realizat.

De aceea, strict din punct de vedere al veniturilor colectate la bugetul de stat apreciem că impozitul minim ar reprezenta o opțiune superioară impozitării prin cota unică. Din punct de vedere al eficienței, impozitul minim este regresiv¹², prin urmare este superior cotei unice. Costurile de implementare sunt însă relativ mai ridicate. Problemele acestui tip de impozitare, sunt, așa cum am menționat în capitolele anterioare, mai ales unele referitoare la echitate, cifra de afaceri fiind un aproximant slab al profiturilor obținute în diverse sectoare de activitate, care împreună cu regresivitatea îl fac un impozit foarte ne-echitabil. Din această perspectivă, pentru a nu penaliza anumite domenii în detrimentul altora, considerăm că impozitul ar putea fi diferențiat cel puțin pe diviziuni CAEN. Această abordare este însă mai dificil de administrat, deoarece numeroase companii au obiect de activitate multiplu.

¹¹ Estimată pe baza bilanțurilor centralizate ale microîntreprinderilor la 31.12.2008.

¹² Impozitul minim datorat de firmele cu venituri anuale între 0 și 52000 RON corespunde unui impozit de 16% aplicat la un profit de 13750 Ron; în acest caz, ar însemna ca firmele cu venituri la nivelul maxim al acestei categorii ar înregistra o rată a profitului de peste 25%. În același timp, în cazul firmelor cu venituri de peste 100000 de Euro, nivelul impozitului minim ar presupune o profitabilitate în jur de 1% în cazul aplicării cotei actuale de 16%.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

2.1.2 O EVALUARE A PROPUNERII DE INTRODUCERE A IMPOZITULUI FORFETAR PENTRU UNELE DOMENII DE ACTIVITATE

Faptul că o bună parte din agenții economici declara o cifră de afaceri mult diminuată - în special firmele mici și mijlocii din anumite domenii, cum ar fi comerț, turism, servicii etc., unde baza de impozitare este imposibil de verificat - este un fapt ce nu poate fi tăgăduit. Din această perspectivă, un impozit prezumptiv de tipul celui forfetar, unde veniturile obținute și, prin urmare, impozitul datorat sunt estimate pe baza unor factori observabili și cuantificabili de natura ne-financiara (numărul de pături ale unei pensiuni, amplasamentul unui salon de coafură etc.) poate fi de natură a reduce evaziunea fiscală. Domeniile de activitate propuse de guvern (vezi anexa 3) sunt domenii cu binecunoscute probleme de evaziune fiscală. Se presupune că designul impozitului va produce o aproximare mai bună a veniturilor agentului economic decât cifra de afaceri declarată; prin urmare, se vor obține venituri superioare impozitului minim pe transele de cifră de afaceri pe care va fi aplicat.

În legătură cu impozitul forfetar, am analizat un proiect de lucru, din martie 2010, pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul Fiscal. Din informațiile noastre, această variantă nu a mai suferit încă alte modificări.

Potrivit acestuia, sunt obligate la plata impozitului forfetar persoanele juridice române care, la data de 31 decembrie a anului fiscal precedent celui pentru care se datorează și se plătește impozitul, îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:

- Au înscrisă în actele de constituire ca activitate principală, potrivit legii, una din activitățile cu codurile CAEN prevăzute în anexă (vezi anexa 3);
- Venituri totale anuale realizate nu depășesc 35000 (sau, într-o altă variantă, 100000) euro.

Modalitatea de calcul a impozitului forfetar este însă explicitată doar pentru 8 din cele 28 de activități avute în vedere, respectiv „Restaurante, baruri, cafenele” (calculat în funcție de localitatea în care se afla – sat, comună, oraș, municipiu – și de suprafața utilă) și „Hoteluri și alte facilități de cazare” (calculat în funcție de numărul de stele/margarete și de numărul de camere autorizate).

Formulele propuse presupun costuri administrative mari, crează un mare potențial de corupție în procesul de auditare și reprezintă în fapt, așa cum am arătat mai sus, un impozit pe creșterea afacerii.

În plus, este greu de presupus că vor exista hoteluri de 4-5 stele cu venituri anuale sub 100000 euro, adică venituri zilnice de doar 1150 RON. Cu certitudine, **forma actuală a propunerii de introducere a impozitului forfetar va trebui să sufere modificări și completări în direcția specificării modalității de calcul pentru celelalte domenii de activitate precum și a creșterii semnificative a cifrei de afaceri de la 35000 de EUR la cel puțin 100000 de EUR, dacă nu mai mult.**



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Este imposibil de estimat impactul fiscal al renunțării la impozitul minim și al introducerii impozitului forfetar, datorită lipsei datelor și a incertitudinilor legate de designul impozitului forfetar. Acest impact ar trebui să ia în considerare, pe de o parte, venitul pierdut din renunțarea la impozitul minim în domeniile de aplicare corectat cu câștigurile de venituri la bugetul de stat generate de acest impozit. Cu toate acestea, **dacă plafonarea de 35000 se menține veniturile obținute de pe urmă acestui impozit vor fi neglijabile, impozitul acoperind cel mult 10% din totalul agenților economici cu cifra de afaceri în acest interval și 5-7% din total agenților economici.**¹³ În acest caz, din perspectiva costurilor administrării impozitului, introducerea lui nu ar fi justificată.

Putem estima un prag minim al veniturilor generate de acest impozit, presupunând că veniturile aduse de impozitul forfetar vor fi cel puțin egale cu cele generate de impozitul minim pentru domeniile economice vizate și că impozitul forfetar se va aplica firmelor cu cifra de afaceri sub 100000 de EUR (față de 35000 de EURO în propunerea actuală). În această ipoteză, veniturile minime generate de impozitul forfetar în cele 28 de domenii de aplicare ar putea fi în jurul a 124 de mln RON.

