

REFORMA FISCALĂ: PROPUNERI PE TERMEN SCURT

Autor: Cornel Ban,
Modelare econometrică: Petre Buciu
Iunie 2023



Introducerea unor reforme fiscale relativ modeste ar aduce la bugetul de stat venituri substanțiale, de aproximativ 7.6 miliarde euro.



61 % din acest efort de mobilizare fiscală va trebui să vina din mărimi de impozite și taxe, printre care introducerea unui impozit progresiv moderat, iar restul - din eliminarea de scutiri sectoriale.



Pentru a ajunge la media ponderii veniturilor fiscale a țărilor regiune ar fi necesar un efort de patru ori mai mare decât cel descris studiul nostru. Această țintă presupune nu doar impozite mai mari, ci și mărirea capacității de colectare a ANAF.

REFORMA FISCALĂ: PROPUNERI PE TERMEN SCURT

În colaborare
cu Cornel Ban
Consulting

Cuprins

	Sumar executiv	2
1.	STAREA FISCALĂ A ROMÂNIEI	3
1.1	Dezvoltare economică și recuperarea decalajelor istorice (2013-2023)	3
1.2	Sursele pauperității fiscale românești și criza fiscală emergentă din 2023	5
1.3	Cadrul descriptiv al reformei fiscale în context european	7
1.4	Un sistem fiscal regresiv	10
2.	EVALUAREA INTRODUCERII UNEI IMPOZITĂRI PE VENIT MODERAT PROGRESIVE	13
2.1	Imperativul revenirii la impozitul progresiv pe venituri	13
2.2	Ce spun studiile existente	14
2.3	Impozitarea progresivă: probatoriul oferit de regionale	15
2.4	Modelarea unui sistem de impozitare modest-progresivă în România	19
2.5	Reforma impozitului pe dividende	20
3.	REFORMA IMPOZITULUI PE PROFIT ȘI ELIMINAREA SCUTIRILOR SECTORIALE PE VENIT	21
3.1	Importanța impozitului pe profit	21
3.2	Simulări de taxe sectoriale	23
3.3	Concluzii și recomandări	25

Sumar executiv

Amenințat de scăderea veniturilor fiscale și creșterea costului refinanțării datoriei publice, statul român se găsește sub presiunea reducerii drastice a cheltuielilor publice, ceea ce popular se numește austeritate. Fără îndoială că unele achiziții publice sunt excesive, că sunt cheltuieli care pot fi optimizate. Este de la sine înțeles că buna guvernare și digitalizarea sunt esențiale și urgente. Însă dincolo de faptul că este ineficientă, austeritatea este o opțiune greu de implementat când statul român cheltuie deja cel mai puțin din Europa ca procent din PIB și are pe masă o lista lungă de bunuri publice subfinanțate, de la învățământ la infrastructură. Pe scurt, cu venituri atât de mici este greu de imaginat cum până și cel mai necorupt și competent stat ar livra bunurile publice cerute de societate într-o țară europeană cu așteptări în creștere.

Din prudență față de fezabilitatea politică și capacitatea administrativă a României, însă, scopul acestui studiu este unul limitat la acoperirea necesităților urgente și creionarea contururilor unui nou pact social legat de finanțarea bunurilor publice din țara noastră. Concluzia este că în lipsa unei reforme majore a ANAF, statul își poate asigura un minim de resurse eliminând excepțiile sectoriale, schimbând regimul fiscal al microîntreprinderilor și trecând la impozitul progresiv pe venit la pachet cu mărirea impozitului pe dividende. Pe scurt, deci, un sistem mai echitabil atât din punct de vedere al sectoarelor, poziționării în piramida veniturilor și a raportului dintre muncă și capital.

Acest studiu arată că introducerea acestor reforme fiscale relativ modeste ar aduce la bugetul de stat **38 miliarde de RON (7.6 miliarde de euro)**, ceea ce ar permite finanțarea golului bugetar din prima parte a anului 2023 (20 miliarde RON) și un răspuns pozitiv la subfinanțarea învățământului reliefată de greva profesorilor (8 miliarde RON, 1.6 miliarde euro). Jumătate din acești bani ar veni din introducerea unui impozit moderat progresiv la cote competitive regional (care ar reduce în același timp și nivelul ridicat al inegalității de venit), restul de bani venind, în aceasta ordine, din mărirea impozitului pe dividende, eliminarea scutirilor din construcții, un impozit de 1.2 la sută pe cifra de afaceri peste pragul de 1 miliard de RON pentru firmele din energie, 100 milioane RON pentru firmele din retail, toate firmele de jocuri de noroc, coborârea pragului la microîntreprinderi la 250.000 EURO, eliminarea scutirilor din IT, construcții și agricultura. Aproape 61 % din acest efort

de mobilizare fiscală va trebui să vină din mărirea de impozite și taxe, iar restul va trebui să vină din eliminări de scutiri și taxe sectoriale.

Scopul acestui studiu este de a aborda urgențele anului și nu este de a gândi o transformare sistemică a sistemului fiscal pentru a-l aduce la media regională a țărilor cu care ne comparăm cel mai des: grupul Visegrad. Aceasta este o sarcină mult prea amplă pentru o singură lucrare de acest gen. Pentru a ajunge la media ponderii veniturilor fiscale din grupul de referință reprezentat de țările Visegrad, ar mai fi nevoie de 130 miliarde RON (26 de miliarde euro). Această țintă va cere simultan impozite chiar mai mari și mărirea capacității de colectare a ANAF pentru a reduce mai ales flagelul neîncasării TVA (estimat la 33 la sută), al prețurilor de transfer și transferurilor de datorie (impact neestimat, dar estimat în alte țări cu mare dependentă de firme multinaționale ca fiind semnificativ). De asemenea, ANAF trebuie să centralizeze datele pe (a) pierderile fiscale generate de cote de TVA de 5% greu de apărut în condițiile actuale (e.g. livrarea de imobile de 120 mp cu limita de preț de 120,000 euro, câștigurile la bursă), (b) imobile multiple în mai multe județe să putem vedea cât se poate obține taxând stocul imobiliar mai mare de o locuință. În final, este nevoie de date de calitate care să permită impozitarea averilor. Per total, însă, în răspăr cu discursul triumfalist despre economie, studiul arată cât de enormă e sarcina normalizării fiscale a României la standardele regiunii, măcar.

1

STAREA FISCALĂ A ROMÂNIEI

1.1 DEZVOLTARE ECONOMICĂ ȘI RECUPERAREA DECALAJELOR ISTORICE (2013-2023)

La începutul anilor 2020, România trăiește anii celei mai rapide recuperări a decalajelor istorice față de Europa. Prin contrast, însă, finanțarea statului prin impozite și taxe înregistrează un sever retard față de dezvoltarea economică a țării.

După zece ani în care creșterea economică a țării a fost la vârful piramidei europene, în 2022, România avea un venit pe cap de locuitor ajustat la prețurile locale nu doar peste Bulgaria, ci și peste Letonia, Croația, Slovacia, și Grecia, la egalitate cu Portugalia.¹ Creșterea vine nu doar din consum, unde gospodăriile românești au avut cea mai mare creștere relativă din UE, dar și din creșterea exporturilor. Conform unor date de la celebrul Institut Max Planck din Koln, România a trecut din 2010 încoace de la un model din creștere în care principalul motor era consumul intern la unul în care acesta a fost înlocuit de exporturi, creșterea exporturilor având o contribuție de 64 la sută la rata totală de creștere în intervalul 2009-2018.² Mai mult decât atât, exporturile au urcat în timp mult pe scara valorii adăugate care fac

creșterea sustenabilă. Dacă acum 20 ani exportam lucruri cu valoare adăugată mică,³ în 2021 exportam mai mult lucruri de complexitate medie și pe unele segmente chiar înaltă,⁴ conform bazei de date pe complexitatea exporturilor de la Massachusetts Institute of Technology, ascensiunea României în topurile internaționale ale complexității exporturilor fiind remarcabilă (de pe locul 46 în 2003 pe 26 în 2021, peste Polonia, Spania, Canada).⁵ Ponderele produselor de înaltă tehnologie în exporturile industriale totale este peste media tuturor țărilor din Europa de Sud, Slovacia, Slovenia, Polonia, și aproape de de Danemarca și Austria.⁶

Această creștere s-a tradus și într-o anumită convergență socială cu Europa. Statisticile arată o convergență salarială cu Ungaria, Polonia, Portugalia și Slovacia la nivelul salariilor brute minime și medii ajustate la puterea de cumpărare.⁷ Țara consemna de asemenea scăderea mortalității neonatale⁸ și infantile⁹ precum și creșterea speranței de viață.¹⁰ Privită în agregat, România a avut în ultimul deceniu cea mai rapidă recuperare a decalajelor care o despărțeau de Europa Centrală și de Sud din istoria sa, comparația cu alte țări din zona Balcanilor de Vest, fosta URSS sau Turcia indicând un efect pozitiv clar al integrării europene.¹¹ Per total, deși dezvoltarea a fost marcată de divergențe teritoriale

- 1 Venit pe cap locuitor ajustat la standardele puterii de cumpărare PPS, anul 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/16179827/Index+of+GDP+per+capita+in+PPS+2022+flash+estimates.jpg/fc40e710-9ccd-9f56-e8b8-618c597336bd?t=1679474558543>
- 2 Baccaro, L., & Hadziabdic, S. (2022). Operationalizing growth models., MPiFG Discussion Paper 22/6, pagina 17, lucrare disponibilă la <https://www.mpifg.de/994292/baccaro-hadziabdic-operationalisierung-von-wachstumsmodellen>
- 3 Datele pe 2023 sunt disponibile la <https://oec.world/en/profile/country/rou?yearSelector1=2003>
- 4 Datele pe 2021 sunt disponibile la <https://oec.world/en/profile/country/rou>
- 5 OEC complexity of exports ranking <https://oec.world/en/rankings/eci/hs6/hs96?tab=rank>
- 6 Ponderele produselor de înaltă tehnologie ca procent din exporturile industriale totale <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?locations=RO-PL-AT-SI-IT-ES-DK>
- 7 Organizația Mondială a Muncii, Raportul Global asupra Muncii, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_793483.pdf; salariile orare în euro si ajustate la puterea de cumpărare <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20201214-2>
- 8 Mortalitatea la naștere, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.NMRT?end=2021&locations=RO-HU-FR-PL-TR-BR&start=1986>
- 9 Mortalitatea sub 5 ani la 1000 de locuitori, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT?end=2021&locations=RO-HU-FR-PL-TR-BR&start=1986>
- 10 Speranța de viață, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=RO-HU-GB-DK-MD>
- 11 Ban, Cornel, and Dragos Adascalitei. "The FDI-led growth models of the East-Central and South-Eastern European periphery." *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation* (2022): 189-211, Ban, Cornel, and Clara Volintiru. "A tale of two peripheries: The euro accession in Bulgaria and Romania." *The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Routledge, 2021. 255-274. Volintiru, Clara, et al. "East-West Divide in the European Union: Legacy or Developmental Failure?." *Romanian Journal of European Affairs* 21.1 (2021). Surubaru, Neculai-Cristian. "European funds in Central and Eastern Europe: drivers of change or mere funding transfers? Evaluating the impact of European aid on national and local development in Bulgaria and Romania." *European Politics and Society* 22.2 (2021): 203-221. Fan, Peilei, Nicolae Urs, and Roger E. Hamlin. "Rising innovative city-regions in a transitional economy: A case study of ICT industry in Cluj-Napoca, Romania." *Technology in Society* 58 (2019): 101139.

imense (vechea problemă a dezvoltării inegale),¹² împreună cu Slovacia și țările baltice, România a înregistrat cea mai bună performanță în termenii indexului agregat de convergență cu media UE prin comparație cu anul 2000.¹³

În același timp, însă, în România s-a acutizat o problema structurală: un buget de stat subfinanțat, blocat în cheltuieli fixe, buget a cărui pondere în PIB este mult sub cel al vecinătății sale, din Bulgaria până în Polonia. Pe măsură ce creșterea economică atingea niveluri mari și dura mai mult

decât anticipau criticii, diverse guverne în ultimul deceniu au recurs la valuri de relaxări fiscale țintite predominant spre clasa mijlocie superioară și superioară precum și unele sectoare (construcții, turism IT, agricultură). Proiectul politic reprezentat de o politică fiscală în care creșterea economică implica aproape automat relaxare fiscală cu efecte în general regresive se află azi în criză. Acest raport este un prim pas pentru o discuție mai informată despre ce opțiuni sunt dezirabile și fezabile în condițiile reprezentate de disponibilitatea redusă a datelor.

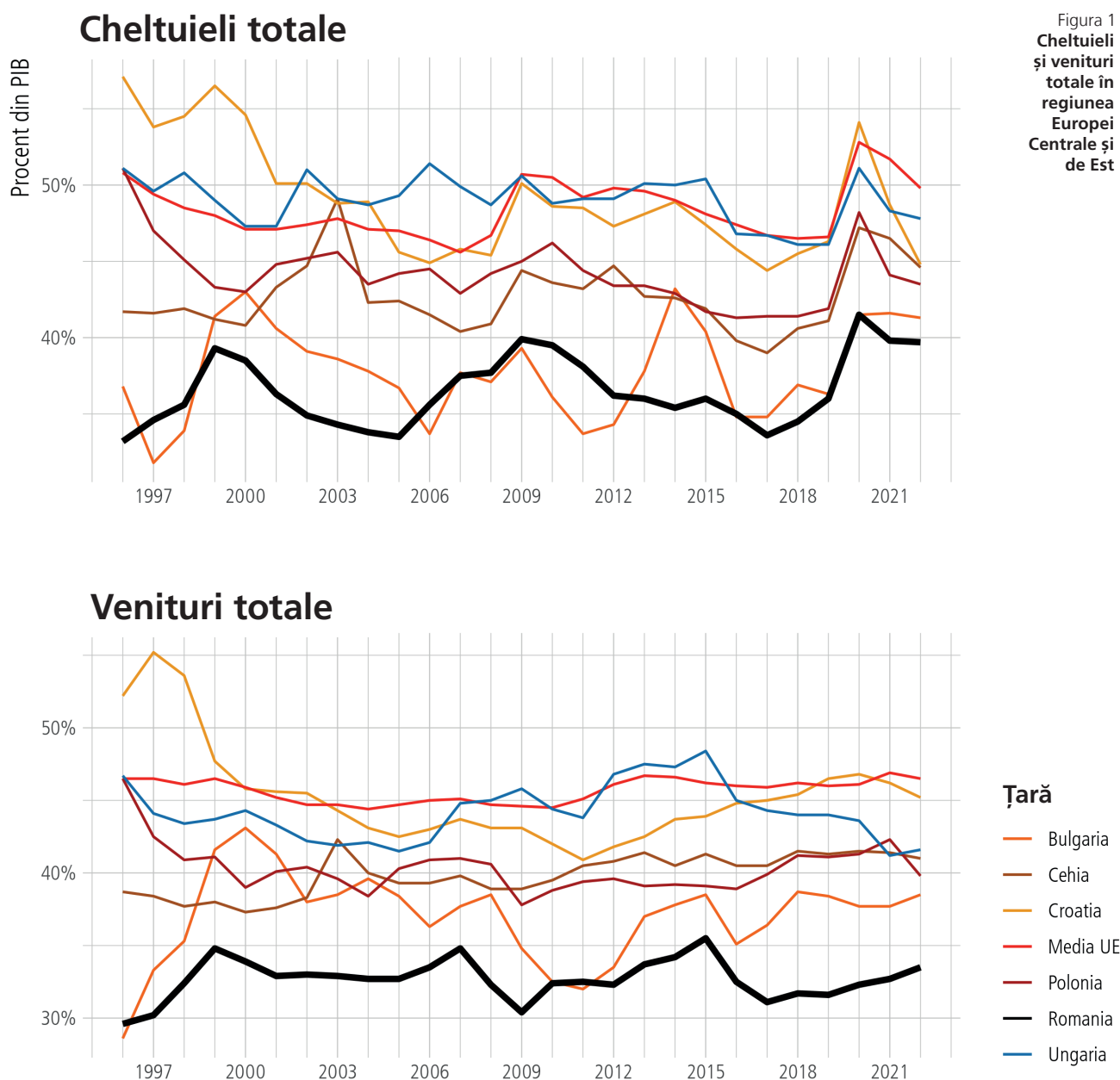


Figura 1
Cheltuieli și venituri totale în regiunea Europei Centrale și de Est

Sursa: Eurostat, gov_10a_main

integrated approach from Romania." *Sustainable Development* 29.5 (2021): 860-875. Mitrică, Bianca, et al. "Territorial development in Romania: Regional disparities." *Dilemmas of regional and local development*. Routledge, 2020. 206-228. Guțoiu, Giorgian. "Development inequalities of Romanian physical public healthcare infrastructure: the case of hospital beds." *Human Geographies* 15.1 (2021): 37-52. Petroviți, Norbert, Florin Poenaru, and Codruța Mare. «"Exploded urbanism": Processes of peri-urban formation in Romania.» *Cities* 135 (2023): 104218.

