

IMPOZITELE DIN ROMÂNIA: O COMPARAȚIE REGIONALĂ

Valentin Lazea *

ABSTRACT. The author provides a comparative analysis of taxation in the six Central European candidate countries to EU integration: Czech Republic, Poland, Slovakia, Slovenia, Hungary and Romania. As the focus is primarily on Romania, this complex topic raises many questions, most of which relate to the way in which the government should improve the taxation system. To which extent the level of taxation differs in Romania from those of other applicants in Central Europe? Which are the main causes influencing the pattern of collecting the budgetary benefits? How the Romanian taxation system can be restored to good health?

Nivelul impozitării este resimțit ca fiind împovărător de către majoritatea oamenilor de afaceri cu activitate în România, care nu pierd ocazia să se plângă de acest fenomen, cu ajutorul mass-media care răspândește mesajul în publicul larg. Pe de altă parte, veniturile colectate de stat la bugetele sale sunt în mod clar insuficiente pentru asigurarea standardelor reclamate de integrarea europeană. Pentru a vedea dacă nivelul impozitării este prea mare, prea mic sau potrivit, merită făcută o analiză comparativă cu situația din alte cinci țări candidate la aderare, și anume: Republica Cehă, Polonia, Republica Slovacă, Slovenia și Ungaria.¹

Pentru început, vom compara nivelul ratelor de impozitare practicat în aceste țări, pentru principalele tipuri de impozite. Astfel, în ceea ce privește impozitul pe profit, situația se prezintă după cum urmează:

Tabel 1

Țara	Impozit pe profit (%)
Ungaria	18
Slovenia	20
România	25
Rep. Slovacă	29
Polonia	30
Rep. Cehă	31

După reforma fiscală de la începutul anului 2000, când rata impozitului pe profit a fost diminuată de la 25 la sută, România s-a apropiat cu acest indicator de media țărilor analizate. Ca atare, cel puțin în ultimii doi ani, acest impozit nu mai poate fi acuzat de inducerea unei dezavantaj comparativ pentru țara noastră.

Al doilea tip de impozit direct luat în analiză este impozitul pe venitul (global), în fapt, o prelungire a impozitului pe salarii. Tabelul 2 sumarizează situația

Tabel 2

Țara	Nr. cote de impunere	Rata minimă (%)	Rata maximă (%)
Rep. Cehă	5	15	40
Rep. Slovacă	6	15	42
Slovenia	6	17	50
România	5	18	40
Polonia	3	19	40
Ungaria	3	20	40

* Valentin Lazea is Chief Economist of the National Bank of Romania.

¹ Sursa: "Balancing Fiscal Priorities: Challenges for the Central European Countries on the road to EU Accession" (mimeo), Costas Christou & Christina Daseking.

IMPOZITELE DIN ROMÂNIA: O COMPARAȚIE REGIONALĂ

Din nou, România se află cu nivelele de impozitare în apropierea mediei, cu precizarea că pentru unele țări (Rep. Slovacă, Slovenia), ratele minime, mai scăzute, sunt compensate de rate maxime mai ridicate. Ori, din punctul de vedere al stimulării forței de muncă pentru angajare (și pentru evitarea muncii "la negru") este știut faptul că ratele maxime (marginale) de impozitare ar trebui să fie cât mai mici. Aceasta duce însă la necesitatea unei ușoare ridicări a ratelor minime de impozitare, pentru a se asigura același randament al taxării. Cu alte cuvinte, nivelul ratelor de impozitare din România poate fi considerat mai stimulat decât cel din Rep. Slovacă sau Slovenia, ceteris paribus.

Rămânând în sfera impozitelor pe venituri, se remarcă tratamentul mult mai favorabil de care se bucură în România veniturile din dobânzi și, respectiv, cele din dividende.