2.2 MĂSURI DE CREȘTERE A DISCIPLINEI FINANCIARE

Este binecunoscut că, în România, indisciplina fiscală în rândul micilor comercianți, prestatori de servicii sau alimentație publică este la cote alarmante. De exemplu, neemiterea bonului fiscal este regulă pentru că, de cele mai multe ori, cumpărătorul primește fie bon nefiscal (nota de plată, bon proformă etc.), fie nu primește nimic.

Deși neînregistrarea veniturilor este și în acest moment considerată evaziune fiscală și sancționată cu închisoare de la 2 la 8 ani (art 9(1)b din *Legea 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*) rezultatele sunt minime, ceea ce ne face să considerăm că este necesar ca prevederile acestei legi să fie întărite, pentru a obliga agentul economic să emită document fiscal.

O posibilă soluție ar putea fi interzicerea emiterii oricărui document nefiscal în vederea încasării de bani de la cumpărător. De asemenea, încasarea oricărei sume de la cumpărător în lipsa unui document fiscal (bon fiscal, factura fiscală), emis înainte de încasare (cu excepția cazurilor prevăzute deja în legea fiscală), ar trebuie incriminată ca și infracțiune de evaziune fiscală.

În plus, pentru că tentația de a face evaziune fiscală să fie diminuată drastic, considerăm că pedepsele accesorii ar trebui să fie, cel puțin în perioada următoare, extrem de dure: **bunurile folosite la evaziune confiscate pe loc, indiferent că este vorba de mijloace fixe, obiecte de inventar, bani în casă, mijloace proprii sau închiriate.**

¹³ Extrapolare pe baza datelor din 2008.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Propunerile de reducere a evaziunii fiscale, în primul rând prin înăsprirea sancțiunilor aplicate și, secundar, printr-o intensificare a efortului de detecție sunt susținute de teoria economică. Așa cum am menționat anterior, gradul de respectarea a legii este influențat fundamental de doi factori: i) probabilitatea de a fi prins în afara legii și îi) mărimea sancțiunii aplicate în cazul comiterii infracțiunii. Sancțiunile sub forma amenzilor, confiscărilor etc. au costuri neglijabile din punct de vedere social, de aceea este optim ca ele să se apropie de *nivelul maxim posibil*. Prin urmare, creșterea nivelului sancțiunilor este un mod de a crește gradul de conformare, fără costuri semnificative pentru societate.¹⁴

Nu încercăm să argumentăm ideea că întărirea și reformarea instituțiilor de aplicare a legii nu ar trebui inițiată cât mai curând posibil (de altfel, o perioadă de criză ar putea fi cel mai propice moment pentru a obține suportul politic necesar unor astfel de măsuri). Este clar însă că astfel de măsuri, esențiale pentru credibilitatea instituțiilor pe termen lung, nu vor avea efecte pe termen scurt asupra evaziunii fiscale. Construirea credibilității se va realiza în timp. Argumentăm însă că o **creștere drastică a nivelului sancțiunilor, întărită de o puternică campanie de comunicare a consecințelor nerespectării legii¹⁵, este o modalitate rapidă și relativ necostisitoare de a crește gradul de respectare a legii și de a reduce evaziunea fiscală.**

Impactul la buget al unei astfel de măsuri este dificil de calculat, datorită lipsei de date. Apreciem însă că va fi unul semnificativ, ținând cont de nivelul economiei informale (după unele estimări, aceasta ajunge la o treime din PIB); probabil, efectul va fi mai mare decât cel obținut prin impozitul minim, deoarece acesta are în vedere doar problema încasărilor din impozitul pe profit și nu și pe cea a încasărilor din TVA. În plus, o astfel de măsură ar fi aplicabilă și persoanelor fizice autorizate, al căror număr a devenit semnificativ în ultimii ani.

2.3 PROPUNERI DE MODIFICARE A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR DIRECTE ȘI DE LĂRGIRE A BAZEI DE IMPOZITARE

2.3.1 LĂRGIREA BAZEI DE IMPOZITARE PENTRU IMPOZITUL PE VENIT ȘI CONTRIBUȚIILE LA ASIGURĂRI SOCIALE

¹⁴ Există evident costuri politice, astfel de măsuri fiind nepopulare; în plus, astfel de măsuri invită la o creștere a nivelului de corupție în cadrul autoritatilor de control.

¹⁵ O serie de exemple bine alese de aplicare a legii- confiscări, amenzi etc- făcute publice printr-o campanie intensă de comunicare crește eficacitatea unor astfel de măsuri.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

În România, plata impozitului pe venit și a contribuțiilor sociale este evitată sau redusă în principal în două moduri:

- Prin plata de muncă "la negru", în special în zona salariilor mici, a muncitorilor necalificați;
- Prin plata salariului folosind alte forme de remunerare, care să mascheze salariul (contracte de prestări servicii încheiate cu persoane fizice autorizate, convenții civile sau contracte de colaborare, plata de drepturi de autor etc).

Gradul de conformare voluntară este scăzut, iar reducerea impozitului pe venit în 2005 a contribuit doar într-o măsură mică la creșterea acestuia, în special în zona salariilor mari. Gradul de conformare este redus în zona salariilor mari în special datorită procentelor de contribuții sociale, de aproximativ 45% din salariul brut, cumulat angajat și angajator, dar și a bazei de calcul al acestora, care nu este plafonată în nici un fel. Până în iulie 2008, a existat un plafon al bazei de calcul al contribuțiilor sociale, efectiv doar în cazul angajatului (contribuția la asigurări sociale de 9,5% din salariul brut se calcula pentru maxim 5 salarii medii pe economie), dar a fost eliminat.