¹³ Alcidi, Cinzia. "Economic integration and income convergence in the EU." *Intereconomics* 54.1 (2019): 5-11.

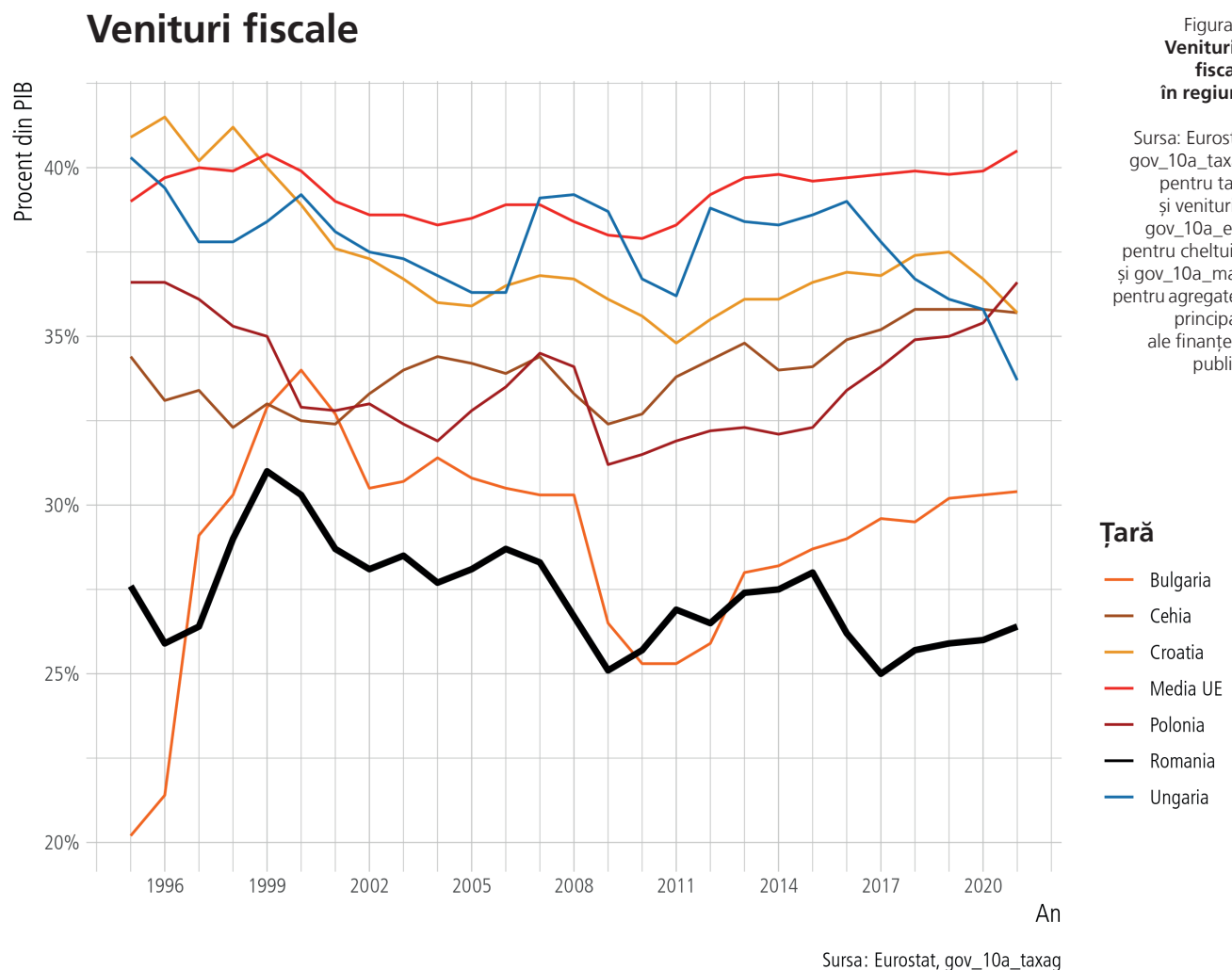
1.2 SURSELE PAUPERITĂȚII FISCALE ROMÂNEȘTI ȘI CRIZA FISCALĂ EMERGENȚĂ DIN 2023

Contrar mitologiei rostogolite în public, statul român are nu doar cele mai mici venituri din regiune, dar și cele mai mici cheltuieli. Departe de a fi un lucru bun pentru economie, cum se spune, subfinanțarea statului înseamnă blocarea măsurilor care fac creșterea sustenabilă și incluzivă social. Consensusul internațional este clar în acest sens. Un stat subfinanțat aduce cu el o serie de flageluri pe termen scurt (probleme cu costul datoriei publice, cursul de schimb, rata dobânzii) și pe termen lung (infrastructură deficitară, mediu nesănătos, forță de muncă needucată, cu sănătate precară, inegalitate socială).¹⁴

Se spune adesea că statul român are cheltuieli supradimensionate. În raport cu ce și cine, însă, ar fi supradimensionate aceste cheltuieli? Dacă ne uităm la cheltuielile statului român ca procent din PIB se observă clar din figura 1 că România are de fapt un stat emaciat, aflat la coada Europei în categoria cheltuielilor, chiar pentru standardele joase ale regiunii Europei Centrale și de Est. Ceea ce contează aici nu este atât

clasamentul, cât ecartul: dacă statul român cheltuia în ultimul deceniu între 35 și 40 la sută din PIB, aflându-se chiar sub Bulgaria, țările Visegrad, competitorile României, își permit să cheltuie în aceeași perioadă între 40 și 50 la sută din PIB.

Dacă statul român cheltuie mai puțin ca vecinii raportat la PIB, el de asemenea adună mai puțin decât cheltuie. Și, iată, din acest punct de vedere cheltuielile sunt supra dimensionate, veniturile statului "târându-se" între 31 și 34 la sută din PIB, mult sub banda de 40-45 la sută din PIB cât au țările Visegrad. Situația este similară la veniturile fiscale, unde se vede clar că perioada de creștere economică spectaculoasă din ultimul deceniu a venit la pachet cu prăbușirea veniturilor fiscale creată de marile valuri de relaxare fiscală din 2014 și 2017 (Figura 2). Mai mult decât atât, dacă țările din regiune fie au mărit fie au menținut ponderea veniturilor statului în PIB, România (alături de Ungaria) au făcut figură separată din 2015 încolo, micșorând această pondere, diferența fiind că Ungaria a făcut-o de la cele mai mari venituri în PIB (totale și fiscale) pe când Romania a făcut-o de la cele mai scăzute. Comparația nefavorabilă României se menține dacă ne uităm strict la veniturile fiscale, unde însă retardul fiscal românesc este frantant începând cu 2015. an în care România



¹⁴ Pentru o prezentare a acestui consens a se vedea Ban, Cornel, and Alexandra Rusu. "Pauperitatea fiscală a României." *Editura Friedrich-Ebert-Stiftung* (2019). Berg, Andrew G., and Jonathan D. Ostry. «Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?». *IMF Economic Review* 65 (2017): 792-815.

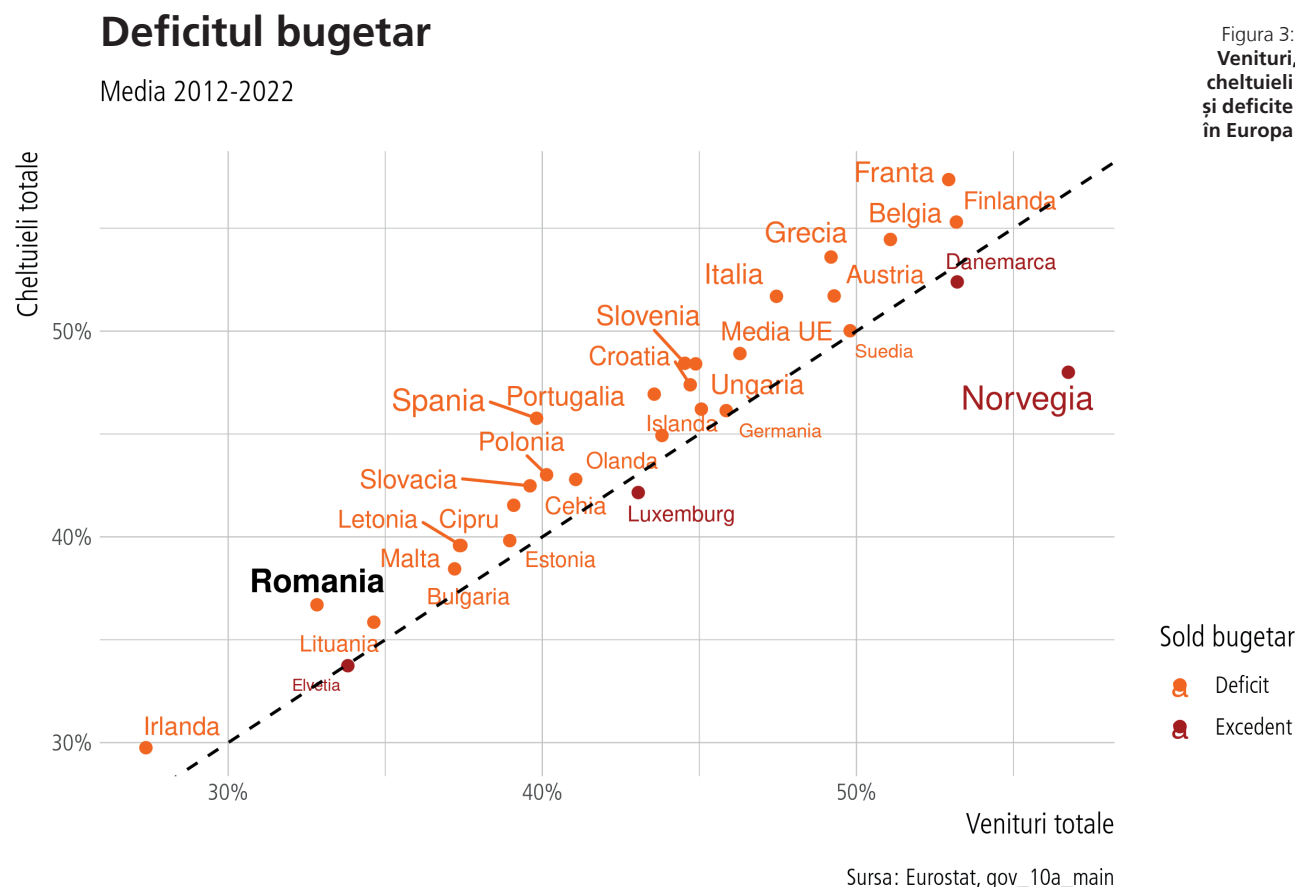
se rupe de Bulgaria, care are o creștere spectaculoasă de venituri fiscale, pe când România, eșuând în reformele instituționale aplicate fiscalului său, începe să rămână cu mult în urma statului vecin cu o economie mai puțin vibrantă.

Ușoara revenire a veniturilor fiscale din ultimii trei ani este notabilă dar insuficientă pentru a acoperi nu doar așteptările mai mari de la statul român, dar și simpla sa stabilitate fiscală. Să vizualizăm, deci, pe axa cheltuieli totale vs venituri totale cum stăm la aceasta stabilitate, însumând anii 2012-2022 (figura 3). Mărimea etichetei din grafic reprezintă mărimea excedentului sau, după caz, a deficitului bugetar. România iese la iveală ușor în sens negativ: dacă toate țările europene ies pe roșu în această perioadă, România este țara din periferia estică cu cel mai mare deficit, ceea ce în mediul inflaționist actual înseamnă costuri de finanțare mult mai mari, mai ales în condițiile în care periferiei i se cere să plătească dobânzi mai mari ca centrului datorită percepției de risc diferită. Este de asemenea, tot conform graficului din figura 3, țara cu cele mai mici venituri totale dintre toate cele analizate, cu excepția paradisului fiscal Irlanda.

Implicație: Nu cheltuielile statului sunt mari, într-adevăr cu greu ar putea fi tăiate și mai mult, ci veniturile sunt foarte mici.

Locul acestui studiu în analiza pauperității fiscale a României în 2019, un studiu efectuat pentru Ebert Stiftung arată cu amănunte că această subfinanțare se datorează în mare parte unei încrengături de slăbiciuni juridice și instituționale care rezultă în slaba capacitate a statului de a colecta impozitele și taxele datorate prin lege.¹⁵

De pildă, modificările codului fiscal, cu adăugarea de excepții în 2015 și reducerea taxei unice de la 16 la 10 la sută a scăzut și mai mult ponderea veniturilor fiscale în PIB la cel mai mic nivel din Europa de Est membră a UE. Colectarea de la TVA scăzută poate fi explicată doar în parte de capacitatea administrativă insuficient reformată a ANAF și mai mult din cauza cotelor TVA extrem de scăzute pentru produse și servicii care nu sunt sociale. Sociale sunt cotele TVA de 5 la sută aplicate la vânzări de medicamente, cărți, manuale, ziare, alimente, desigur. Dar ce este social în a avea TVA redus la 5 procente pe livrarea de locuințe care au o suprafață utilă de 120 mp și 110,000 de euro, cel mai mic prag de TVA din Europa aplicat în plină bulă imobiliară? Sau ce este social și prioritar în a avea TVA de 5 la sută pentru hoteluri, bălciuri, parcuri de distracții când se spune că nu sunt bani pentru a face atractivă meseria de profesor pentru tineri? Sau ce este social în legislația care începând cu 1 ianuarie 2023, statuează că clienții XTB vor beneficia de impozite mai reduse de la 10% la 1 sau 3 % pentru tranzacțiile cu acțiuni și ETF-uri cu deținere și CFD-uri, pe scurt, câștiguri la bursă? Contribuțiile



¹⁵ Ban, Cornel, and Alexandra Rusu. "Pauperitatea fiscală a României." Editura Friedrich-Ebert-Stiftung (2019).

sociale nu sunt plătite de PFA decât sub plafonul de 12 salarii minime. Pe când angajații plătesc procent din ce câștigă, profesii liberale organizate în PFA care câștigă cel puțin un milion de euro brut pe an plătesc contribuții sociale ca și cum ar fi salariul minim. Sunt doar câteva exemple de moarte prin o mie de tăieturi a spațiului fiscal în România.

Alte studii au relevat probleme sociologice ca lipsa endemică de încredere în instituții care încurajează lipsa de apetență pentru conformare voluntară între plătitorii de taxe rezidenți în România.¹⁶ În mediul investițional, studiile arată că firmele mari cu rezultate financiare slabe și nivel mic de îndatorare au o foarte mare înclinație spre evitarea plății impozitelor,¹⁷ înclinație accentuată de serviciile de consultanță fiscală care încurajază această atitudine.¹⁸

În ultimii ani, eforturile statului de a rezolva aceste probleme pe calea reformei colectării au dat rezultate modeste, aducându-l în situația relativ dramatică din 2023 în care un gol bugetar de 4 miliarde de euro se întâlnește cu creșterea dobânzilor internaționale generate de politicile băncilor centrale de a reduce inflația și cereri de mărire salariale formulate de profesori și alte categorii de bugetari din România. În condițiile eșecului reformei colectării impozitelor și taxelor, a condițiilor mai dificile de refinanțare din piață și a solicitărilor unei mari părți a sectorului bugetar de a se rezolva problema crizei reprezentată de erodarea puterii de cumpărare, statul român nu are alta alternativă decât să facă o reformă a legislației fiscale care să asigure stabilitate macroeconomică, pace socială și condițiile de bază ale creșterii economice viitoare prin investiții mai mari în infrastructură, învățământ, sănătate și reducerea inegalităților. Așa cum vom arăta,

România lasă subimpozitate zone întinse din economie care sunt deja privilegiate de creșterea economică și a căror impozitare la niveluri regionale nu doar că ar rezolva problemele fiscale de conjunctură, dar ar mări și plaja de acțiune a statului pentru a livra bunurile publice necesare unei dezvoltări echilibrate și sustenabile. Pe scurt, România are un mic arhipelag de paradisuri fiscale care țin ostatică modernizarea profundă a societății și economiei în condițiile în care confruntăm declin demografic, polarizare socială, criză climatică și energetică etc.

Acest studiu își propune să răspundă acestei provocări ținând cont de constrângerile reprezentate de situația unei economii de export dependentă de investiții străine și slăbită de grave probleme instituționale interne. În acest sens propunerile noastre trebuie înțelese nu în izolare, ci ca un prim pas, modest, parte a unui efort comprehensiv care să includă în paralel reforma capacității instituționale de colectare, cu aplecare spre reducerea prețurilor de transfer și altor modalități de optimizare fiscală agresivă.