Tabel 3

Țara	Venituri din dobânzi (%)		Dividende (%)
	Depozite bancare	Titluri de stat	
România	1	Scutite	5
Polonia	Scutite	Scutite	20
Ungaria	Scutite	Scutite	20; 35
Slovenia	Scutite	Scutite	25
Rep. Cehă	15	Scutite	15
Rep. Slovacă	15	Scutite	15

În fapt, tratamentul foarte favorabil aplicat în România veniturilor din dividende s-ar putea să aibă un efect pervers, încurajând subraportarea veniturilor salariale (care sunt taxate peste media zonală) și distribuirea lor ca dividende. Recomandarea de politică economică este în acest caz o creștere a ratelor taxării aplicabile dividendelor până la un nivel de 15-20 la sută, care să facă mai puțin atractivă arbitrajarea între salarii și dividende. Oricum, rămâne constatarea faptului că în domeniul taxării veniturilor, România are un regim mai favorabil decât celelalte țări candidate la aderare.

Un ultim tip de impozit direct studiat este cel referitor la contribuțiile sociale, care se compune, la rândul său, din: contribuțiile de asigurări sociale de sănătate; fonduri de handicap/maternitate; contribuții de asigurări sociale (pensii); fond de șomaj. În acest domeniu, într-adevăr, impozitarea este mult mai mare în România decât în țările din eșantion.

Tabel 4

Țară/Fond	Contribuția angajatorului (%)	Contribuția angajatului	
		(%)	total
Polonia	16,7 – 24,4	18,7	35,4 – 43,1
- boală	0,0	2,5	2,5
- handicap	6,5	6,5	13,0
- pensii	9,8	9,8	19,5
- rănire	0,4 – 8,1	0,0	0,4 – 8,1
Slovenia	15,9	22,1	38,0
- CASS	6,4	6,4	12,7
- maternitate	0,1	0,1	0,2
- pensii	8,9	15,5	24,4
- șomaj	0,1	0,1	0,2
- rănire	0,5	0,0	0,5

Țară/Fond	Contribuția angajatorului (%)	Contribuția angajatului	
		(%)	total
Rep. Cehă	35,0	12,5	47,5
- CASS	9,0	4,5	13,5
- boală	3,3	1,1	4,4
- pensii	19,5	6,5	26,0
- șomaj	3,2	0,4	3,6
Ungaria	36,0	12,5	48,5
- CASS	11,0	3,0	14,0
- pensii	22,0	8,0	30,0
- șomaj	3,0	1,5	4,5
Rep. Slovacă	38,0	12,0	50,0
- CASS	10,0	3,7	13,7
- boală	3,4	1,4	4,8
- pensii	21,6	5,9	27,5
- șomaj	3,0	1,0	4,0
România	41,0	19,7	60,7
- CASS	7,0	7,0	14,0
- boală	3,0	0,0	3,0
- pensii	23,3	11,7	35,0
- șomaj	5,0	1,0	6,0
- fond învățământ	2,0	0,0	2,0
- comision Camera de muncă	0,7	0,0	0,7

În acest context, este de salutat decizia guvernului României de a elimina, începând cu anul fiscal 2002, fondul de învățământ (de 2 la sută) și de a reduce, cu un procent, fondul de solidaritate/boală (de 3 la sută).

Se remarcă faptul că, în România, nivelul contribuțiilor sociale este mult mărit de două elemente:

a) fondul de șomaj, calculat prin prelevarea a 6 procente din salariul brut este, de departe, cel mai mare din regiune (în termeni relativi). Aceasta în pofida faptului că România are o rată a șomajului de mărime medie, de circa 8-10 la sută din forța de muncă. La o rată comparabilă a șomajului (9 la sută) Republica Cehă prelevă doar 3,6 procente din salariul brut la fondul de șomaj, pentru a nu mai aminti de țări precum Slovenia (rata șomajului 12 la sută, prelevare la fondul de șomaj de 0,2 procente din salariul brut) sau Republica Slovacă (rata șomajului 18 la sută, prelevare la fondul de șomaj de 4 procente din salariul brut). Se vede în mod clar că în România acest fond este supradimensionat (de altfel el prezintă excedente semnificative) și recomandarea de politică economică este reducerea sa cu cel puțin 2-3 puncte procentuale.