Considerăm că se poate obține o creștere semnificativă a încasărilor la fondurile de asigurări sociale, de sănătate sau de șomaj printr-un set de măsuri care să vizeze:

- Descurajarea folosirii formelor alternative de remunerare a muncii dependente;
- Plafonarea contribuțiilor sociale, la un nivel rezonabil, care să facă acceptabilă sarcina fiscală;
- Măsuri pentru combaterea muncii la negru.

Plafonarea contribuțiilor la asigurări sociale

Plafonarea, aplicată de altfel în majoritatea statelor europene (Franța, UK, Germania, Slovacia, Polonia, etc.) implica stabilirea unui nivel maxim al bazei de calcul a contribuțiilor sociale, la un anumit plafon, legat de salariul mediu. În mod evident, plafonarea contribuției va fi coroborată cu plafonarea beneficiilor persoanei asigurate, acolo unde acestea sunt corelate cu suma asigurată. **Se respectă în acest fel principiile solidarității și contributivității.**

Plafonul trebuie să fie rezonabil: un plafon prea mic poate afecta serios veniturile la bugetul asigurărilor sociale, în timp ce un plafon prea mare ar scădea eficiența măsurii în ceea ce privește conformarea voluntară.

Descurajarea formelor alternative de remunerare a muncii dependente

Acesta este cel mai important set de măsuri pe care îl propunem și care, coroborat cu o plafonare a contribuțiilor la asigurări sociale, estimăm că va genera un impact semnificativ asupra veniturilor colectate la bugetul statului. Descurajarea folosirii formelor alternative de remunerare a muncii dependente se poate face printr-o mai bună reglementare a modului de calcul și plata a contribuțiilor sociale. Avem în vedere următorul set de măsuri:



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- i. ***eliminarea diferențelor de calcul a contribuțiilor, în funcție de modul în care se obține venitul și calcularea acestora strict în funcție de mărimea venitului.*** În acest fel, nu va mai exista tentația contribuabilului de a adapta forma juridică a contractelor, astfel încât să poată plăti contribuții sociale mai mici sau deloc;
- ii. ***singura diferență în ceea ce privește obligațiile fiscale ale persoanelor care obțin venituri din activități dependente și cele care obțin venituri din activități independente ar urma să fie cu privire la modul de declarare și plata a contribuțiilor și a impozitului:*** pentru persoanele care obțin venituri din activități dependente reținerea, declararea și plata o va face angajatorul, lunar, în timp ce persoanele care obțin venituri din activități independente vor calcula, declara și plăti obligațiile individual, pe baza datelor din contabilitatea în partida simplă;
- iii. ***pentru o bună reglementare, modul de calcul și plata a contribuțiilor sociale trebuie incluse în Codul fiscal.***

Atragem atenția cu privire la faptul că astfel de măsuri trebuie neapărat corelate cu un plafon rezonabil al bazei de calcul al contribuțiilor sociale. Lipsa unui astfel de plafon sau un plafon prea mare poate genera o creștere masivă a economiei informale sau apelarea la forme de evitare fiscală folosind companii situate în afară României. Considerăm că un astfel de nivel rezonabil ar putea fi 4 salarii medii.

O analiză a impactului pe care astfel de măsuri le-ar avea asupra veniturilor la buget trebuie să țină cont atât de structura actuală a categoriilor de venituri declarate în acest moment de contribuabili, cât și de dinamică acestora în ultimii ani.

Conform datelor de la Comisia Națională de Statistică, la 31.10.2004 erau doar aproximativ 33.000 de salarii declarate de peste 4.000 ron. La aceeași dată, erau însă peste 200.000 de microîntreprinderi cu un singur angajat (cea mai mare parte folosite fie pentru plata de salarii, fie pentru transfer de profit sau de către străini pentru speculații imobiliare).

La 31.10.2007, după 3 ani de aplicare a impozitului de 16% și de creștere susținută a PIB erau doar aproximativ 33000 de salarii peste 7000 ron și puțin peste 50000 de salarii peste 6000 ron (dintre care jumătate plătite de stat). La aceeași dată, erau însă 132000 de microîntreprinderi cu un singur angajat care au avut încasări de 17 miliarde ron (însemnând aproximativ 3000 euro/lună/microîntreprindere), ceea ce indică mai degrabă salarii decât afaceri.

La 31.10.2008, adică la vârful perioadei de creștere economică, situația era doar puțin îmbunătățită: doar puțin peste 36000 de salarii declarate de peste 8000 de ron și 54000 de salarii peste 7000 ron. La aceeași dată, erau însă 152000 microîntreprinderi cu un angajat care aveau venituri de 10,5 miliarde de ron. În plus, ținând cont de tendința de înlocuire a



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

microîntreprinderilor cu persoane fizice autorizate ca instrument de plată a salariilor (pentru a evita plata contribuțiilor sociale), este foarte probabil că numărul de PFA să fi crescut semnificativ și să continue să crească.

Ținând cont de aceste date, plafonarea contribuțiilor sociale la 7000 ron (aprox. 4 salarii medii), *coroborată cu măsuri care să ducă la lărgirea bazei impozabile prin eliminarea posibilităților de remunerare a muncii dependente altfel decât prin salarii*, ar fi putut genera venituri suplimentare de cel puțin 3,7 miliarde ron luând în considerare datele din 2008, fără a lua în calcul aportul suplimentar adus de lărgirea bazei de impozitare cu persoanele fizice autorizate (PFA).