1.3 CADRUL DESCRIPTIV AL REFORMEI FISCALE ÎN CONTEXT EUROPEAN

De unde vin și pe ce merg banii, în general prin comparație cu partenerii europeni? Ca să ajungem la un maxim de agregare, vom vizualiza profilele de țări după veniturile și cheltuielile lor ca procent din PIB. Acest lucru ne ajută pentru a ne face o idee despre diversele moduri în care cheltuiile sau colectează țările europene banii la buget. Metodologia este în caseta 1.

Caseta 1:

ANALIZA COMPONENTELOR PRINCIPALE ALE VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR

Metodologic vorbind, am aplicat în acest metodologia PCA ("Principal Component Analysis" sau "Analiza componentelor principale") pentru a reduce dimensionalitatea de la un set cu număr mare de variabile originale (categorii de venituri sau cheltuieli, după caz) la doar două axe principale care reprezintă o hartă a similarității țărilor considerând variabilele originale. În acest sens am folosit versiunea robustă, insensibilă la valori extreme (outlieri), nu cea originală. Axele sunt ecuații liniare, simple funcții liniare compuse din variabile originale, coeficienții fiind calculați în așa fel încât axele noastre să surprindă cel mai mult cu puțință din variația variabilelor originale. Culorile reprezintă clusterelor sau agregările de țări, descoperite de metodologia k-means. La Să vedem acum acest tabloul general în cazul cheltuielilor. Aici am folosit 71 de variabile originale din setul original furnizat de Eurostat. Fiind un set mai mare, este de așteptat că avem mai puțină variabilitate explicată de aceste două axe (circa 52.7 %).

Figurile 4 și 5 arată ca România cheltuie asemenea țărilor est-europene și baltice (plus Grecia), doar că pune accentul pe poliție, ordine publică (unde suntem locul 4 în Europa ca procent din PIB), cheltuieli cu organe legislative și executive, apărare, subvenții la energie și combustibili. La polul opus sunt statele din Europa de Vest, cu cheltuieli pe protecție socială, familie, sănătate, educație, etc. Pe scurt, România are un deficit de dezvoltare socială pentru că nu direcționează cheltuielile spre zonele care reduc subdezvoltarea socială: educație, sănătate, solidaritate socială.

¹⁶ Todor, Arpad. "Willing to pay? The politics of engendering faith in the post-communist Romanian tax system." *The Leap of Faith The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America* (2018): 250-270. Kogler, Christoph, et al. «Trust and power as determinants of tax compliance: Testing the assumptions of the slippery slope framework in Austria, Hungary, Romania and Russia.» *Journal of Economic Psychology* 34 (2013): 169-180.

¹⁷ Mocanu, Mihaela, Sergiu-Bogdan Constantin, and Vasile Răileanu. "Determinants of tax avoidance—evidence on profit tax-paying companies in Romania." *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 34.1 (2021): 2013-2033.

¹⁸ Apostol, Oana, and Alina Pop. "Paying taxes is losing money": A qualitative study on institutional logics in the tax consultancy field in Romania." *Critical Perspectives on Accounting* 58 (2019): 1-23.

Să ne uităm apoi la venituri. În figura 4 avem 34 de variabile originale pe care le vom reduce la cele două axe principale. Împreună cele două axe, acestea explică 58.8 % din variabilitatea datelor originale (vezi valorile din paranteză). Cu albastru avem contribuția variabilelor originale la axele noastre afișate. Practic putem explica de ce România este în poziția în care este observând săgețile albastre ce bat înspre ea: contribuțiile sociale ale angajaților. Asta înseamnă că țările din direcția aceasta (est-europene și baltice în general) au un procent din PIB mai mare colectat în această categorie de venituri. Excepție fac Ungaria, Bulgaria și Croația, care se bazează mai mult pe TVA și contribuțiile sociale plătite pe angajatori. Statele cunoscute pentru echilibrul lor între solidaritate și rigoare bugetară (țările nordice) se bazează pe impoziturile pe venit.

Ghidându-ne după aceste grafice putem face analize punctuale mai interesante. Una este că România are un profil distinct: deși cheltuielile statului nu sunt centrate pe modelul redistributiv European, ca procent din PIB, țara noastră are cele mai mari contribuții sociale plătite de angajat și printre cele mai mici impozite pe venit (Figura 6). Altfel spus, la nivel de intrări în buget, avem cel mai mare stat

bazat pe contributivitate la solidaritate socială și cel mai minimal stat când vine vorba de impozite pe venit.

România este prima la contribuțiile sociale ale angajaților în PIB, lucru care și explică poziționarea ei în direcția acestei variabile pe biplotul cu venituri. La contribuțiile sociale ale gospodăriilor suntem pe locul 3, lucru de așteptat întrucât așa cum arată și biplotul, ele sunt variabile corelate între ele (săgeți apropiate ca poziție și magnitudine înseamnă variabile bine corelate). Merită să vedem și structura generală a tipurilor de venituri la buget în figura 7.

Tot referitor la contribuții sociale merită să observăm cât contribuie ele la povara fiscală în România, făcând din acest stat cel mai împovărat fiscal stat pentru angajatul ce câștigă salariul mediu, din întreaga Europă. Figura 8 ne spune clar că orice mărire de impozit pe venit nu mai poate apăsa salariile mici, lucru pe care îl avem în vedere la propunerea de reforma a impozitului pe venit susținută de noi, propunere care are în vedere pe beneficiarii dividendelor și ale veniturilor altele decât cele din dividende care trec peste praguri substanțiale. Pe scurt, o reforma echitabilă prin progresivitate.

PCA – biplot cu venituri bugetare

Componentele principale (robuste) ale veniturilor bugetare pe 2017-2021

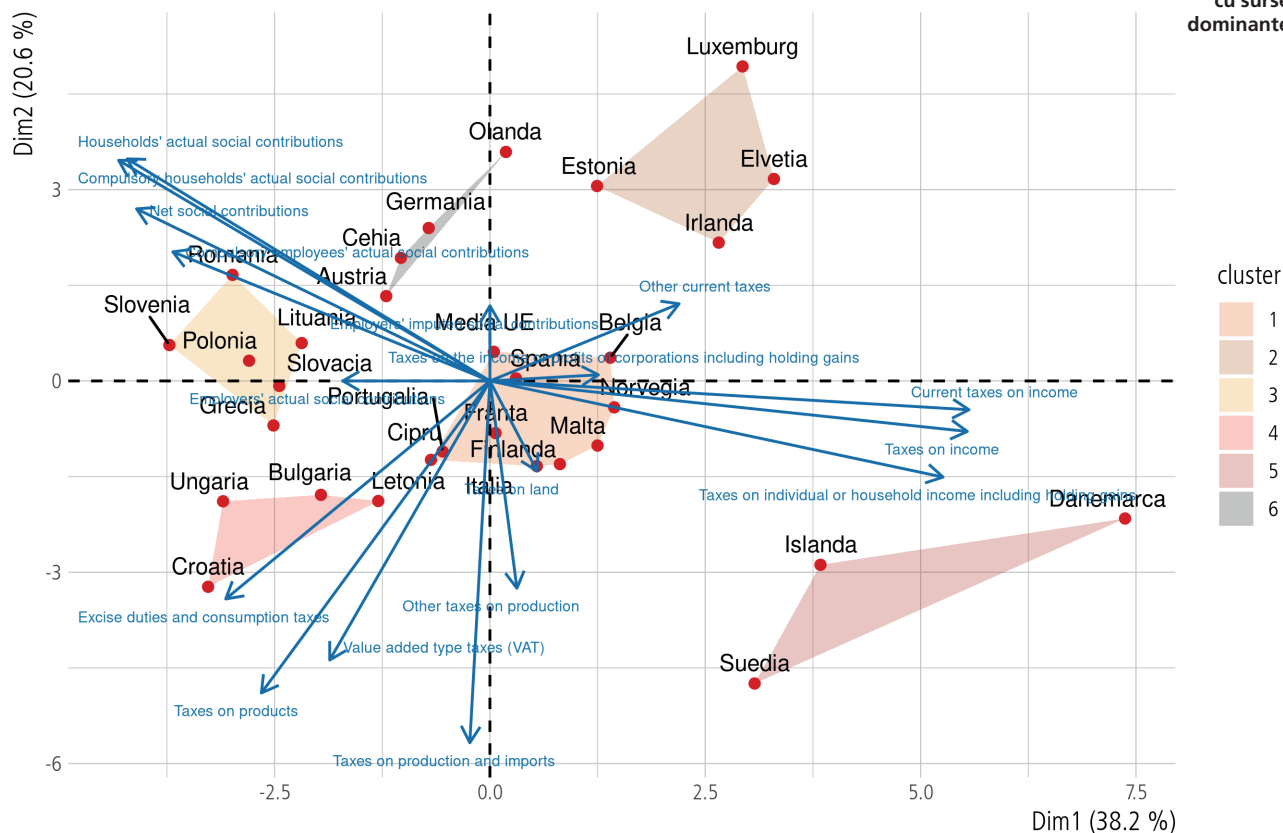


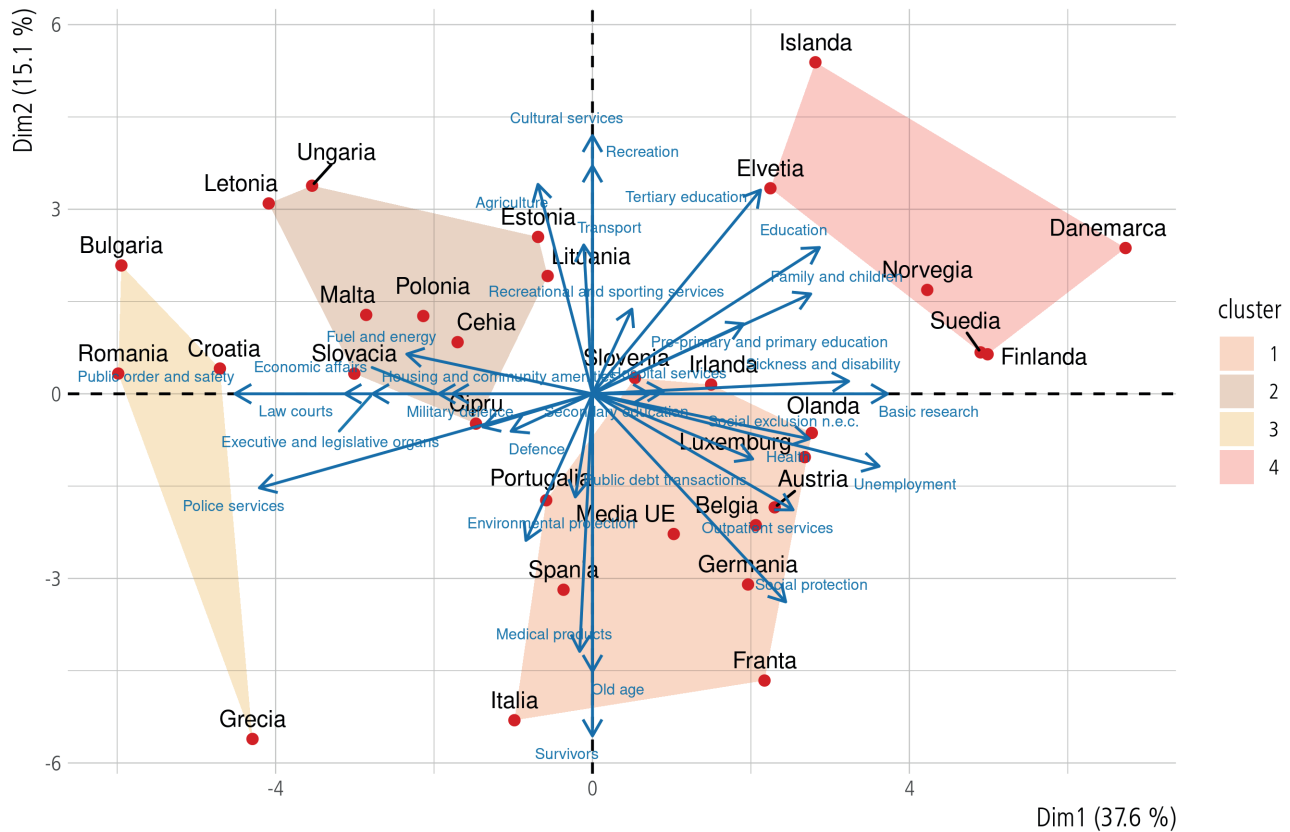
Figura 4: Venituri bugetare cu surse dominante

Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_main

PCA – biplot cu cheltuielile bugetare

Figura 5

Componentele principale (robuste) ale cheltuielilor COFOG99 pe 2017-2021



Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_main

Contribuții sociale obligatorii

Pentru angajați, media 2017-2021

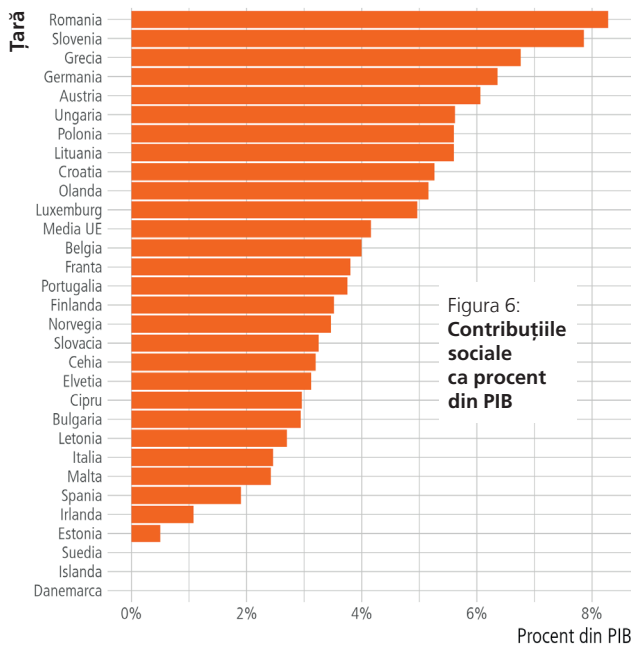
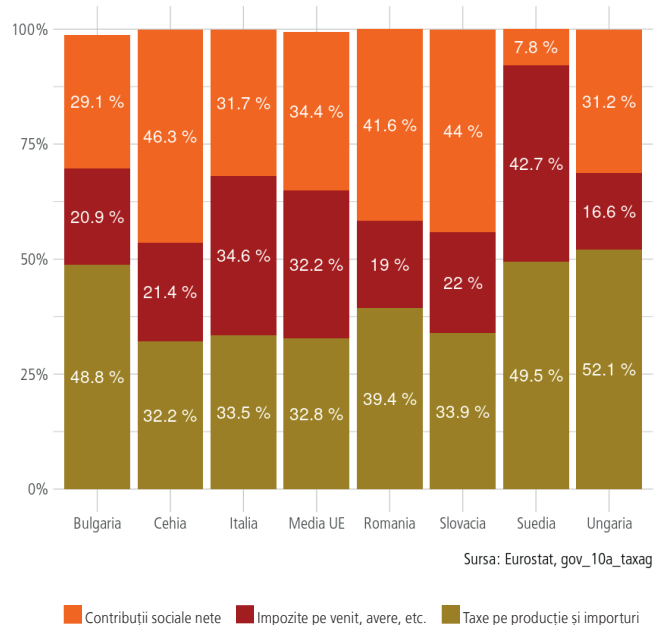