b) fondul de pensii, care, cu o prelevare de 35 la sută din salariul brut, este de departe cel mai ridicat din regiune (în termeni relativi). Această situație a fost indusă de exceptarea de la plata acestei contribuții a unor largi categorii de forță de muncă (în special, a celor care lucrează în agricultură, dar nu numai). Nivelul înalt la care s-a ajuns corectează o distorsiune (numărul mic de contribuabili) dar creează o alta, la fel de gravă (lipsa stimulentei pentru angajator de a angaja forță de muncă). E drept că acest ultim dezavantaj este parțial compensat de salariile foarte mici din România, dar aceasta nu reprezintă decât un argument în plus pentru reforma sistemului: printr-o taxare mai moderată a unei baze mai largi s-ar obține nu numai o colectare mai bună și o diminuare a muncii "la negru", ci și o posibilitate de creștere semnificativă a salariilor nete (după impozitare).

Trecând la analiza impozitelor indirecte, se remarcă faptul că Taxa pe Valoarea Adăugată (TVA) aplicată în România se situează la nivelul cel mai scăzut dintre țările studiate (la egalitate cu Slovenia:

Tabel 5

Țara	TVA(%)	
	redușă	standard
Slovenia	5	19
România	-	19
Rep. Cehă	5	22
Polonia	3; 7	22
Rep. Slovacă	10	23
Ungaria	12	25

În toate țările analizate există și produse scutite de plata TVA (de exemplu, exporturile). Cât privește faptul că în România rata redusă a TVA a fost eliminată, în cadrul reformei fiscale de la începutul anului 2000, această măsură a afectat un număr relativ mic de produse (circa a noua parte din totalul valorii adăugate la nivelul economiei) și reprezintă, la modul ideal, o eliminare completă a distorsiunilor induse în piață de factorul politic. Chiar dacă consumatorii ar avea anumite argumente de a se plânge de această măsură, oamenii de afaceri – reamintim că analiza prezentă este destinată să verifice o teză care le aparține – nu au nici un motiv de a o face.

Ca o concluzie generală, se poate afirma că nivelul general de impozitare din România este, în medie, similar celui din alte țări candidate la aderare. Diferențele principale survin în impozitarea veniturilor din dobânzi și dividende (unde tratamentul fiscal este mult mai blând în România), respectiv în nivelul contribuțiilor sociale, care sunt mult mai înalte în România (dar plecând de la salarii brute mai mici).

Pornind de la constatarea că nivelul general de impozitare din România nu diferă în mod semnificativ de cel din alte țări candidate la aderare, se pune întrebarea căror cauze li se datorează nivelul mult mai mic al veniturilor bugetare (ca procent din PIB) obținut în țara noastră.

Tabel 6

Țara	TVA(%)	
	redușă	standard
Slovenia	5	19
România	-	19
Rep. Cehă	5	22
Polonia	3; 7	22
Rep. Slovacă	10	23
Ungaria	12	25

O primă cauză care ar putea fi invocată o reprezintă contracția economică suferită de România în anii 1997 și 1998, care ar fi dus la diminuarea bazei de impozitare. Dar, la o analiză mai atentă, se constată că veniturile realizate nu au fost mai mari (ca pondere în PIB) nici în anii în care România a cunoscut creștere economică (1995 și 1996); la fel, în Republica Cehă, recesiunea din 1997 și 1998 nu a alterat semnificativ pattern-ul de colectare a veniturilor bugetare. Așadar, ciclul economic nu este un factor care să explice performanța colectării.