Ținând cont de faptul că eliminarea impozitului pe venitul microîntreprinderilor la sfârșitul anului 2009 a generat creșterea numărului de salarii mari, dar și de faptul că folosirea PFA implica niște costuri fiscale mai mari decât cele ale microîntreprinderilor, aplicarea măsurilor de descurajare a formelor alternative de remunerare a muncii dependente, coroborate cu o plafonare la 7000 ron a bazei de calcul a contribuțiilor sociale ar putea totuși aduce suplimentar la bugetul consolidat cel puțin 3,1 miliarde ron. Teoretic, suma ar putea crește la 4,4 miliarde ron dacă plafonul ar fi stabilit la 8000 ron și la 5,7 miliarde ron dacă plafonul ar fi stabilit la 9000 ron, ținând cont evident și de introducerea legislației care să prevină evitarea plății contribuțiilor. Cu cât plafonul este mai mare, crește însă riscul ca volumul plăților informale să crească.

Tabel 6 Estimare venituri suplimentare obținute din lărgirea bazei de impozitare (mld. RON)

Plafon	7000	8000	9000
Venituri – PFA	4,3	5,0	5,8
Venituri – drepturi de proprietate intelectuală	1,3	1,5	1,7
Pierdere din plafonare	2,5	2,1	1,8
Total venituri suplimentare	3,1	4,4	5,7

Ipotezele folosite și modul de estimare sunt prezentate în Anexa 5.

Calculul acestor valori este bazat pe datele CNPAS cu privire la venitul mediu brut al asiguraților și ține cont de existența a aproape 600000 de PFA și persoane care obțin venituri din profesii libere (conform Registrului Comerțului) și a încă aproximativ 50000 de



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

persoane care obțin venituri din drepturi de proprietate intelectuală (cifrele sunt atât de mari, încât indica în mod evident abuzuri).

Reducerea muncii la negru

Reducerea muncii la negru se poate face doar prin întărirea sancțiunilor și prin aplicarea strictă a legii de către inspecția muncii, eventual în echipă cu garda financiară.

O dificultate o constituie însă faptul că în multe cazuri angajatorii încheie contract de muncă, la nivelul salariului minim sau al unei fracții din acesta, iar restul este achitat cash. Măsurile de reducere a evaziunii fiscale vor face însă că sumele disponibile pentru astfel de plăți să fie din ce în ce mai mici. În plus, renunțarea la o sumă fixă de salariu minim la nivel național și impunerea de salarii minime diferențiate pe diverse sectoare de activitate și zone geografice ar putea contribui la scăderea acestui fenomen.

2.3.2 IMPOZITAREA VENITURILOR DIN TRANZACȚII IMOBILIARE EFECTUATE DE PERSOANE FIZICE

Această zonă extrem de importantă și profitabilă până în 2008 a fost slab reglementată, iar acest lucru a permis ca un număr semnificativ de tranzacții să fie deloc sau foarte puțin (1-3%) impozitate. În plus, nu s-au colectat nici TVA și nici contribuții sociale de la persoanele care au desfășurat astfel de activități.

Din datele publicate de ANAF, rezulta că în perioada 2006 – 2008 persoanele fizice au vândut imobile în suma totală de 84,7 miliarde RON (aproximativ 8 miliarde EUR/an), ceea ce înseamnă o pondere semnificativă, de aproximativ 7% din produsul intern brut.

Nici în acest moment legislația nu este clară în acest domeniu, chiar dacă ANAF a început controale la persoanele care au vândut în mod repetat imobile. Controalele vizează însă exclusiv modul de calcul și plata a TVA și nu adresează în nici un fel problema impozitului pe venit și a contribuțiilor sociale.

În plus, începând din 2008, un număr de astfel de persoane s-au înregistrat ca plătitori de TVA, dar cu toate acestea li se reține impozitul pe venitul din vânzarea bunurilor imobile din patrimoniul personal (1-3%) de către notar. Cele două impozite (TVA și impozitul pe venit) sunt incompatibile; astfel de persoane ar trebui să plătească impozit pe venitul net (diferența dintre venitul impozabil și cheltuielile deductibile) de 16% ca persoane fizice autorizate să desfășoare activități economice. Problema trebuie clarificată în primul rând legislativ.

O clarificare a obligațiilor persoanelor fizice care tranzacționează imobile în scop comercial ar ajuta și la reducerea evaziunii fiscale și a muncii la negru în acest domeniu. Este știut că majoritatea



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

dezvoltărilor imobiliare făcute de persoane fizice au fost făcute în regie proprie, iar lipsa necesității de a ține contabilitate și de a plăti impozit pe venitul net, conform datelor din contabilitate, a contribuit la creșterea indisciplinei financiare.

Impactul unei clarificări a legislației, în sensul obligării persoanelor care fac tranzacții cu imobile în scopul obținerii de câștig (practic, orice imobil care nu este folosit de contribuabil și familie pentru traiul zilnic) să se înregistreze ca persoane fizice autorizate sau întreprinderi individuale ar fi probabil unul redus în actualele condiții economice, dar poate fi semnificativ după „dezghețarea” pieței imobiliare. Conform datelor publicate de ANAF, în perioada 2006-2008, venitul obținut de persoane fizice din vânzarea de imobile a fost de 84,9 miliarde RON. Ținând cont că această perioadă corespunde perioadei boom-ului imobiliar în care câștigurile erau de cel puțin 100%, **se poate estima că în acea perioadă s-au pierdut anual venituri la buget de cel puțin 0,5% ¹⁶ din PIB**, numai din neaplicarea impozitului de 16% din venitul net. Pierderea este semnificativ mai mare atunci când s-a lua în calcul și impactul veniturilor pierdute din neplata TVA.