Figura 6: Contribuțiile sociale ca procent din PIB

Sursa: Eurostat, gov_10a_main

Structura veniturilor la buget

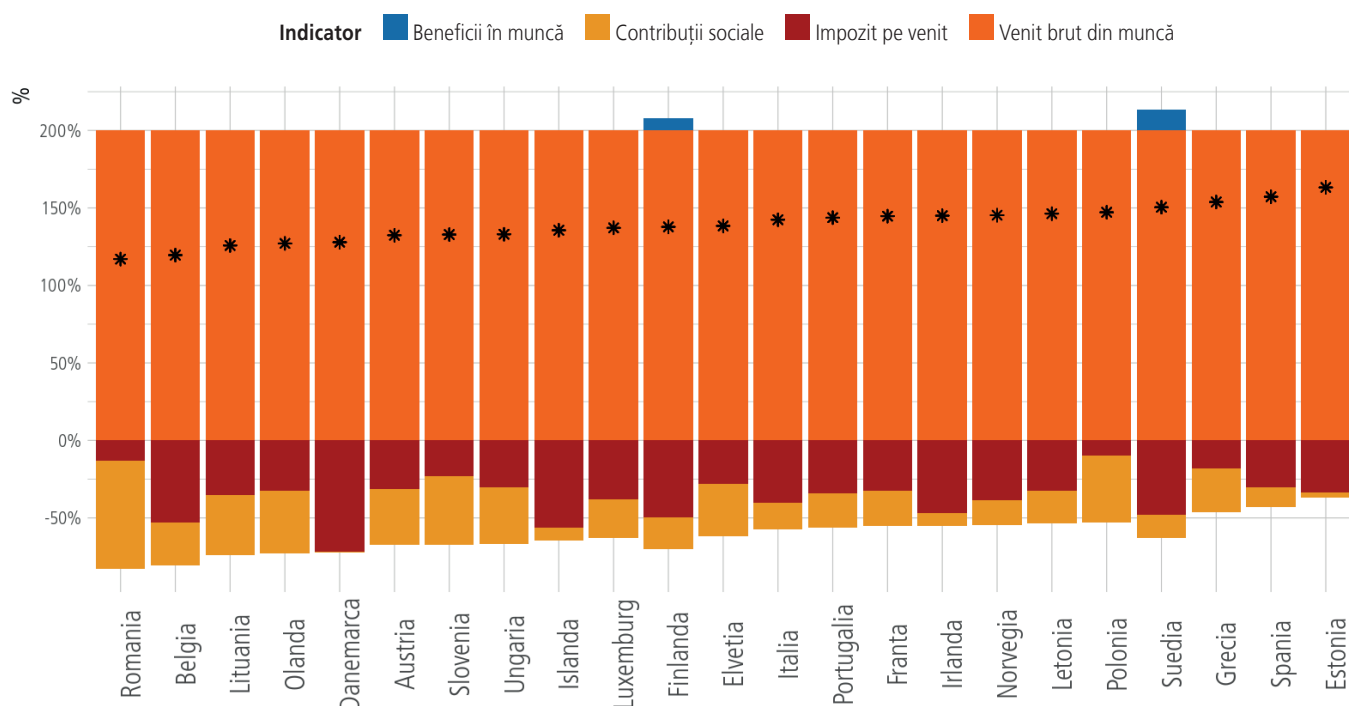


Sursa: Eurostat, gov_10a_tag

Contribuții sociale nete Impozite pe venit, avere, etc. Taxe pe producție și importuri

Povara fiscală și venitul net per gospodărie

* - Venitul net per gospodărie pentru un cuplu fără copii



Sursa: OECD Tax Calculator, 2022

Figura 8. Povara fiscală și venitul net per gospodărie

1.4 UN SISTEM FISCAL REGRESIV

În această secțiune vom investiga aspecte ce țin de relația dintre sistemul fiscal și distribuția veniturilor și a averilor folosind date din noua bază de date World Inequality Database ce poate fi accesată [aici](#). Argumentul principal este că sistemul fiscal din România este în mod evident regresiv, lucru ce reflecta un proiect politic de redistribuție a fructelor creșterii economice înspre păturile din partea superioară a piramidei sociale.

Graficele de mai jos (figurile 9 și 10) ne arată că România, dar și alte țări din Europa de Est stau destul de rău la capitolul inegalitate, fiind în topul celor mai inegale atât înainte cât și după extragerea de impozite și taxe. În cazul României venitul revenit celor mai bogați 1 % din societate e totuși mai scăzut după taxare, sistemul fiscal făcându-și oarecum datoria la acest nivel. Însă la la categoria top 8-10% (în jur de 2200 euro brut) situația este mult mai acută comparativ cu restul țărilor europene. Față de țările din regiune, acest top 10% este privilegiatul sistemului fiscal, motiv pentru care reformele fiscale propuse de noi vor trebui să țină cont de acest lucru.

Pentru aceasta secțiune am calculat raportul dintre procente de venit național care revin celor top 10 % și ultimilor 50 % atât pentru venitul pre-taxe cât și pentru venitul

post-taxe. Cele două rapoarte vor fi pe axele x, respectiv y în graficul următor. Urmărim acești doi indicatori pentru media perioadei 2012-2021 (ultimii zece ani). Observăm că România are cel mai mare raport atât pre cât și post taxare.

Concluzia care se poate trage este că sistemul fiscal nu redistribuie suficient către cei din decilele inferioare ale distribuției. Acest lucru se întâmplă în țara cu cea mai mare inegalitate din UE dacă ne uităm la raportul dintre cele mai mari 10 la suta venituri versus jumătatea de jos a piramidei sociale atât înainte cât și după taxare (figura 9).

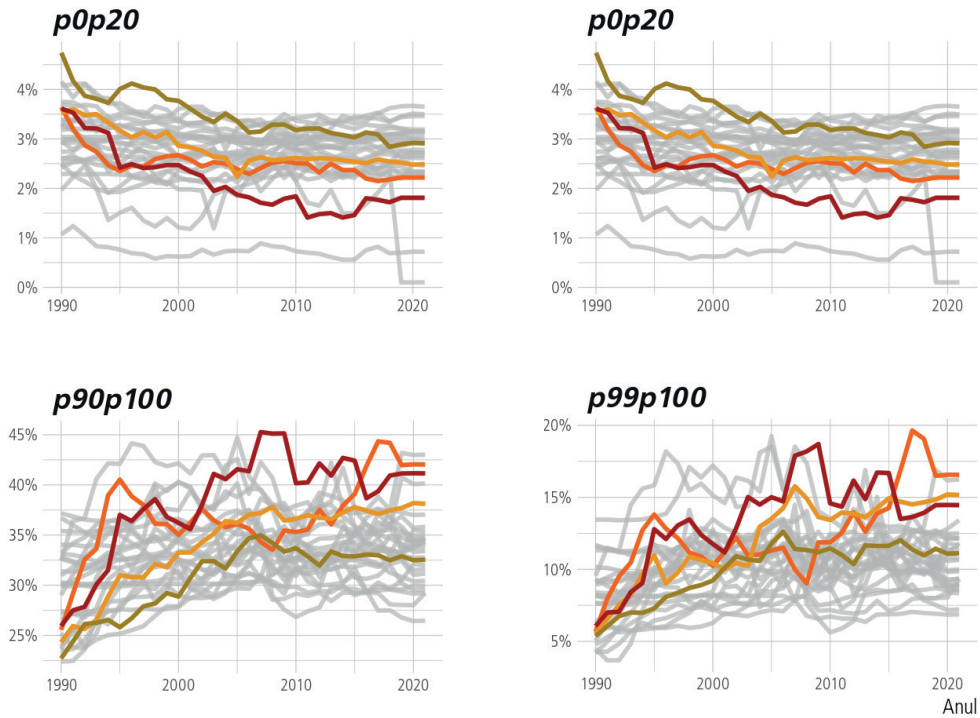
Pentru a reechilibra relațiile dintre diversele niveluri de venit din societate și a răspunde problemelor acute ale bugetului, în secțiunea următoare vom estima diverse opțiuni de introducere a unui grad mai mare de progresivitate în impozitul pe venit.

Distribuția veniturii național înainte taxelor

Distributia veniturilor pe percentile

Țară — Bulgaria — Polonia — Romania — Ungaria

Figura 9:
Distribuția
veniturilor
înainte de
impozitare



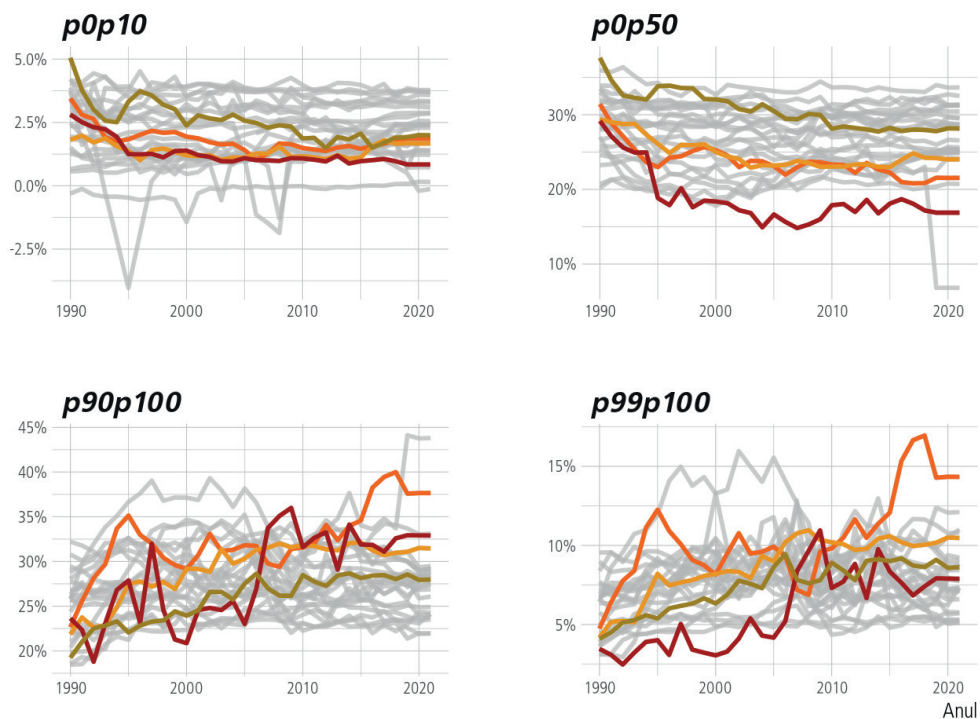
Sursa: World Inequality Database

Distribuția veniturilor naționale după taxare

Distributia veniturilor pe percentile

Țară

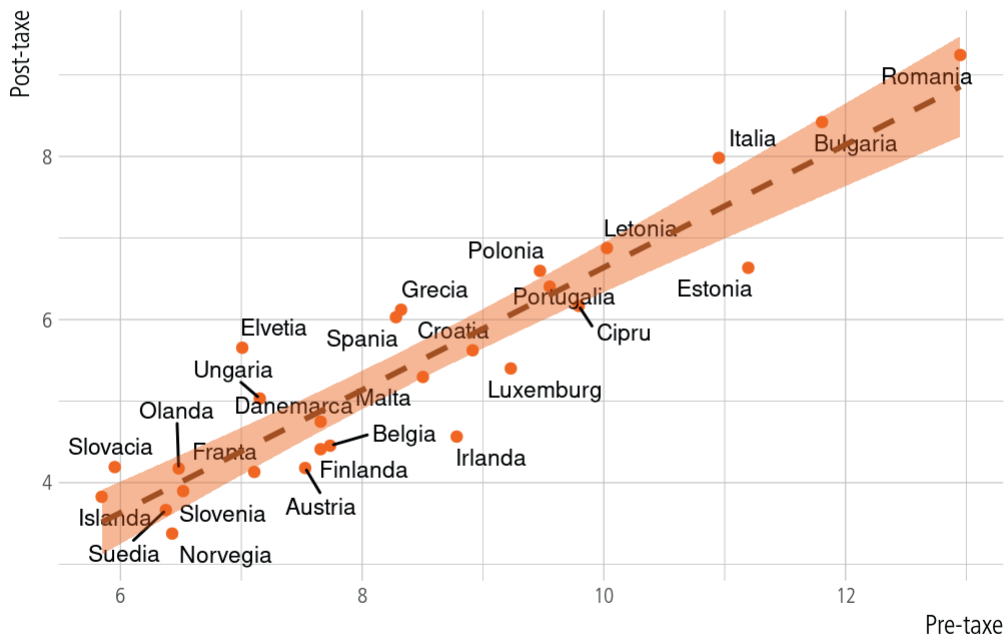
Figura 10:
Distribuția
veniturilor
după
taxare



Sursa: World Inequality Database

Raportul veniturilor pentru top 10 % vs bottom 50 %

Media 2012-2021



Sursa: calcule pe datele din World Inequality Database

Figura 11: Raportul veniturilor între cele mai mari 10 la sută venituri versus cele mai mici 50 la sută venituri înainte și după taxare

2

EVALUAREA INTRODUCERII UNEI IMPOZITĂRI PE VENIT MODERAT PROGRESIVE

2.1. IMPERATIVUL REVENIRII LA IMPOZITUL PROGRESIV PE VENITURI

În opinia noastră un prim pas pentru mărirea veniturilor fiscale pe cale legislativă care să reducă regresivitatea documentată și deplânsă amplu de analizele academice, rapoartele Comisiei și ale FMI, s este încadrarea în tendința regională de a introduce un sistem de impozitare progresivă. Scopul impozitării pe venit cu o cota unică, vechi de aproape două decenii, a început să fie abandonat tocmai acolo unde a început (țările baltice, Slovacia) pentru motivele de mai sus. A fost un proiect politic problematic de la început dar care, fără îndoială, a cultivat formarea unei clase mijlocii și superioare în această parte a Europei. Pe măsură însă ce aceste țări au înregistrat o convergență tot mai mare de venit cu media UE, înregistrând în același timp provocări legate de finanțarea sistemelor care ar asigura tranziția spre nișe cu valoare adăugată mai mare în economia europeană, menținerea sa devine tot mai contestată inclusiv de instituțiile pe a căror susținere financiară contam

1. Uniunea Europeană: PNRR obligă România să facă legislația fiscală mai echitabilă și de a reduce vulnerabilitatea țării în cazul în care prima de risc pe datoria publică ar urca la niveluri care să ducă România în incapacitate de plată. Eliminarea scutiilor de impozit pe venit și pe profit este o obligație asumată de statul roman în acest sens.

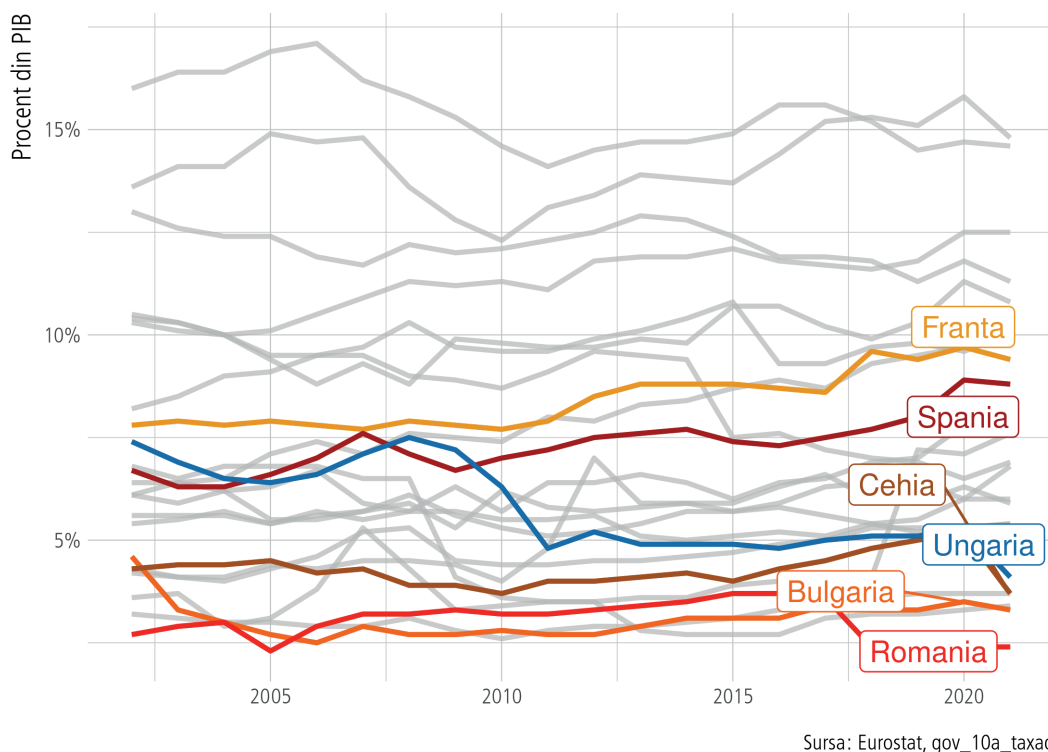
2. Fondul Monetar Internațional: În 2022 statul român a cerut FMI asistență tehnică pe tema reformei legislației fiscale aplicabilă impozitului pe venit și profit. Raportul Fondului din iunie 2022 arată clar principiul de bază al reformei: împărțirea mai echitabilă a poverii fiscale în condițiile unei inegalități foarte mari de venituri. Acest principiu se vede în măsurile propuse de Fond. Iată câteva dintre ele (1) un impozit progresiv pe venituri în doua trepte, la treapta actuala de 10 la sută urmând a i se adăuga o treaptă de 20 la sută aplicabilă doar la prima decila a veniturilor (top 10 la sută), estimativ peste 2200 euro brut, măsură ce ar strânge 1 la sută din PIB la buget (2)

eliminarea exceptărilor de la impozitul pe venit și contribuții pe cei aproape 1 milion de angajați din IT, construcții și agricultură (0.6 la sută din PIB) (3) taxe mai mari pe veniturile din dobânzi, drepturi de autor și capital (inclusiv dividende) (4) impozit pe cifra de afaceri a microîntreprinderilor prin reducerea pragului acestora la 250,000 de euro (400 de milioane de euro în plus la buget) (5) impozitarea cu 16 la sută a firmelor fără angajați (200 milioane euro) (6) profesiile liberale (avocați, notari, contabili, medici din privat) să nu fie taxați ca microîntreprinderi ci cu rata normală de impozit pe profit sau sa plătească impozit pe venit. (7) reforma ANAF (9) un sistem de creditare fiscală a celor cu venituri foarte mici (500 mil euro) pentru a se reduce inegalitatea. În caz de probleme cu datoria publică, FMI va oferi asistență financiară în baza acestor recomandări, urmând să ceară probabil mai mult.