Rămân în discuție trei cauze, pe care le vom prezenta în ordinea (descrescătoare) a importanței lor:

1. Numeroasele exceptări, scutiri, amânări de la plata impozitelor, de care se bucură în România mai ales agenții economici cu poziție de monopol (din domeniul electricității, gazelor, transporturilor) sau cei cu probleme sociale delicate (metalurgie, minerit, petrochimie).

2. Structura PIB, în România, este mai mult înclinată spre autoconsum și, ca atare, ponderea produselor și activităților care intră în circuitul economic (și sunt supuse impozitării) este mai mică decât în țările cu care ne comparăm.

3. Evaziunea fiscală care beneficiază, pe alocuri, de complicitatea interesată a administrației financiare.

Întrucât nu dispunem de date care să cuantifice acești trei factori, ne vom mărgini la enunțarea lor calitativă. În schimb, putem trece în revistă performanța cantitativă a diverselor tipuri de impozite, exprimate ca procent din PIB.

Veniturile obținute din impozitul pe profit sunt, în linii mari, proporționale cu mărimea ratei de impozitare.

Tabel 7

Țara	Venituri din impozitul pe profit (% din PIB)* ¹	Rata impozitului pe profit (%)
Rep. Cehă	3,8	31
Rep. Slovacă	3,5	29
Polonia	2,8	30
România	2,6	25
Ungaria	2,2	18
Slovenia	1,2	20

*) Toate datele din 1998, cu excepția României, unde datele sunt din 2000 (primul în care s-a aplicat noua rată de impozitare).

Se poate aprecia că performanța fiscală a acestui impozit în România este chiar neașteptat de bună, avându-se în vedere obiceiul multor firme cu capital străin de a "sifona" profitul peste hotare, printr-o subraportare a sa grație unor artificii contabile, fapt documentat într-o serie de studii².

În ceea ce privește veniturile obținute din impozitul pe venit, acestea după cum era de așteptat, au un randament mai mic în România decât în alte țări.

Tabel 8

Țara	Venituri din impozitul pe venit (% din PIB)* ¹	Rate de impozitare a veniturii (%)
Polonia	8,3	19 - 40
Slovenia	6,6	17 - 50
Ungaria	6,5	20 - 40
Rep. Slovacă	5,7	15 - 42
Rep. Cehă	5,3	15 - 40
România	3,0	18 - 40

*) Toate datele din 1998, cu excepția României unde datele sunt preliminate pentru 2001 (primul de aplicare efectivă a impozitului pe venitul global).

Principalele motive care explică discrepanța sunt:

a) sfera încă limitată de aplicare a impozitului pe venit global în România (nu au intrat în procedura de globalizare, în anul 2001, veniturile din dividende, veniturile din dobânzi, veniturile din pensii, veniturile din jocurile de noroc, veniturile din transferurile dreptului de proprietate asupra valorilor mobiliare etc.);

² "Impactul Comerțului exterior și investițiilor străine directe asupra productivității în industria prelucrătoare. Cazul României", de Voicu Bocșaiu, Daniela Liușnea, Costea Munteanu și Lucia Pușcoi, CERPE iulie 2000.

IMPOZITELE DIN ROMÂNIA: O COMPARAȚIE REGIONALĂ

b) nivelul foarte scăzut la care sunt impozitate veniturile din dobânzi și din dividende (vezi Tabelul 3).

c) scutirea de la impozitare a veniturilor agricole, deși această activitate contribuie cu aproximativ 12 procente la formarea PIB.

Din toate aceste motive, cumulate, se observă că statul român pierde cel puțin 2 – 3 procente din PIB. Se impune o revedere a politicilor, în sensul lărgirii bazei de impozitare, îndeosebi prin cuprinderea veniturilor agricole. În trecut fie spus, intenția guvernului de a impozita, începând cu anul 2002, numai exploatațiile agricole de peste 10 hectare este pe de-a-ntregul antieconomică, întrucât, în loc să încurajeze concentrarea proprietății agricole (ca metodă de eficientizare a acestui sector) contribuie, dimpotrivă, la fărâmișarea acesteia.