2.3.2 DEDUCTIBILITATEA CHELTUIELILOR CU ACHIZIȚIA DE AUTOTURISME

Una din măsurile de creștere a veniturilor bugetare, introdusă în iunie 2009, a fost limitarea până la 31.12.2010 a deductibilității TVA la achiziția de autoturisme. Măsură a fost introdusă deoarece s-a observat tendința achiziționării de mașini scumpe de către companii care deduceau atât TVA la achiziție cât și cheltuielile aferente achiziției și folosirii respectivelor autoturisme.

Eficiența măsurii a fost însă extrem de redusă deoarece limitarea a operat doar în cazul cumpărării de autovehicule și nu și în cazul achiziționării acestora prin contracte de leasing financiar sau operațional.

Considerăm că o măsură mult mai eficientă ar putea fi limitarea deductibilității cheltuielilor cu achiziția de autoturisme la o anumită sumă, rezonabilă în actualele condiții financiare.

2.3.3 IMPOZITUL PE CLĂDIRI

Modul de calcul al impozitului pe clădiri este reglementat de Titlul VIII al Codului fiscal.

Persoanele fizice care dețin clădiri cu destinație comercială (birouri, magazine, hoteluri etc.) plătesc un impozit de 0,1% aplicat unei valori impozabile de maxim 806 ron/mp, multiplicat cu un factor de

¹⁶ $84,9/3\text{luni/curs mediu} = \text{circa } 7\% \text{ din PIB}$. Impartim la 2 si se obtine profitul. Inmultim cu 16% si obtinem 0,56% di n PIB.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

maxim 2,6, în funcție de rangul localității și zona în cadrul localității. Rezultă un impozit de maxim 2,09 ron/mp/an, adică aproximativ 0,50 Euro/mp/an.

Persoanele juridice plătesc însă un impozit cuprins între 0,25% și 1,5% din valoarea de inventar, în funcție de decizia consiliilor locale, care însă pot majora limita superioară cu încă 20%. Valoarea de inventar o constituie costul de construcție sau prețul de achiziție al clădirii, iar această valoare trebuie actualizată prin evaluare cel puțin o dată la 3 ani, în caz contrar aplicându-se o cotă de impunere majorată, între 5-10%. Majoritatea consiliilor locale au adoptat cota de 1,5%. Luând în calcul doar un preț mediu de construcție de 800 Euro/mp, rezulta că persoana juridică ar trebui să plătească un impozit de 12 Euro/mp/an, ceea ce înseamnă de 24 de ori mai mult decât persoanele fizice. În realitate, raportul poate fi mult mai mare, valoarea de piață a clădirilor comerciale fiind dată în primul rând de veniturile pe care le pot genera. De exemplu, pentru o chirie de 15 Euro/mp/lună și un randament de 10%, valoarea de piață a clădirii este de 1.800 Euro/mp, ceea ce face că raportul menționat anterior să fie de 54 (adică 5400%).

La o analiză atentă a sistemului actual de calcul al impozitului pe clădiri, importanta sursă de venit pentru autoritățile locale, se pot observa următoarele deficiențe:

- Datorită diferenței imense dintre impozitul datorat de persoana fizică și cel datorat de persoana juridică pentru aceeași clădire, multe clădiri cu destinație comercială sunt deținute de persoane fizice, deci impozitul colectat este derizoriu, chiar mai mic decât cel plătit de persoane fizice pentru locuințe (pentru că majorarea de până la 100% pentru deținerea a mai multor imobile și cea de 5% pentru locuințe mai mari de 150mp nu se aplică la spațiile comerciale); se pierd deci importante sume la bugetele locale;
- Datorită posibilității persoanelor juridice de a reevalua clădirile anual, baza de calcul a impozitului pe clădiri poate varia semnificativ de la an, ceea ce face imprezicibil nivelul veniturilor bugetare. În plus, pot exista abuzuri în sensul unor evaluări mai mici decât valoarea de piață;
- Aplicarea impozitului la valoarea de inventar sancționează dezvoltatorii de clădiri eficiente energetic sau cu arhitectură deosebită, știut fiind că astfel de investiții costa semnificativ mai mult decât clădirile mai puțin eficiente energetic;
- Nu există practic o piață de închirieri de apartamente de către companii, în special datorită impozitului pe clădiri prea mare. Piața de închirieri de apartamente este dominată de persoane fizice (care plătesc de zeci de ori mai puțin impozit pe clădiri decât persoanele juridice), zona în care evaziunea fiscală este semnificativ mai mare decât în cazul marilor dezvoltatori imobiliari.

Pentru rezolvarea acestor probleme, pot fi avute în vedere soluții ca:

- **Eliminarea diferențierii impozitului în funcție de proprietar (persoana fizică – persoana juridică);**



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- **Introducerea diferențierii în funcție de folosința clădirii (comercial și, respectiv, rezidențial);**
- **Baza de calcul al impozitului pe clădiri ar trebui să fie aceeași pentru ambele categorii de imobile, iar această bază să fie corelată cu un cost de construcție mediu, calculat în funcție de tipul de clădire.**

Considerăm că trebuie evitat ca baza de calcul a impozitului pe clădiri să fie valoarea de piață, datorită elementului de incertitudine pe care un astfel de criteriu îl poate introduce. În acest caz, diferențierea între cele două categorii de clădiri ar urma să fie făcută doar prin cota de impozitare. În acest fel, s-ar putea elimina dezavantajele menționate anterior și, în plus, colecta sume suplimentare la bugetele locale.