3. Conjunctura socio-economică: Măsurile de intervenție pentru contracararea crizei energetice, greva din învățământ și posibila ei expansiune spre sănătate, nivelul deja foarte ridicat al deficitului, creșterea datoriei publice la jumătate din PIB, creșterea cheltuielilor cu apărarea pe fondul conflictului regional și nevoile fiscale reprezentate de coplăți la cele mai mari "fonduri europene" din istoria noastră recentă pun presiune pe clasa rezistență a guvernelor consecutive la cerințele de a mări veniturile publice prin reforma legislației fiscale și a ANAF.

Impozitul pe venit acoperă veniturile din muncă, capital (dividende, dobânzi, câștiguri din capital), venitul celor cu PFA și microîntreprinderi. Sistemul cotei unice aplicat impozitului pe venit a ajutat la proiectul politic de creare mai rapidă a unei clase mijlocii în țările din est unde a fost implementat, stimulând în același timp și consumul. Totuși, aplicarea ei la cote reduse mai ales a redus ponderea impozitului pe venit și a redus funcția redistributivă a sistemului fiscal. Ori, dat fiind că România este la coada clasamentelor de inegalitate (Gini, S80-20), faptul că impozitul pe venit, cu al său 16.5 la sută din totalul veniturilor fiscale, este cel mai mic din UE, este clar că acesta nu își îndeplinește funcția redistributivă. Reiese de asemenea clar din figura 10 ca reducerea taxei unice de la 16 la 10

Încasările din impozitul pe venit



Sursa: Eurostat, gov_10a_taxag

Figura 12: Încasările din impozitul pe venit

la sută a dus la o cădere majoră a încasărilor din acest tip de venit ca procent din PIB și a mărit și mai mult ecartul față de vecini, ca să nu mai vorbim de restul Europei.

Dată fiind ponderea extrem de scăzută a impozitului pe venit în PIB, pauperitatea fiscală cvasipermanentă și inegalitatea endemică din societatea românească, cu efecte negative asupra creșterii economice sustenabile, propunem renunțarea la cota unică și introducerea unui sistem ușor progresiv pe venituri, cu două trepte (16 și 21 la sută), cu un credit fiscal pentru cei cu venituri mici (ultimii 10 %), pragul superior fiind situat la 2200 euro venit brut pe lună, prag care îi va afecta pe top 9 la sută din piramida veniturilor. Pentru mărirea progresivității susținem de asemenea mărirea impozitului pe dividende de la 10 la 18 la sută, aceasta afectând o categorie socială bine poziționată sub raportul veniturilor nete.

Propunerea noastră se bazează pe trei piloni: analizele existente, reformele fiscale din unele țări din regiune și modelarea cantitativă făcută de noi.

2.2. CE SPUN STUDIILE EXISTENTE

O primă generație de studii din anii 2000 și 2010 pe problemele sistemului cu taxă unică au arătat că în România acesta a mărit inegalitatea,¹⁹ nu a avut efectele promise de tip Laffer (creșterea încasărilor în urma reducerii cotelor) și a slăbit stabilizatorii automați (asigurările de șomaj, ajutoarele sociale).²⁰ În ultimul timp, însă, au apărut studii și rapoarte riguroase care demonstrează necesitatea revenirii la un sistem progresiv de impozitare a veniturilor în România. De pildă, un studiu din 2020 efectuat de centrul de cercetare economică al Comisiei Europene a simulat aplicarea introducerii unui sistem progresiv în trei trepte pentru România, țările baltice, Ungaria și Bulgaria, în care treapta de mijloc este taxa unică existentă (cotele fiind de 11, 16 și 23 la sută în România). Studiul a concluzionat că în toate țările impozitul progresiv pe venit ar mări veniturile fiscale și ar afecta negativ doar gospodăriile cele mai bogate. În rest, în toate țările ar scădea inegalitatea și sărăcia.²¹ Efecte similare au fost identificate într-un studiu aplicat exclusiv pe cazul românesc.²²

¹⁹ Voinea, Liviu, and Flaviu Mihaescu. "The Impact of the flat tax reform on inequality: the case of Romania." *Romanian Journal of Economic Forecasting* 4.2009 (2009): 19-41. Kovács, Borbála. «Flat-rate personal income tax in Lithuania, Romania and Hungary: A revolutionary policy idea without revolutionary outcomes.» *Journal of European Social Policy* 32.1 (2022): 60-74.

²⁰ Varsano, Ricardo, Kevin Kim, and Michael Keen. "The " Flat Tax (es)": Principles and Evidence." *IMF Working Papers* 2006.218 (2006).

²¹ Barrios, Salvador, et al. "Progressive tax reforms in flat tax countries." *Eastern European Economics* 58.2 (2020): 83-107.

²² Popescu, Madalina Ecaterina, et al. "Flat-rate versus progressive taxation? An impact evaluation study for the case of Romania." *Sustainability* 11.22 (2019): 6405.

Mai explicit în acest sens este raportul de asistență tehnică 22-199 din 2022²³ al instituției financiare internaționale care ar asigura asistență financiară în caz de probleme de refinanțare a datoriei publice: FMI. Acesta arată că introducerea sistemului progresiv în România este o alternativă necesară la situația actuală, problematică pe mai multe niveluri. În acest studiu precum și în consultările oficiale cele mai recente ale FMI cu guvernul²⁴ se arată că Fondul este de acord cu acest principiu, arătând că România ar trebui să “împartă sarcina fiscală într-un mod echitabil, dat fiind nivelul relativ ridicat al inegalității”, situație explicată prin faptul că “sistemul fiscal în ansamblu asigură prea puțin sprijin pentru veniturile celor de la baza piramidei veniturilor.” Analiza fondului este tranșantă: un sistem fiscal în care veniturile sunt impozitate la treapta minimă de 10 la sută (cea mai mică din UE și cu o sumedenie de excepții generoase) pe când contribuțiile sociale sunt la cel mai înalt nivel din UE atrag după sine nu subfinanțarea bugetului, inegalitatea tot mai mare între muncă și capital, rata mică de angajare formală și presiune pe politicieni să dea excepții sectoriale care slăbesc bugetul și reduc moralul fiscal în alte sectoare. În acest raport, economiștii fondului dau glas consensului internațional că impozitul progresiv pe venitul personal este esențial nu doar pentru veniturile statului, ci și pentru stabilitatea creșterii economice. Ca atare, ei propun un sistem progresiv în două trepte (10, respectiv 20 la sută), treapta superioară urmând a se aplica celor care sunt în top 10 la sută în piramida veniturilor, progresivitatea sistemului urmând a fi accentuată de credite fiscale pentru cei cu venituri mici.

FMI arată că un sistem fiscal progresiv este important nu doar pentru dezideratul (contestat politic) al unei inegalități scăzute în principiu, ci și din punct de vedere al dezideratului larg împărtășit al sustenabilității creșterii economice. Dacă un stat nu are resurse fiscale cu care să reducă inegalitatea socială, cei ce suferă nu sunt doar cei lăsați în urmă, ci și restul societății, prin episoade mai scurte de creștere:

“Perioadele lungi de creștere economică sănătoasă a venitului pe cap de locuitor sunt asociate în mod robust cu mai multă egalitate în distribuția veniturilor chiar și atunci când ținem cont de suita de alți factori. Principalul mesaj este că nu trebuie să riscăm cu presupunerea că distribuția veniturilor se aranjează de la sine doar dacă statul urmărește creșterea economică. Pe termen lung, evitarea inegalităților excesive și promovarea creșterii economice sunt fețele aceleiași monezi.”²⁵

2.3. IMPOZITAREA PROGRESIVĂ: PROBATORIUL OFERIT DE REGIONALE

Impozitarea cu cota unică a veniturilor a fost parte a revoluției fiscale baltice și central-europene din anii 1990 și 2000.²⁶ Tocmai de acolo, însă, a pornit și mișcarea inversă de revenire la impozitul pe venit cu cote diferențiate după venit.²⁷ În analiza cu analogii regionale ne vom axa pe cele patru țări care au abandonat cota unică: Lituania în 2019, Letonia în 2018, Cehia și Slovacia în 2013.

Prima mișcare a fost făcută în 2013 de Slovacia, care a înlocuit cota unică de 19 % introdusă în 2004 cu impozit progresiv cu cote de 19 % și 25 %. Cehia a introdus și ea în 2008 o cotă unică pe venit de 15 % care s-a aplicat și contribuțiilor sociale (cam 20 % pe venitul din muncă per ansamblu). În 2013 a adăugat o cotă de 22 % pentru cei ce depășeau limita contribuțiilor trecând practic la impozit progresiv.

În două țări baltice (ambele pioniere în reforme fiscale ultraliberale în anii nouăzeci), taxa unică la praguri mici a fost înlocuită cu un sistem progresiv la praguri relative ridicate. Lituania a avut următorul parcurs: 33% cotă unică introdusă în 1995, 27% în 2006, 24% în 2008 și 15% în 2009. În 2019 țara a trecut la cota progresivă cu praguri de 20 % și 27 % respectiv, măbind diferențiat astfel semnificativ povara fiscală asupra întregului spectru de venituri. Letonia a adoptat taxa cotă unică de 25% în 1997, 23 % în 2009, 26% în 2010, 25% în 2011, 24% în 2013, și 23% în 2015. În 2018, a trecut la impozitul progresiv cu cote de 20%, 23% și 31.4%.

Dacă ne uităm la impozitul pe venit în izolare, date fiind cotele relative înalte în Slovacia și Lituania, ne așteptăm să vedem cele mai mari efecte în aceste două țări. E însă foarte important să ne uităm în paralel și la încasările totale. Dacă acestea cresc odată cu încasările din taxa pe venit devine clar că există o altă variabilă, alta decât rata taxării pe venit, care le influențează pe amândouă, întrucât rata taxării pe venit nu ar trebui să influențeze colectarea taxelor pe profit, pe mediu, TVA sau oricare altă taxă în afara de cea pe venit. Am standardizat datele ca să putem să le suprapunem și să observăm dacă au același trend (în graficul din figura 12).

²³ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/29/Romania-Technical-Assistance-Report-on-Reforming-Personal-Income-Taxation-520132>

²⁴ https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/09/romania-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission?mc_cid=73578dc34b&mc_eid=607bd7d763

²⁵ Berg, Andrew G., and Jonathan D. Ostry. “Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?” *IMF Economic Review* 65 (2017): 792-815.

²⁶ Azacis, Helmut, and Max Gillman. “Flat tax reform: the Baltics 2000–2007.” *Journal of Macroeconomics* 32.2 (2010): 692-708, Barrios, Salvador, et al. «Progressive tax reforms in flat tax countries.» *Eastern European Economics* 58.2 (2020): 83-107. Appel, Hilary, and Mitchell A. Orenstein. «Ideas versus resources: Explaining the flat tax and pension privatization revolutions in Eastern Europe and the former Soviet Union.» *Comparative Political Studies* 46.2 (2013): 123-152. Appel, Hilary, and Mitchell A. Orenstein. *From triumph to crisis: Neoliberal economic reform in postcommunist countries*. Cambridge University Press, 2018.

²⁷ Nadirov, Orkhan, Bruce Nelson Dehning, and Drahomira Pavelkova. “Taxes and the incentive to work under flat and progressive tax systems in Slovakia.” *Economics and Sociology* (2021). Bronchi, Chiara, and Andrew Burns. «The tax system in the Czech Republic.» OECD (2000). Černiauskas, Nerijus, and Andrius Čiginas. “Measurement and decomposition of Lithuania’s income inequality.” *Baltic Journal of Economics* 20.2 (2020): 139-169.

Încasările din impozitul pe venit în cele patru țări

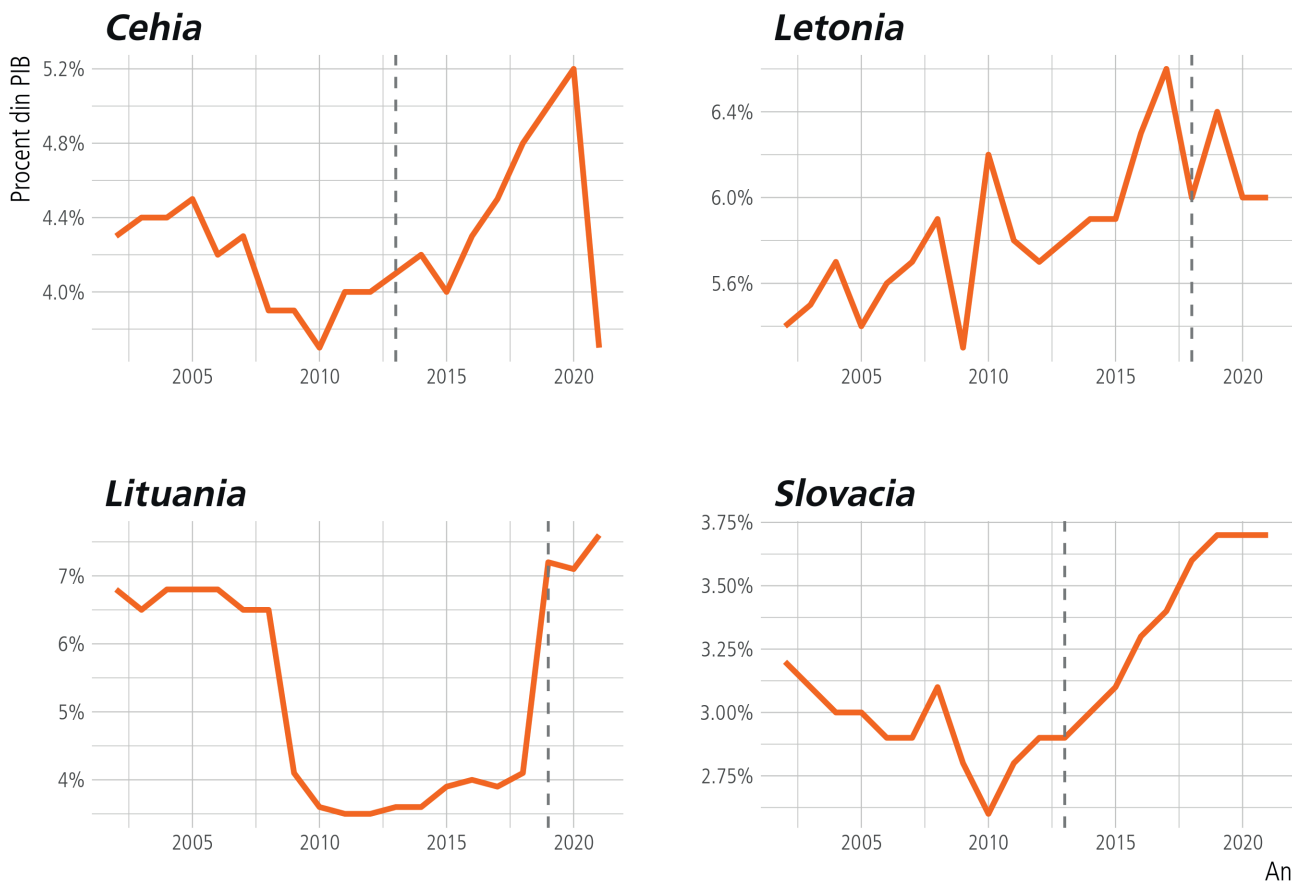


Figura 13: Încasările din impozitul pe venit în cele patru țări

Sursa: Eurostat, gov_10a_taxag

Rezultatele se văd în graficele alăturate. Avem două rezultate robuste aici.

1. În toate țările care au abandonat cota unică a existat un impact pozitiv al cotei progresive asupra încasărilor din impozitul pe venit. Creșterea cea mai mare a fost în Slovacia și Lituania, conform ipotezei că veniturile bugetare cresc cel mai mult unde treptele sunt cele mai ridicate (graficul 13). Cel puțin parțial, acolo unde a crescut încasarea din taxa pe venit au urcat și încasările din restul taxelor (notate ca taxe "totale," adică taxe totale minus încasările din taxa pe venit) (graficul 14).
2. Cel puțin parțial, acolo unde a crescut încasarea din taxa pe venit au urcat și încasările din restul taxelor (notate ca taxe "totale," adică taxele totale minus încasările din taxa pe venit) (graficul 14).