Un fenomen îngrijorător se petrece în sfera contribuțiilor de asigurări sociale, unde, în pofida celei mai înalte rate de impozitare din zonă, România colectează cele mai puține venituri ca procent din PIB.

Tabel 9

Țara	Venituri din CAS (% din PIB)*	Rata de impozitare a CAS (%)
Rep. Cehă	14,6	47,5
Slovenia	13,8	38,0
Ungaria	13,6	48,5
Rep. Slovacă	13,4	50,0
Polonia	12,1	35,4 – 43,1
România	11,1	60,7

*) Toate datele din 1998, cu excepția României unde datele sunt pentru 2000.

În acest domeniu, statul român pierde circa 2-3 procente din PIB, ca venituri nerealizate, în principal datorită:

a) – taxării prea înalte, care stimulează evaziunea fiscală și munca "la negru";

b) - îngustării extreme a bazei de impozitare, datorită exceptării unei mari părți a forței de muncă active de la plata acestor contribuții;

c) – administrarea acestor fonduri de către Ministerul Muncii, care nu dispune nici de stimulentele, nici de competența necesară pentru o colectare adecvată a lor.

Pe lângă recomandările de politică economică deja făcute (reducerea ratelor de impozitare, îndeosebi pentru fondul de șomaj și pentru pensii; lărgirea bazei de impozitare), se impune și necesitatea revenirii colectării acestor contribuții în sarcina Ministerului Finanțelor Publice¹, care dispune și de stimulentele, și de competența necesare.

În fine, nici în materie de venituri bugetare obținute din Taxa pe Valoarea Adăugată (TVA), România nu stă mai bine, într-o comparație internațională.

Tabel 10

Țara	Venituri din TVA (% din PIB)*	Rata TVA
		(%)
Slovenia	13,1	19
Ungaria	7,9	25
Polonia	7,8	22
Rep. Slovacă	7,4	23
Rep. Cehă	6,6	22
România	6,5	19

*) Toate datele din 1998, cu excepția României unde datele sunt pentru 2000.

¹ Citată în: "Economia informală în România" de Lucian Ciotoru, Mark Schaeffer, Cornel Târhoacă et. al., CEROPe 2001.

Se poate aprecia că și din TVA statul român pierde aproximativ 1,5 procente din PIB, estimare confirmată de calculele Institutului Național de Statistică și a Ministerului Finanțelor Publice⁴. Această pierdere nu ia în calcul și evaziunea fiscală, care numai pentru acest impozit se cifrează la peste 5 procente din PIB. Recomandările de politică economică vizează, în acest caz, pe de o parte, reducerea scutiților și eșalonărilor ce vizează TVA, iar pe de altă parte, atacarea frontală a evaziunii fiscale, practică prin:

- neînregistrarea TVA pentru mărfurile livrate;
- subestimarea TVA pentru importurile de servicii;
- neînregistrarea TVA pentru vânzările promoționale;
- pretinderea rambursărilor de TVA la exporturi fictive, pentru mărfuri care nu părăsesc țara;
- folosirea pierderilor tehnologice pentru a modifica baza de impozitare etc.

În concluzie, se poate aprecia că suprainpozitarea despre care se vorbește atât nu există nici chiar pentru cei care își plătesc taxele cu regularitate (exceptând anumite contribuții sociale).

Cu atât mai puțin este ea o frână pentru largi segmente dintre agenții economici și populație care nu-și plătesc impozitele, fie beneficiind de laxitatea reglementărilor legale, fie practicând evaziunea fiscală.

Prin lărgirea semnificativă a bazei de impozitare (în primul rând, a activităților agricole) poate avea loc o reducere moderată a contribuțiilor de asigurări sociale. Celelalte rate de impozitare sunt (cu mici excepții) bine calibrate și nu necesită modificări esențiale în vederea alinierii la standardele europene.