2.3.4 LEGISLAȚIE PRIVIND COMPANIILE DE TIP HOLDING

În ultima perioadă, a devenit uzual pentru investitorii romani să folosească companii de tip holding, prin care dețin participatii la firmele lor din România. O companie de tip holding este o companie al cărei principal scop este deținerea de participatii în alte companii, administrarea acestor participatii și îmbunătățirea fluxurilor de numerar intra-grup. Astfel de structuri au fost și sunt folosite și de majoritatea investitorilor străini în România. Statele cele mai întâlnite pentru amplasarea holdingurilor sunt de cele mai multe ori situate în Uniunea Europeană (Olanda, Luxemburg, Malta, Cipru sau chiar Austria), motivul fiind că astfel de state au în legislația lor prevederi care stimulează investitorii pentru a le alege ca și locație pentru companii de tip holding. Principala caracteristică a acestor state este ca legislația lor fiscală prevede exceptarea de la impozitul pe profit a câștigurilor de capital, chiar dacă, uneori, excepția se face doar în anumite condiții.

În toate statele în care există o astfel de legislație, sectoarele de servicii financiare sau profesionale au cunoscut o dezvoltare foarte intensă, având ponderi importante în PIB.

Introducerea în România a legislației necesare ar putea stopa migrarea capitalului românesc și stimula creșterea ponderii serviciilor profesionale și financiare în PIB. În plus, România ar putea folosi avantajul poziției geo-strategice pentru a deveni platforma regională pentru companii multinaționale.

O astfel de legislație ar trebui să conțină cel puțin următoarele prevederi:

- Exceptarea de la impozit a câștigurilor de capital (câștiguri din vânzarea acțiunilor sau părților sociale, din lichidare, din dividende), eventual condiționat de o deținere minimă de 1 an;
- Eliminarea din Legea 31/1990 privind societățile comerciale a prevederii care interzice unei persoane să fie asociat unic în mai mult de o singură companie.
-



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

4. MĂSURI LEGATE DE IMPOZITAREA INDIRECTĂ: ELIMINAREA FRAUDEI LA PLATA TVA

Datorită modului în care funcționează TVA în cazul achizițiilor intracomunitare, după intrarea României în Uniunea Europeană a devenit extrem de simplu ca TVA să fie fraudată de către companii fantomă, înființate special în acest scop. Mecanismul este simplu și cunoscut chiar cu mult înainte de aderarea României la Uniunea Europeană. El presupune interpunerea unei companii care face achiziția intracomunitară și revinde produsul unei companii românești. Prima achiziție este fără TVA, deci intermediarul nu plătește și nu deduce TVA. Revânzarea pe teritoriul României este însă supusă TVA, deci intermediarul colectează TVA, iar cumpărătorul poate deduce acel TVA. Statul român este prejudiciat de intermediar, care nu plătește TVA colectat. În schimb, statul român nu poate refuza deducerea cumpărătorului, decât dacă se dovedește că acesta este parte în fraudă, ceea ce nu este cazul, fie este foarte dificil de dovedit.

O schemă similară se folosește și atunci când bunurile revândute sunt achiziționate din România, în acest caz fiind necesară însă încă o companie din Uniunea Europeană. Aceasta achiziționează marfa din România (fără TVA, achiziție intracomunitară), revinde intermediarului român (fără TVA, achiziție intracomunitară), iar acesta vinde cumpărătorului și colectează TVA de 19%.

Pentru a restrânge acest tip de fraudă, ANAF a promovat ideea întocmirii unui Registru al operatorilor intracomunitari. Din păcate, considerăm că propunerea este inefficientă deoarece va fi ușor pentru persoanele determinate să comită fraudă fiscală să se înregistreze ca operatori intracomunitari și să continue fraudă. În acest context, măsura doar îngreunează administrarea și activitatea contribuabililor corecți, ale căror costuri vor crește.

Experiența europeană a arătat că singura măsură eficientă de combatere a acestui tip de fraudă sunt *măsurile de simplificare la plata TVA*. Astfel de măsuri prevăd ca atunci când cumpărătorul are dreptul de a deduce TVA plătit, TVA să nu mai fie efectiv plătită cumpărătorului. Dacă România ar introduce măsuri de simplificare pentru orice bun sau serviciu, avantajele ar fi semnificative:

- Eliminarea completă a fraudei descrise mai sus;
- Eliminarea completă a fraudelor la rambursările de TVA;
- Practic, eliminarea cererilor de rambursare de TVA, deci reducerea costurilor de administrare și eliberarea unei importante forțe de control care poate fi folosită pentru alte scopuri;
- Reducerea semnificativă a blocajului financiar și stimularea investițiilor și comerțului.

Singurul cost suplimentar - și acesta doar pentru o perioadă limitată - ar fi cel al finanțării pentru o perioadă a sumelor blocate de trezorerie reprezentând TVA de rambursat companiilor.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Din păcate, introducerea măsurilor de simplificare este însă limitată de reglementările europene doar la anumite bunuri și produse, deci pentru introducerea lor ar trebui obținute, dacă este posibil, unele derogări sau poate chiar ar trebui insistat pentru modificarea Directivei 2006/112 privind TVA.

Introducerea de măsuri de simplificare doar pentru anumite produse (de exemplu, cele alimentare) va crea dificultăți în special producătorilor și nu intermediarilor. Producătorii vor achiziționa materii prime, materiale, combustibili, utilități etc cu TVA, care va trebui cerut de cele mai multe ori la rambursare. Știut fiind că rambursarea TVA se face încă cu mari întârzieri, rezulta că măsurile de simplificare vor crea dificultăți producătorilor. În plus, vor crește costurile administrative, datorită creșterii numărului de companii care vor cere rambursarea TVA. Singurii avantajați de astfel de măsuri de simplificare vor fi retailerii, al căror cash-flow se va îmbunătăți. În concluzie, considerăm că măsurile de simplificare ar trebui introduse la toate tranzacțiile între plătitori de TVA pe teritoriul României și nu numai pentru anumite produse.