Cum putem creiona, însă scenariul contrafactual, adică ce s-ar fi întâmplat în absența trecerii la cota progresivă? Ca să calculăm impactul "causal" al cotei progresive asupra încasărilor din taxa pe venit, putem folosi restul încasărilor ca procent din PIB ca serie de control (ajustăm la ea). Vom folosi un model dezvoltat de [Kay H. Brodersen et al \(2015\)](#), din categoria modelelor structurale bayesiene de serii de

timp. Vom folosi încasările din restul taxelor și creșterea procentuală a PIB ca serii de control. Altfel spus, ca să pretindem că efectul obținut este causal trebuie să respectăm următoarele premize: (a) Nu au existat alte lucruri relevante care s-au întâmplat concomitent cu taxarea progresivă, deci nu au existat alte intervenții omise din model; (b) Serii de control prezic variabila-răspuns (încasările din taxa pe venit), dar nu sunt influențate la rândul lor de intervenție (în cazul PIB-ului s-ar putea argumenta că lucrurile nu stau așa); (c) Relația pe care au o seriile de control cu variabila-răspuns rămâne aceeași înainte și după intervenție. În cazul nostru putem să ne plângem doar de lipsa unor controale mai bune, și de numărul limitat de observații, însă în rest respectăm aproximativ premisele.

Graficele din figura 15a - 15d vizualizează impactul cotei progresive asupra încasărilor în cele patru țări. Graficele se citesc în modul următor: primul subgrafic cu negru reprezintă încasările din taxa pe venit, seria de timp originală sau variabila-răspuns. Cu roșu punctat este seria prezisă de model (și fit-ul ei) în absența intervenției. În al doilea subgrafic avem impactul "causal". Predicțiile furnizate de model vin și cu intervale 'credibile' (în limbajul statisticii bayesiene) de 95%.

Impozit pe venit vs total taxe în cele patru țări

Date standardizate

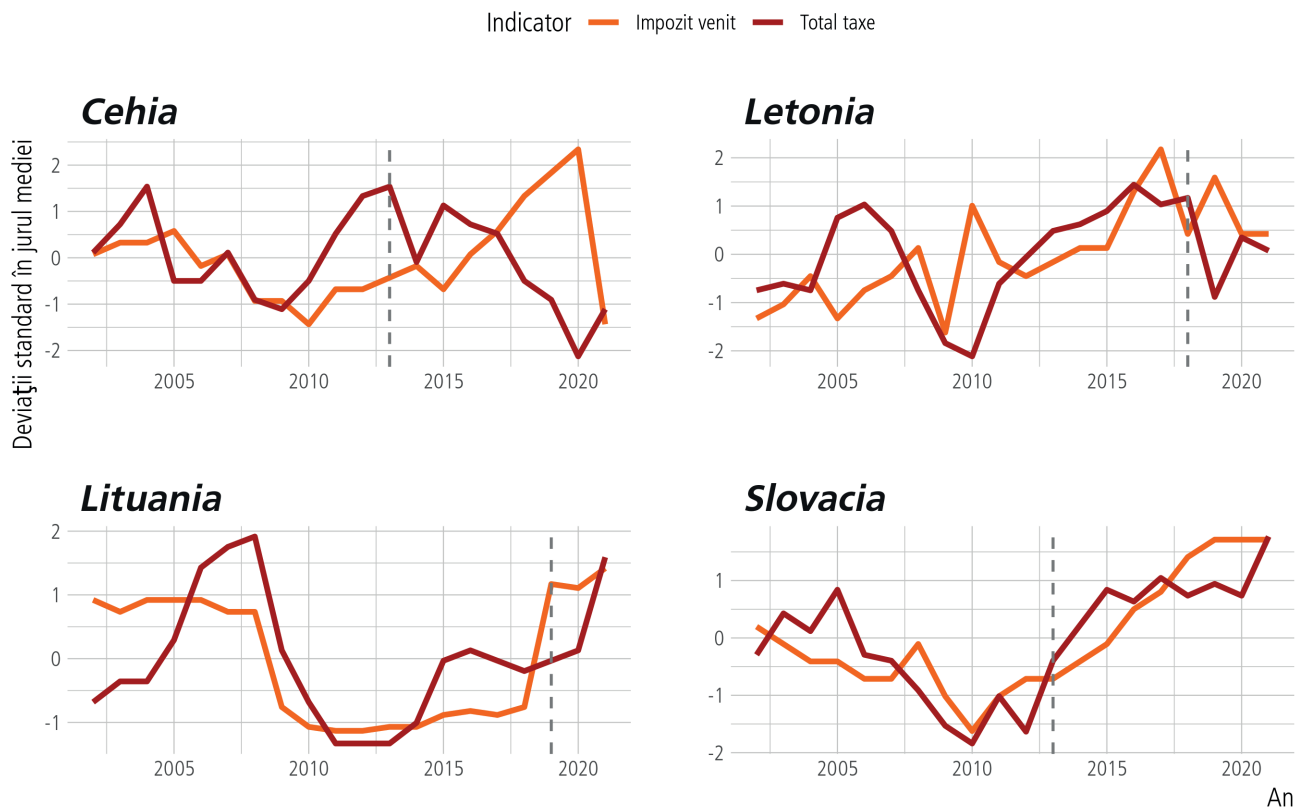


Figura 14: Încasările din impozitul pe venit versus total impozite și taxe în țări care au abandonat taxa unică

Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_taxag

Rezultatele arată un efect clar pozitiv asupra încasărilor adus de cota progresivă în Slovacia. În Lituania avem de asemenea o creștere marcată a încasărilor din impozitul pe venit în anul trecerii la cota progresivă. În această țară avem și o creștere semnificativă și a celorlalte încasări de taxe, deci impactul "cauzal" calculat de model rămâne mai mic. În schimb situația este mai ambiguă în Cehia, unde avem un efect întârziat cu aproximativ 3-4 ani iar în Letonia nu avem un impact decelabil.

Per total, deci, analiza comparată cu scenariu contrafactual ne alimentează convingerea că sistemul progresiv are șanse bune să aducă venituri suplimentare. Trebuie însă menționat că aceasta este o analiza econometrică, în lipsa datelor detaliate despre distribuția veniturilor în țările respective.

Cazul leton introduce, teoretic, o rezervă, însă doar teoretic. Practic, România are un profil economic mai apropiat

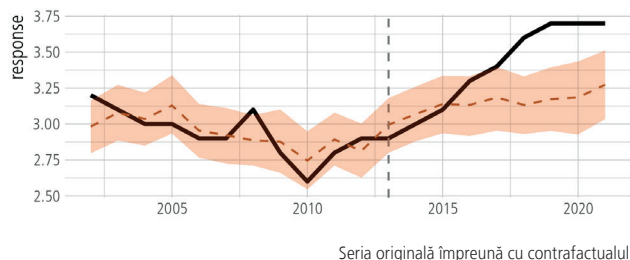
de Slovacia (specializare în industria auto la salarii comparabile în PPS) pe când Letonia este un model de creștere bazat pe servicii, cu nișă în servicii financiare și servicii de planificare fiscală (inclusiv spălare de bani), nefiind, deci, un caz analog.²⁸

²⁸ Ban, Cornel, and Dorothee Bohle. "Definancialization, financial repression and policy continuity in East-Central Europe." *Review of International Political Economy* 28.4 (2021): 874-897. Stack, Graham. «Shell companies, Latvian-type correspondent banking, money laundering and illicit financial flows from Russia and the former Soviet Union.» *Journal of Money Laundering Control* 18.4 (2015): 496-512. Pataccini, Leonardo. "The (un) usual suspects? Exploring the links between illicit financial flows, Russian money laundering and dependent financialization in the Baltic states." *Competition & Change* (2023): 10245294231177352.

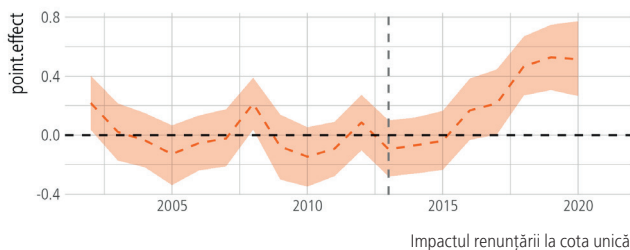
Slovacia (2013)

Impactul trecerii la cota progresivă asupra veniturilor din taxa pe venit

Figura 15a



Seria originală împreună cu contrafactualul



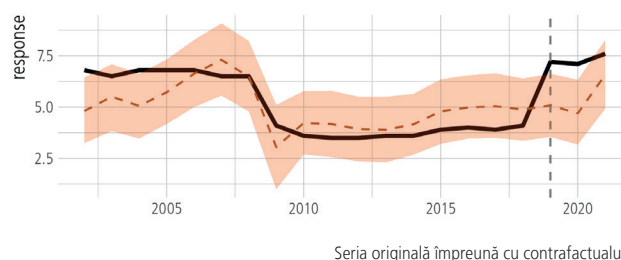
Impactul renunțării la cota unică

Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_taxag

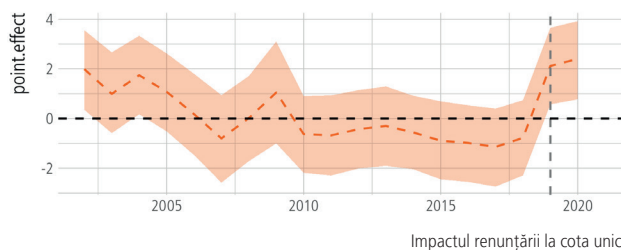
Lituania (2019)

Impactul trecerii la cota progresivă asupra veniturilor din taxa pe venit

Figura 15b



Seria originală împreună cu contrafactualul



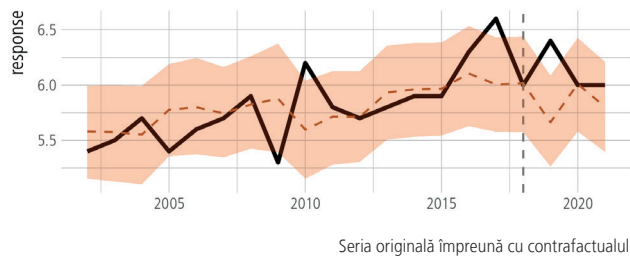
Impactul renunțării la cota unică

Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_taxag

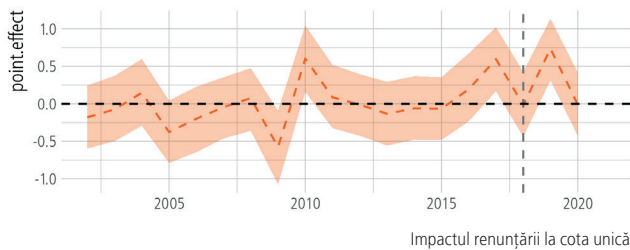
Letonia (2018)

Impactul trecerii la cota progresivă asupra veniturilor din taxa pe venit

Figura 15c



Seria originală împreună cu contrafactualul



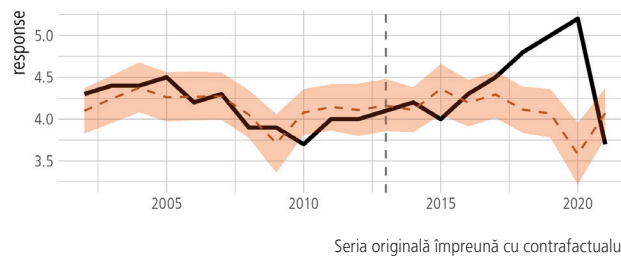
Impactul renunțării la cota unică

Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_taxag

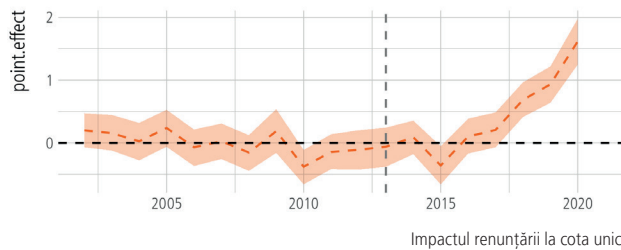
Cehia (2013)

Impactul trecerii la cota progresivă asupra veniturilor din taxa pe venit

Figura 15d



Seria originală împreună cu contrafactualul



Impactul renunțării la cota unică

Sursa: calcule pe Eurostat, gov_10a_taxag

2.4 MODELAREA UNUI SISTEM DE IMPOZITARE MODEST-PROGRESIVĂ ÎN ROMÂNIA

Vom investiga diferite scenarii de impozitare progresivă pentru România asumând menținerea sistemului actual de contribuții sociale. Singura bază de date care are datele suficient de granulare este World Inequality Database. Are date la nivel de percentile cu media venitului pre-taxe (și post-taxe, dar nu ne interesează aici) per percentilă.

Pentru a explora diferite scenarii de impozitare progresivă am creat următoarea aplicație. Singura constantă este faptul că impozitarea este constrânsă la două trepte (cred că este rezonabil pentru România), restul fiind variabile ce pot fi explorate. Jos este un grafic care explorează asemenea posibilități asumând pragul pentru cea de-a doua cotă la nivelul câștigului salarial brut de 2200 EURO (top 8-9 % conform distribuției veniturilor salariale din baza de date a World Inequality Database.

Pragul a fost împrumutat de la Slovacia: pragul la ei este de 38000 EURO brut anual. Ajustat la PIB-ul per capita, la noi ar veni 2200 EURO brut lunar. Vom folosi acest prag pentru patru mari scenarii. Puteți explora toate scenariile, folosind fie aplicația (care permite și alte praguri) fie urmărind imaginea de mai jos care fixează pragurile la 600, 2200 EURO și lasă cotele să varieze. Toate scenariile și calculele din această secțiune se bazează de asemenea și pe existența unui credit fiscal pentru ultima decilă, lucru pe care îl susținem în scenariul de impozit progresiv susținut de noi. Cititorul poate afla suma strânsă totală din impozit multiplicând factorul din grafic cu 28 miliarde de RON (impozitul pe venitul din salarii din 2021, conform ME) sau direct folosind aplicația. Noi vom propune patru scenarii în cele ce urmează. Dacă se dorește și implementarea unui credit fiscal pentru ultima decilă a veniturilor (sub 100 EURO brut lunar), el costă în jur de 2.5 miliarde RON. Se poate scade această sumă din totalurile calculate pentru fiecare scenariu.

Sugestia noastră finală este un scenariu intermediar între cel slovac și cel cu progresivitate scăzută de 10 % - 16 %: anume cotă de 16 % (în loc de 19 %) și 21 % (în loc de 25 %) pentru

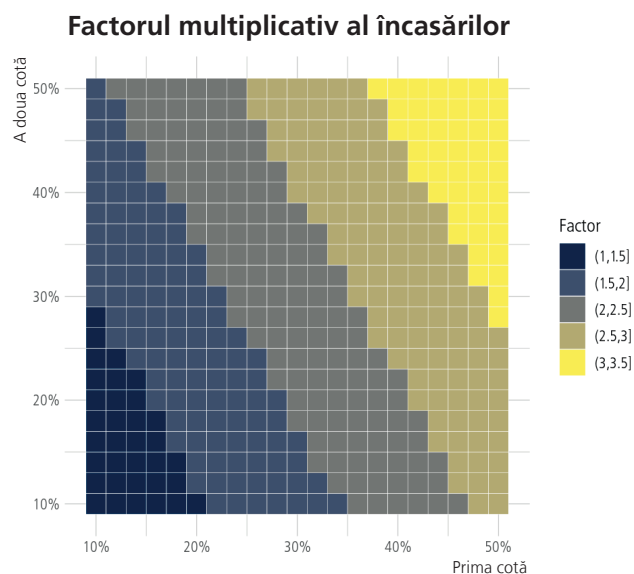


Figura 16: Factorul multiplicativ al încasărilor

tot ce trece de prag. În plus, menținem rata de 10 % pentru venituri până la salariul minim (3000 RON brut). Marginal, nu efectiv. Asumând această variantă s-ar acumula în plus circa 15 miliarde de RON la buget pentru anul 2021. Nu mai ajustăm în jos această sumă deoarece colectările vor fi cu siguranță semnificativ mai mari în 2023.