5. IERARHIZAREA MĂSURILOR PROPUSE

Ținând cont de analizele, estimările și propunerile de mai sus, tabelul următor prezintă o sinteză și ierarhizare a acestora. Scorurile acordate sunt de la 1 la 5, unde 5 este cel mai bun scor, iar 1 cel mai slab scor. Ponderile acordate fiecărui criteriu sunt:

- Randament: 50%;
- Eficiență: 30%;
- Simplitate: 20%.

Tabel 7 Ierarhizare măsuri propuse

Propunere/ scoruri	Eficiență	Simplitate (costurile administrării)	Adecvare (venituri generate)	Scor total ponderat
IMPOZITE PREZUMPTIVE				
Impozit minim în formă actuală	5	3	3	4.0



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Impozit minim cu niveluri diferențiate pe diviziuni CAEN	4	1	4	4.0
Impozit forfetar (plafon 35000 EUR, propunere curentă)	3	1	1	2.0
Impozit forfetar (plafon 100000 EUR)	3	1	4	3.5
COTA UNICĂ				
Cota unică pentru IMM (înlocuiește impozitul minim)	2	4	2	2.6



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANEXA 1. IPOTEZE SIMPLIFICATOARE PENTRU ESTIMAREA IMPOZITULUI MINIM COLECTAT ÎN 2010

1. Toate firmele cu cifra de afaceri sub 100000 EUR plătesc impozit minim.
2. Toate firmele cu cifra de afaceri peste 100000 EUR plătesc impozit pe profit.
3. 82% dintre firmele care și-au suspendat activitatea în 2009 sunt microintreprinderi, cu cifra de afaceri sub 52000 RON.
4. În 2010, numărul microintreprinderilor se va diminua cu 20%.
5. În 2010, structura în funcție de cifră de afaceri a agenților economici cu cifra de afaceri peste 52000 RON este similară cu 2009 (70% cifra de afaceri până în 215000, 30% până în 430000).
6. Rata de colectare pentru impozitul minim din 2010 este aceeași ca în 2009, adică 60%.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANEXA 2. IPOTEZE SIMPLIFICATOARE PENTRU ESTIMAREA IMPOZITULUI PE PROFIT COLECTAT ÎN 2010

1. Rata medie de profit la cifra de afaceri pentru microintreprinderi: 15% (pe baza bilanțului microintreprinderilor din 2008, date Ministerul Finanțelor Publice).
2. Rata medie de profit la cifra de afaceri, în cazul firmelor cu cifra de afaceri peste 100000 EUR: 12% (calibrare cu impozitele colectate în 2009).
3. Scăderea cifrei de afaceri globale în 2009: 8%.
4. Cifra de afaceri globală în 2010 egală cu cifra de afaceri globală în 2009
5. Cifra de afaceri medie pe categorii de agenți economici urmează evoluția cifrei de afaceri totale.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANEXA 3. CODURI CAEN

Cod CAEN	Denumire CAEN
4520	Întreținerea și repararea autovehiculelor(spălătorii auto, vulcanizări)
4931	Transporturi urbane, suburbane și metropolitane de călători
4932	Transporturi cu taxiuri
4939	Alte transporturi terestre de călători n.c.a
5510	Hoteluri și alte facilități de cazare similare
5520	Facilități de cazare pentru vacanțe și perioade de scurtă durată
5530	Parcuri pentru rulote, campinguri și tabere
5590	Alte servicii de cazare
5610	Restaurante
5621	Activități de alimentație (catering) pentru evenimente
5629	Alte activități de alimentație n.c.a.
5630	Baruri și alte activități de servire a băuturilor
7990	Alte servicii de rezervare și asistență turistică
8130	Activități de întreținere peisagistică
9001	Activități de interpretare artistică(spectacole)
9002	Activități suport pentru interpretare artistică(spectacole)
9003	Activități de creație artistică
9004	Activități de gestionare a sălilor de spectacole
9522	Repararea dispozitivelor de uz gospodăresc și a echipamentelor pentru casă și grădină
9523	Repararea încălțămintei și a articolelor din piele
9524	Repararea mobilei și a furniturilor casnice
9525	Repararea ceasurilor și a bijuteriilor



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

9529	Repararea articolelor de uz personal și gospodăresc n.c.a.
9601	Spălarea și curățarea (uscată) articolelor textile și a produselor din blană
9602	Coafură și alte activități de înfrumusețare
9603	Activități de pompe funebre și similare
9604	Activități de întreținere corporală
9609	Alte activități de servicii n.c.a



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANEXA 4. CALCULUL IMPOZITULUI FORFETAR ANUAL

ART. 107

Calculul impozitului forfetar anual

(1) Impozitul forfetar se stabilește după cum urmează:

- a) Impozitul forfetar pentru categoria "Restaurante, baruri, cafenele" (cod CAEN 5610,5621, 5629 și 5630)