Propunerea noastră este una interactivă, cititorii putând folosi aplicația pentru a mări cota și obține venituri fiscale superioare. De asemenea, propunerea asumă un public conservator din punct de vedere fiscal. Conservatorismul statistic al calculului nostru este triplu. În primul rând venim cu un prag de venit în euro brut mult mai redus ca în țări cu PIB pe locuitor egal ajustat la puterea de cumpărare. Ideea este de a introduce o reformă fiscală care să țină cont de tendința autorităților de a se înscrie în competiția regională și prin taxare, lucru ce ne face să reducem nivelul cotelor propuse sub nivelul cotelor din regiune unde s-a renunțat la taxa unică. Am așezat deci pragul cota cea mai mare la nivelul câștigului *salarial* brut de 2200 EURO, ceea ce reprezintă în mod evident decila superioară din distribuția veniturilor salariale din baza de date a World Inequality Database. Alegerea acestui prag a fost făcută ajustând pragul aferent slovac de 38000 EURO brut anual (3100 lunar). Ajustat la PIB-ul pe cap de locuitor din România (exprimat în euro, nu PPS, pentru a fi conservatori), rezulta un prag echivalent de 2200 EURO brut lunar.

În al doilea rând ținem și cotele sub competiția regională. În acest sens, nu propunem direct cotele Slovaciei (19 și respectiv 25 la sută), ci cote mai modeste, din care o varianta nu presupune mărirea sarcinii fiscale pe 91 la sută dintre contribuabili.

Am calculat sumele colectate ca impozit pe venit folosind distribuțiile la nivel de percentilă ale datelor furnizate de World Inequality Database. Datele WID sunt furnizate până la anul 2021, deci avem avantajul dublu al unei distribuții mai recente și mai fine decât permit alte baze de date (Eurostat, ILOSTAT, etc).

SCENARIUL I

Mentineră cotei actuale de 10 % pe toate veniturile dar 16 % pe orice sumă care depășește 2200 EURO brut. În acest scenariu doar cei mai bogați 10 la sută dintre contribuabili ajung să plătească la cota mărită, restul rămânând neafecțați. Dat fiind că taxa unică era 16 procente în 2017, în acest scenariu practic până și cei mai bogați 10 la sută ajung să plătească de fapt cât plăteau până acum câțiva ani. Dintre toate scenariile, acesta este cel mai ușor de acceptat. Problema însă este că cu acest scenariu se strâng doar cu **5.73 miliarde RON** mai mulți bani la buget, o sumă mult prea mică să aibă impact semnificativ asupra problemelor indicate mai sus.

SCENARIUL II

Cota de 10 și respectiv 19 % pe orice sumă depășește 2200 EURO brut. În acest scenariu ideea a fost să minimizăm rezistența politică protejând situația majorității covârșitoare a contribuabililor dar măbind sarcina fiscală pe top 9-10 la sută venituri peste limita istorică a taxei unice. Acesta este și scenariul susținut de FMI în raportul său de asistență tehnică pe reforma

fiscală din România redactat anul trecut. Impactul este ceva mai mare: r: se strâng cu **7.5 miliarde RON** mai mulți bani la buget. Suma nu este însă decât abia a patra parte din gaura bugetară din 2023.

SCENARIUL III

Sugestia noastră personală este de a se reveni la sarcina fiscală din 2017 pentru majoritatea covârșitoare a contribuabililor, aplicând cota de 16 procente dar menținând 10 % pentru câștigurile sub salariul minim (inclusiv), apoi aplicând decilei superioare cota de 21 %, o mărire modestă față de vechea taxă unică de 16 la sută. În acest fel se păstrează principiul de a minimiza presiunea fiscală pe veniturile deja mobilizate fiscal și de a se strânge o sumă semnificativ mai mare dar fără a împinge în defensivă politică intensă bazinul cu venituri peste 2200 de euro. Modelarea ne arată că aceasta este soluția optimă, căci se strâng cu 15 miliarde mai mulți bani la buget.

SCENARIUL IV

Scenariul slovac, cu trepte de 19 și 25 %. La care vom păstra rata de 10 % pentru cei care câștigă până în salariul minim. Se strâng cu 20 miliarde RON mai mulți bani. Ecartul față de scenariul anterior nu este însă suficient de mare să merite costul politic după părerea noastră.

În final, estimând impactul eliminării scutirilor din IT, agricultură și industrie alimentară plus construcții obținem 9.53 miliarde RON în plus la buget. Modelarea noastră presupune scutirile din IT, construcții și agricultură (asumă 4.7 milioane de salariați, cu un milion mai puțini decât numărul oficial). Acestea sunt calculate separat de impozitul pe venit. Desigur, aceste sectoare au posibilități mari de optimizare fiscală în caz de eliminare a scutirilor și deci estimăm foarte conservator sumele finale. În figura 17 sunt afișate cele patru scenarii de impozitare.

Figura 17: **Scenarii de impozitare**

Cele patru scenarii de impozitare¹

Sursa: calcule proprii pe datele World Inequality Database¹

SCENARIU	PROCENTUL (%) DIN			CERINȚELE PROFESORILOR ³
	SUMA ²	BUGET	PIB	
Scenariul I: cote 10%, 16%	5	1.32%	0.42%	0.62
Scenariul II: cote 10%, 19%	7	1.84%	0.59%	0.88
Scenariul III: cote 10%, 16%, 21%	15	3.95%	1.27%	1.88
Scenariul IV: cote 10%, 19%, 25%	20	5.27%	1.69%	2.50

¹ Pragurile sunt de 600, 2200 EURO brut (ultimii 30 %, top 8 %)

² Miliarde RON

³ De câte ori depășesc sumele colectate cerințele profesorilor de majorare salarială cu 25 %

2.5 REFORMA IMPOZITULUI PE DIVIDENDE

Impozitul pe dividende este parte a impozitului pe venit și are potențialul de a fi foarte redistributiv întrucât o rată ridicată contribuie la echilibrarea dezechilibrelor între munca și capital în PIB.²⁹ De asemenea dinamica ratei impozitelor pe dividende are consecințe importante în opțiunile firmelor față de investiții: reducerea taxei pe dividende mărește probabilitatea de plată a dividendelor și reducerea resurselor investiționale, adică exact ce trebuie să evităm dacă vrem să crească productivitatea agregată în economie pe calea mării investițiilor private.³⁰

În această secțiune adunăm simulam o rata crescută la un procent (18 la sută) sub cota din Polonia aplicată impozitelor pe dividend (19 la sută). Chiar cu rata marită de 10 la sută, Romania are printre cele mai mici impozite pe dividende din regiune. Estimarea noastră este că la Dorim să propunem un impozit pe dividende de circa 18 % se pot, fapt care ar aduce proporțional de 3.6 ori mai mulți bani decât cei 2.6 miliarde de RON, adică încă 6.76 miliarde de RON. Desigur, aceasta estimare este puternic simplificată și e în cel mai bun caz un maximum teoretic, dependent desigur și de fluctuațiile pieței și economiei. Vom merge asadar cu o estimare conservatoare de 6 miliarde RON notând că în 2023 suma colectată va fi semnificativ mai mare (cum și în 2022 dividendele totale au crescut cu circa 10 %).

Figura 18: **Venituri fiscale din impozitarea dividendelor**

²⁹ Tridico, Pasquale. "The determinants of income inequality in OECD countries." *Cambridge Journal of Economics* 42.4 (2018): 1009-1042. Benedek, Ms Dora, Juan Carlos Benitez, and Charles Vellutini. *Progress of the personal income tax in emerging and developing countries*. International Monetary Fund, 2022.

³⁰ Chetty, Raj, and Emmanuel Saez. "Dividend taxes and corporate behavior: Evidence from the 2003 dividend tax cut." *The quarterly journal of economics* 120.3 (2005): 791-833.

3

REFORMA IMPOZITULUI PE PROFIT ȘI ELIMINAREA SCUTIRILOR SECTORIALE PE VENIT

3.1 IMPORTANTA IMPOZITULUI PE PROFIT

Impozitul pe profit ar putea fi unul din mecanismele de reechilibrare a relației dintre muncă și capital la standardele europene tipice. Așa cum se vede din datele Consiliului Fiscal pe 2022, față de anul 2009, ponderea accizelor, taxelor pe proprietate și CASS în PIB a rămas constantă, pe când cea a impozitului pe profit în PIB a scăzut de la 2 procente la 1.5 procente în 2020, mult sub nivelul ponderii impozitului pe venit (2,3 la sută din PIB în același an).

Înainte de a ne lansa în analiză, dorim să facem o clarificare: o bogată literatură de specialitate a demonstrat că marile firme multinaționale practică forme agresive de planificare fiscală prin intermediul prețurilor de transfer

mai ales (Bustos et al 2019). Fără îndoială că firmele naționale care operează în România nu fac excepție și într-un raport precedent (Ban și Rusu 2020) am elaborat recomandări legate de modul în care autoritățile române pot interveni împotriva acestui flagel, inclusiv prin cooperare administrativă la nivel european. Deși considerăm acest subiect important, nu îl abordăm aici, evaluarea precisă a dimensiunii pierderilor fiscale generate de acest sector trebuind făcută într-un studiu separat care va necesita resurse semnificative. Remarcăm doar că din 2020 încoace ANAF nu a făcut o estimare cât de cât structurată a dimensiunii acestui flagel în România, forțând, prin această omisiune, opțiunea de a muta povara în alte zone ale impozitului pe venit, cum ar fi microîntreprinderile, poate cel mai important canal de formare a clasei mijlocii nesalariate.

Tabelul 1: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde *cash* (% din PIB)

	2009	2015	2019	2020	Buget inițial 2021	Execuție 2021	Buget inițial 2021- 2020	Execuție 2021- 2020	Execuție 2021- 2009
Venituri totale	29,6	32,8	30,3	30,4	30,8	32,1	0,4	1,7	2,4
Venituri fiscale (exclusiv contribuții)	16,4	19,4	14,8	14,2	14,3	15,7	0,0	1,5	-0,7
Impozit pe venit	3,5	3,7	2,2	2,3	2,2	2,4	-12,0	0,1	-1,1
Impozit pe profit	2,0	1,9	1,7	1,5	1,5	1,7	0,0	0,2	-0,3
Impozite și taxe pe proprietate	0,6	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,0	0,0	-0,1
TVA	6,5	8,0	6,2	5,7	5,9	6,7	0,2	1,0	0,2
Accize	2,9	3,7	3,0	2,9	2,8	2,9	-0,1	0,0	0,0
CAS	9,0	8,1	10,5	10,5	10,2	10,8	-0,4	0,2	1,7
Venituri nefiscale	3,1	2,7	2,6	2,3	2,3	2,2	0,0	-0,1	-0,9
Donații	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	2,4	2,4	3,2	4,0	3,2	0,8	0,1	2,8

Înainte de a ne lansa în analiză, dorim să facem o clarificare: o bogată literatură de specialitate a demonstrat că marile firme multinationale practică forme agresive de planificare fiscală prin intermediul preturilor de transfer mai ales (Bustos et al 2019). Fără îndoială că firmele naționale care operează în România nu fac excepție și într-un raport precedent (Ban și Rusu 2020) am elaborat recomandări legate de modul în care autoritățile române pot interveni împotriva acestui flagel, inclusiv prin cooperare administrativă la nivel european. Deși considerăm acest subiect important, nu îl abordăm aici, evaluarea precisă a dimensiunii pierderilor fiscale generate de acest sector trebuind făcută într-un studiu separat care va necesita resurse semnificative. Remarcăm doar că din 2020 încoace ANAF nu a făcut o estimare cât de cât structurată a dimensiunii acestui flagel în România, fortând, prin această omisiune, opțiunea de a muta povara în alte zone ale impozitului pe venit, cum ar fi microîntreprinderile, poate cel mai important canal de formare a clasei mijlocii nesalariate.

Raportul de asistență tehnică al FMI din 2022 insistă în acest sens pe adoptarea unui regim simplificat de taxare pe microîntreprinderi reducând pragul la care se aplică tratamentul fiscal special și obligând microîntreprinderile fără angajați să suporte sarcina fiscală la nivelul general al impozitului pe profit de 16 la sută și eliminând scutirea de contribuții sociale la profesiile liberale (medici, avocați, consultanți, notari). În conformitate cu estimările Fondului, în felul acesta s-ar mai reduce inegalitatea dar s-ar aduna la buget o sumă relativ mică de aproximativ 1 miliard de RON. Guvernul s-a conformat într-o prea mică măsură de atunci.

Această secțiune este limitată la explorarea posibilităților de a aduna mai multe resurse fiscale din bazinul firmelor din România pe două cai: mărirea poverii fiscale a microîntreprinderilor și impozite sectoriale pe cifra de afaceri. Am folosit situațiile financiare depuse de firme în anul 2021 (ultimul an pentru care aceste date sunt disponibile) ca sursă pentru calculele în secțiunea ce urmează.

Suma plătită de microîntreprinderi este a 5-a parte din cea plătită de firmele plătitoare de impozit pe profit deși microîntreprinderile sunt de 10 ori mai multe. Trebuie spus transant aici că microîntreprinderile au avut un regim de paradis fiscal în România și au fost un vehicul de privilegiere al clasei mijlocii și superioare emergente. Motivul este că pragul cifrei de afaceri care te face eligibil pentru acest regim a fost de 1 milion de euro (cel mai înalt din lume potrivit Fondului), redus la unul din cele mai mari din lume din 2023 (500,000 euro), pe când țări mult mai bogate ca Franța fac acest lucru foarte dificil, stabilind pragul la 176, 200 de euro pentru microîntreprinderile comerciale și 72,000 euro pentru toate celelalte activități. Numai începând cu 2023 microfirmele fără angajați sunt obligate să plătească 16 % din profit indiferent de mărime, ceea ce înseamnă că boom-ul economic din ultimul deceniu s-a făcut cu această felie de paradis fiscal în economie. Conform FMI, dacă s-ar reduce pragul la 250,000 euro, 33,500 firme nu ar mai conta ca microîntreprinderi, câștigul net la buget fiind de 2 miliarde de RON (400 mil euro) pe economia din 2021.

Avem un număr de circa 781,578 companii nefinanciare în economie pentru anul 2021 cu o profitabilitate agregată din cifra de afaceri de circa 9.65 % (ignorând pierderile) sau 7.74 % (înglobând pierderile). Așa cum se observă în tabelul de mai jos, rata de taxare efectivă la firmele plătitoare de impozit pe profit era de 11-12 la sută și a microîntreprinderilor de 4.57 la sută.

Așa cum se observă în tabelul de mai jos, rata de taxare efectivă la firmele cu bilanț normal era de 11-12 la sută și a microîntreprinderilor de 4.57 la sută.

Figura 18. Rata de taxare efectivă, 2021

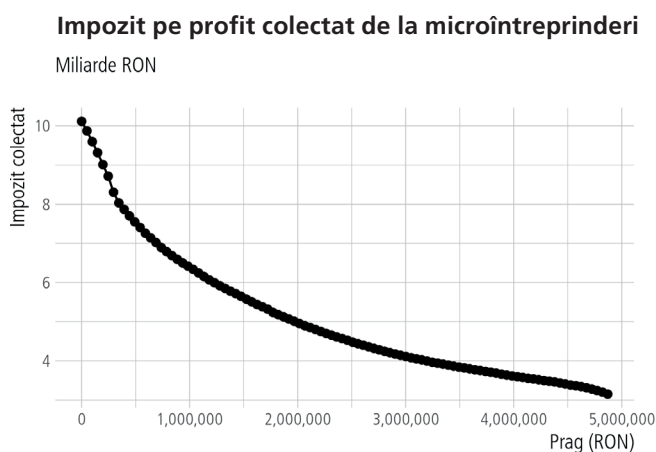
Rata de taxare efectivă în 2021

Sursa: situațiile financiare de pe data.gov.ro

CATEGORIE	RATIO
Plătitoare de CIT	12.18%
Plătitoare de CIT (bilanț IFRS)	11.17%
Microîntreprinderi	4.57%

În figura 19 calculăm cât impozit total s-ar strânge la buget simulând diverse praguri pentru categoria microîntreprinderii, de la 0 la 1 milion de EURO, suma folosită până în 2023 ca prag efectiv.

Figura 19. Impozit colectat teoretic de la microîntreprinderi



Sursa: calcule proprii pe bilanțurile anului 2021

Simularea ne arată că s-ar obține cu 202 % mai mulți bani la buget, adică circa 6.9 miliarde RON dacă toate firmele ar plăti impozit pe profit de 16 %.. Dacă pragul ar coborî din nou la 500,000 EURO, ceea ce deja s-a întâmplat în 2023, (aproximativ 2.5 milioane RON) s-ar obține circa 4.77 miliarde RON de la această categorie de firme în loc de 3 miliarde acum. Acesta este un surplus important. În schimb la pragul propus de FMI de 250,000 EURO (aproximativ 1.25 milioane RON) s-ar obține circa 5.95 miliarde RON (circa jumătate din suma cerută de profesori), adică cu aproximativ 2.9

miliarde RON în plus. Vom asuma 2.5 miliarde RON din această măsură.. Aceste estimari trebuie privite cu atenție din cauza faptului că firmele nu iau decizii statice, ci sunt influențate de oportunitățile existente sau create, fiind necesară intervenția legiuitorului pentru a minimiza strategia de divizare a firmelor în microfirme sub prag.