Valoare impozit forfetar = $K * (0,3 * x + 0,7 * y)$, unde:

$$k = 2000$$

x = este o variabilă a cărei valoare diferă în funcție de rangul localității, astfel:
pentru sat

x =

x = 1,5 pentru comună;

x = 2 pentru oraș;

x = 4 pentru municipiu zona D;

x = 8 pentru municipiu zona C;

x = 10 pentru municipiu zona B;

x = 12,5 pentru municipiu zona A;

y este variabilă ce poate lua valori diferite în funcție de suprafața utilă, astfel:

y = 1 pentru o suprafață de până la 10m² inclusiv;

y = 2 pentru o suprafață cuprinsă peste 11 m² până la 20m² inclusiv;

y = 3 pentru o suprafață cuprinsă peste 21 m² până la 30m² inclusiv;

y = 4 pentru o suprafață cuprinsă peste 31 m² până la 40m² inclusiv;

y = 5 pentru o suprafață cuprinsă peste 41 m² până la 50m² inclusiv;

y = 6 pentru o suprafață cuprinsă peste 51 m² până la 60m² inclusiv;

y = 7 pentru o suprafață cuprinsă peste 61 m² până la 70m² inclusiv;

y = 8 pentru o suprafață cuprinsă peste 71 m² până la 80m² inclusiv;



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

$y = 9$ pentru o suprafață cuprinsă peste 81 m^2 până la 90 m^2 inclusiv;
 $y = 10$ pentru o suprafață cuprinsă peste 91 m^2 până la 100 m^2 inclusiv;
 $y = 12$ pentru o suprafață cuprinsă peste 101 m^2 până la 120 m^2 inclusiv;
 $y = 14$ pentru o suprafață cuprinsă peste 121 m^2 până la 140 m^2 inclusiv;
 $y = 16$ pentru o suprafață cuprinsă peste 141 m^2 până la 160 m^2 inclusiv;
 $y = 18$ pentru o suprafață cuprinsă peste 161 m^2 până la 180 m^2 inclusiv;
 $y = 20$ pentru o suprafață cuprinsă peste 181 m^2 până la 200 m^2 inclusiv;
 $y = 22$ pentru o suprafață cuprinsă peste 201 m^2 până la 220 m^2 inclusiv;
 $y = 24$ pentru o suprafață cuprinsă peste 221 m^2 până la 240 m^2 inclusiv.

b) Impozitul forfetar pentru categoria „**Hoteluri și alte facilități de cazare**” (cod CAEN 5510, 5520, 5530 și 5590)

Valoare impozit forfetar = $k \cdot x \cdot y$, unde:

$k = 1226$

x = este variabilă ce poate lua valori diferite, în funcție de numărul de stele/margarete, conform tabelului următor:

Categorie hotel	Categorie pensiune	Variabilă „x”
5 stele	5 margarete	1,50
4 stele	4 margarete	1,25
3 stele	3 margarete	1
2 stele	2 margarete	0,75
1 stea	1 margaretă	0,50

y = reprezintă numărul de camere autorizate.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANEXA 5. IPOTEZE SIMPLIFICATOARE PENTRU ESTIMAREA VENITURILOR SUPLIMENTARE CE AR PUTEA FI PUTUT FI OBTINUTE ÎN 2010 DIN LĂRGIREA BAZEI DE IMPOZITARE

A. VENITURI SUPLIMENTARE ÎN CAZUL PFA:

1. Număr total PFA = circa 600000. Presupunem că doar o treime, adică 200.000 sunt "salarii mascate".
2. Presupunem un venit mediu de 3000 euro = 12000 ron.
3. Presupunem că acestea sunt asigurate la un venit mediu, adică circa 2000 ron.

Număr	200,000		
Venit mediu	12000		
Venit asigurat	2000		
PLAFON	7000	8,000	9,000
CAS	3756000000	4507200000	5258400000
CASS angajator 5.2%	873600000	998400000	1123200000
RESTUL CONTRIB (2.5%)	420000000	480000000	540000000
	5049600000	5985600000	6921600000
Venituri suplimentare cu corecție impozit venit/profit (ron)	4241664000	5027904000	5814144000

B. VENITURI SUPLIMENTARE ÎN CAZUL DREPTURILOR DE PROPRIETATE INTELECTUALĂ:

1. Număr total de persoane care primesc drepturi de autor este de circa 75.000.
2. Presupunem că doar 40.000 sunt "salarii mascate".
3. Acestea au un venit mediu de 8000.
4. Presupunem că fiecare are un salariu de 1000 ron.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Număr	40000		
Venit DA	8000		
Salariu	1000		
PLAFON	7000	8000	9000
CAS	901440000	1051680000	1201920000
CASS	308160000	359520000	430080000
Restul contrib	72000000	84000000	96000000
corecție impozit venit	253440000	253440000	253440000
	1281600000	1495200000	1728000000
Venituri suplimentare cu corecție impozit venit/profit (ron)	1329984000	1509408000	1704960000

C. PIERDERE DIN PLAFONARE

La 7000 ron	La 8000 ron	La 9000 ron
2466830949	2109946743	1842832865

D. VENITURI SUPLIMENTARE NETE = A + B – C

La 7000	La 8000	La 9000
3104817051	4427365257	5676271135



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

BIBLIOGRAFIE

Becker, Gary, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, 76, pp.169-217, 1968

Bird, Richard M și S. Wallace, „Is it really so hard to tax the hard to tax? The context and the role of Presumptive Taxes” *The context and Role of Presumptive Taxation*, ITP Paper no.0307, University of Toronto, December 2003

Franzoni, Luigi Alberto, „Tax evasion and tax compliance,” University of Bologna, 1999

Pashev, Constatin „Presumptive taxation and grey economy: Lessons from Bulgaria,” Working Paper 0512/1, Center for the Study of Democracy, 2005

Polinsky, Mitchell și Shavell, Steven „The Economic Theory of Public Enforcement of Law,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 38. No.1 (Mar, 2000), pp. 45-76

Thuronyi, Victor, „*Tax Law Design and Drafting*”, Volume 1; International Monetary Fund: 1996

Yitzahaki, Shlomo „Cost benefit analysis of presumptive taxation,” Working Paper 06-31, Andrew Young School of Polical Studies, December 2006