3.2 SIMULĂRI DE TAXE SECTORIALE

În ultimul deceniu taxele sectoriale au devenit mai puțin neobișnuite și au fost legitimate de jurisprudența Curții Europene. În această secțiune vom investiga efectul unor potențiale taxe pe diferite sectoare. De dragul discuției, alegem provizoriu energie, retail, tranzacții imobiliare și jocuri de noroc, dar legiuitorul poate alege alte sectoare. Alegerea sectoarelor trebuie justificată. De pildă, noi arătăm că (1) Am urmărit minimizarea impactului fiscal asupra economiei de export. Motivul este simplu: exporturile contribuie mai mult decât consumul intern la rata de creștere de PIB, și, deci, am ales sectoare care alimentează în mod covârșitor consumul intern (atenție, pentru a evalua ce model de creștere avem, literatura ne spune să ne uităm la ponderea consumului sau exportului în rata de creștere nu în PIB) (2) Am ținut sectoarele cu emisii mari de carbon (firmele de energie fosilă și construcțiile) dat fiind că aceste sectoare au avut venituri foarte mari în criza energetică și vor trebui înlocuite cu nuclear și regenerabile (3) Am ținut sectoare cu tendința de optimizare fiscală agresivă (construcții și jocuri de noroc).

ENERGIE FOSILĂ

Să presupunem că guvernul ar lua în serios decarbonizarea și ar impozita suplimentar energia fosilă. Vom analiza în acest sens impactul taxelor sectoriale pe sectorul energiei fosile, considerând scenariul implementat în Spania (1.2 % pe cifra de afaceri netă pentru companiile din energie cu cifra de afaceri de peste 1 miliard de EURO) și unul propus de noi, la aceeași cotă și la un prag mai mic de 1 miliard de RON. Ca de obicei, folosim ultimele date existente în spațiul public, cele din 2021. Vom folosi firmele plătitoare de impozit pe profit și microîntreprinderile.. Ele sunt grosul companiilor nefinanciare din economia românească. Avem în total 2290 de firme în aceste sectoare, dar doar 22 au cifra de afaceri peste 1 miliard de RON (scenariul nostru). Din acestea, 7 au declarat pierderi în 2021. În scenariul propus de noi, s-ar aduna la buget **855 de milioane de RON**. Pe scenariul spaniol s-ar aduna doar 314 milioane de RON.

JOCURI DE NOROC

Importanța jocurilor de noroc într-o economie nu este ceva foarte evident așa ca să explorăm o taxă pe cifra de afaceri și aici. Jocurile de noroc au cod CAEN 92. 14 firme au cifra de afaceri peste 100 de milioane RON în 2021 și 150 au peste 10 milioane. Totalul firmelor este 679. Vom implementa mai multe praguri cu o rată de 1.2 %. Suma este modestă și aici: s-ar aduna **106 milioane de RON** chiar dacă nu am impune nici un prag.

Tabelul 2: Impozit colectat de la jocurile de noroc

Prag	Valoare
Toate	106.79
1 milion	102.93
10 milioane	80.27
100 milioane	28.31

TRANZACȚII IMOBILIARE

După microîntreprinderi, al doilea mare sector trăitor în paradis fiscal a fost zona tranzacțiilor imobiliare (3 la sută pe vânzări) așa că vom modela grosier o taxă de 10 la sută pe vânzări. Ideea ca bula imobiliară românească a fost lăsată în general netaxată trebuie să suscite o discuție publică mai serioasă. Studiile viitoare care vor putea modela, suplimentar, eliminarea excepției de TVA redusă la 5 procente pentru livrările de locuințe de până la 120 mp și valoare de 110000 euro, adică o mare parte a pieței de acest gen.

Pentru estimare, am folosit datele de la ANCP pe 2022 despre numărul de imobile vândute pe lună și județ. În 2022 au fost vândute în total 700273 de imobile în toată țara din care 142703 (20.38 %) doar în București. [Presa financiară](#) dă un estimă în jur de 1 miliard de euro anual în tranzacții imobiliare. În lipsa unor medii de prețuri per tranzacție care să fie calculate pe județe (indicele Blitz furnizează medii de prețuri per oraș) nu putem ști cu adevărat câți bani vom strânge. Dar folosind estimarea de 1 miliard de euro (1.23 miliarde pentru 2022), a 10 % per tranzacție se strâng în jur de 0.5 miliarde RON anual. Trebuie luat în seamă că există deja o taxă de 3 % pe profiturile firmelor din caen de tranzacții imobiliare așa că am strânge un surplus de 350 milioane RON în realitate. Suma nu e foarte mare dar nu e neglijabilă. Dacă la aceasta s-ar adăuga un impozit pe cifra de afaceri de 1.2 la sută, se mai adună 170 de milioane de RON la un prag foarte jos de 1 milion de RON. Cu ajustare conservatoare s-ar putea obține în total din acest sector încă **500 de milioane de RON**.

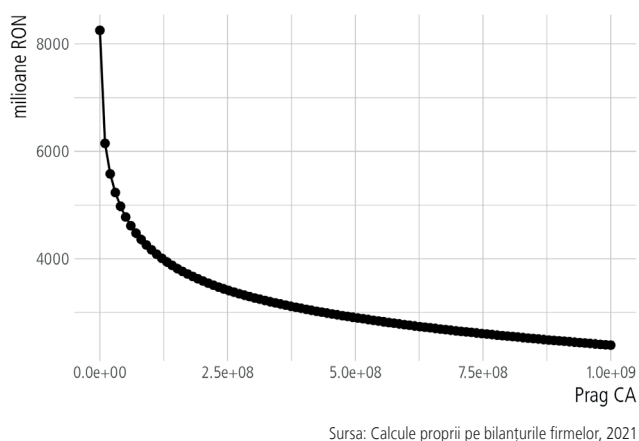
Tabelul 3: Impozit colectat teoretic (milioane RON)

Scenariul spaniol și cel propus			
CAEN	Descriere	Scenariul spaniol (prag 1 miliard euro)	Scenariul propus (prag 1 miliard RON)
351	Producția, transportul și distribuția energiei electrice	27.35	346.21
352	Producția gazelor; distribuția combustibililor gazoși prin conducte	55.15	181.63
05	Extracția cărbunelui superior și inferior	0.00	0.00
06	Extracția petrolului brut și a gazelor naturale	231.74	327.74
Total	—	314.2364	855.5678

RETAIL

Codurile CAEN 46 și 47 se ocupă de tot ce înseamnă profitul firmelor din comerț. Firmele mari (peste 100 de milioane cifra de afaceri, beneficiare ale consumului robust, animat în mare parte de relaxări fiscale și economia neagră și gri) pot susține așa ceva. La o rată de 1.2 % pe cifra de afaceri netă s-ar aduna la buget cea mai mare sumă din taxele sectoriale: 8 miliarde de dacă ar fi aplicat tuturor firmelor din comerț. Dacă am introduce praguri, suma scade vertiginos, însă sumele rămân substanțiale. La un prag de 100 milioane RON s-ar aduna aproximativ **4 miliarde RON** la buget. Ar fi afectate circa 709 firme din 186.301 la acest prag. Este pragul pe care-l propunem.

Figura 20. Impozit colectat din retail.



IT

În industria IT pentru codurile CAEN 5821, 5829, 6201, 6202, 6209 există o scutire totală de la plata impozitului pe venit. Introducerea acestei scutiri a fost o măsură de politică industrială de succes, ajutând clar la performanța acestui sector în exporturi și consum. Însă nu este clar de ce este esențială menținerea ei în condițiile de inegalitate și urgență fiscală creionate în raport dar și a nevoii ca acest sector să nu mai depindă de competitivitate pe costuri, ci pe calitate, lucru clarificat într-un recent raport FES de Stefan Guga și Marcel Spatarî. Conform MF, doar 97000 de IT în 2021 beneficiau de scutire, ducând suma scutită de la buget la aproximativ **900 milioane RON**.

CONSTRUCȚII

Este un sector extrem de privilegiat prin scutiri de impozite pe venit și TVA redus pentru o mare parte a livrărilor. Suplimentar, angajații din construcții au primit scutirea de contribuția la sănătate, în cotă de 10%; reducerea contribuției la pensii, de la 25% la 21,25%; reducerea contribuției asiguratorii pentru muncă, de la 2,25% la 0,3375%. Impactul eliminării scutirilor (excluzând TVA) este de **5.4 miliarde de RON**.

INDUSTRIA ALIMENTARĂ ȘI AGRICULTURA

Conform legii nr. 135/2022 angajații la firmele cu coduri CAEN 01 și 10 se bucură de aceleași scutiri ca și cei din sectorul construcțiilor. Impactul eliminării scutirilor este ceva mai mic, dar rămâne semnificativ la nivelul de **2.08 miliarde RON**.

Toate aceste calcule sunt însumate și ilustrate sub forma figurilor și tabelului de mai jos:

Tabelul 4: Impact tipuri de măsuri propuse (miliarde RON)

Calcule proprii pe bilanțurile anilor 2019-2021

MASURA	IMPACT
ELIMINARE SCUTIRI	
ALIMENTAR & AGRICULTURĂ	2.08
CONSTRUCȚII	5.46
IT	1.99
TOTAL GRUP	9.53
TAXE SECTORIALE	
ENERGIE ²	0.86
JOCURI DE NOROC ³	0.11
RETAIL ⁴	4.18
TRANZACȚII IMOBILIARE ⁵	0.35
TOTAL GRUP	5.49
CREȘTERE IMPOZITE	
Impozit progresiv pe venit ⁶	15.00
Impozit pe dividende ⁷	6.00
Coborâre prag microîntreprinderi ⁸	2.50
TOTAL GRUP	23.50
TOTAL	38.52

¹ Mai probabilă este estimarea MF de 0.9 miliarde RON

² 1.2 % impozit pe cifra de afaceri netă ce depășește 1 miliard RON

³ 1.2 % impozit pe cifra de afaceri pentru toate firmele

⁴ 1.2 % impozit pe cifra de afaceri ce depășește 100 de milioane RON

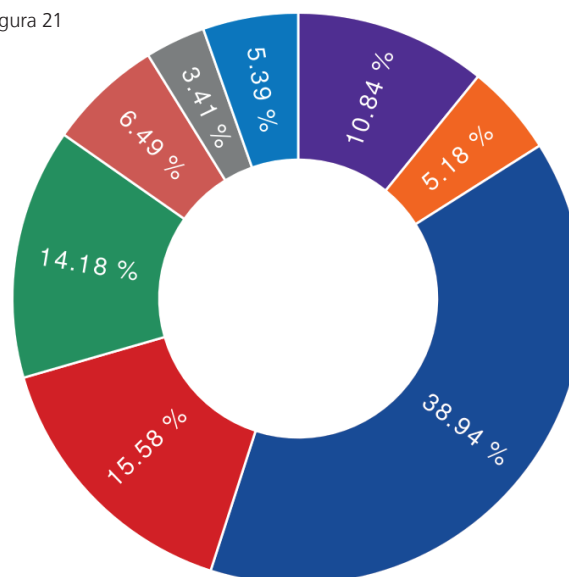
⁵ 10 % taxă pe tranzacțiile imobiliare

⁶ Cote de 10%, 16 % și 21 % pentru ce trece de 600, respectiv 2200 EURO lunar brut

⁷ Impozit pe dividende de 18 %

⁸ Scăderea pragului de venit al microîntreprinderii la 250.000 EURO

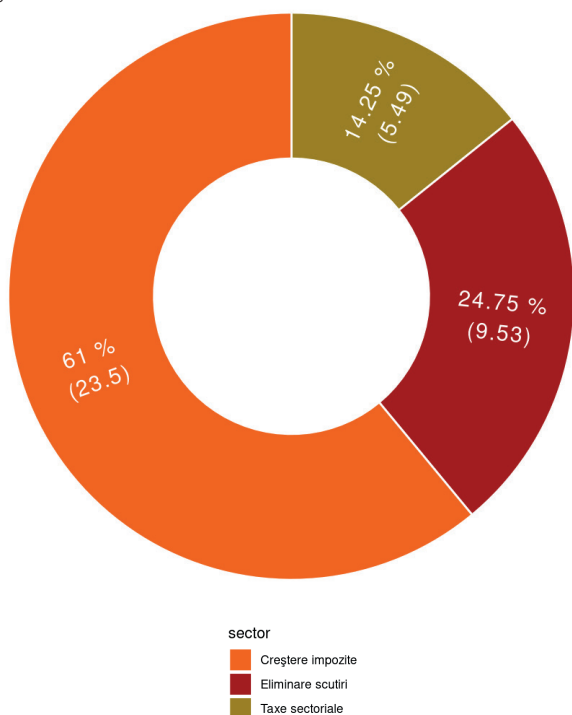
Figura 21



Măsura

- ALIMENTAR & AGRICULTURA
- Altele
- Coborâre prag microîntreprinderi
- CONSTRUCȚII
- Impozit pe dividende
- Impozit progresiv pe venit
- IT
- RETAIL

Figura 22



CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Reforme fiscale relativ modeste ar aduce la bugetul de stat 38 miliarde de RON (7.6 miliarde de euro). Tabelul de mai jos și graficele în plăcinta arată impactul pe categorii. Această sumă permite finanțarea golului bugetar din prima parte a anului 2023 (20 miliarde RON) și un răspuns pozitiv la subfinanțarea învățământului reliefată de greva profesorilor (8 miliarde RON, 1.6 miliarde euro).

Mai puțin de jumătate din acești bani ar veni din introducerea unui impozit moderat progresiv la cote competitive regional (care ar reduce în același timp și nivelul ridicat al inegalității de venit), restul de bani venind, în această ordine, din mărirea impozitului pe dividende, eliminarea scutirilor din construcții, un impozit de 1.2 la sută pe cifra de afaceri peste pragul de 1 miliard de RON pentru firmele din energie, 100 milioane RON pentru firmele din retail, toate firmele de jocuri de noroc, coborârea pragului la microîntreprinderi la 250.000 EURO, eliminarea scutirilor din IT, construcții și agricultură. Aproape 61 % din acest efort de mobilizare fiscală va trebui să vină din mărirea de impozite și taxe, iar restul va trebui să vină din eliminări de scutiri și taxe sectoriale pe construcții, IT, alimentară și agricultură.

Dacă societatea românească se poate mobiliza pentru un proiect strategic de transformare sistemică a sistemului fiscal pentru a-l aduce la media regională a țărilor cu care ne comparăm cel mai des (grupul Visegrad) va fi nevoie de un efort de patru ori mai mare decât ce sugerăm noi aici. Astfel, pentru a ajunge la media ponderii veniturilor fiscale din grupul de referință reprezentat de țările Visegrad, ar mai fi nevoie de 130 miliarde RON (26 de miliarde euro) în condițiile în care nu se fac reformele sugerate de noi. Această țintă va cere simultan impozite chiar mai mari și mărirea capacității de colectare a

ANAF pentru a reduce mai ales flagelul neîncasării TVA /estimat la 33 la sută), al prețurilor de transfer și transferurilor de datorie (impact neestimat, dar estimat în alte țări cu mare dependență de firme multinaționale ca fiind semnificativ).

De asemenea, ca cercetători ne luptăm prea mult cu lipsa datelor necesare. La minim, ANAF trebuie să centralizeze datele precum (a) pierderile fiscale generate de cote de TVA de 5% greu de apărut în condițiile actuale (e.g. livrarea de imobile de 120 mp cu limită de preț de 120,000 euro, câștigurile la bursă), (b) imobile multiple în mai multe județe să putem vedea cât se poate obține taxând stocul imobiliar mai mare de o locuință. În final, este nevoie de date de calitate care să permită impozitarea averilor, simulări cu veniturile personale actuale care să ia în calcul nu doar salariile ci și celelalte venituri (chirii, dividend, stock options), impactul aplicării regulii europene prin care un PFA trebuie să aibă mai mulți clienți ca să nu fie considerat ca angajat cu normă plină. Politic în România este greu de taxat proprietatea principală, dar pornind de la a 2-a putem vorbi de o formă de acumulare de capital netaxat. Dar pentru asta ANAF trebuie să aibă date centralizate, nu doar la nivel județean, practic proprietățile multiple nefiind vizibile dacă sunt în mai multe județe. Vorbind de un efort de culegere de date a instituției plătită să facă asta care este semnificativ dar până la urmă banal.

Per total, în răspăr cu discursul triumfalist despre economie, studiul arată cât de serioasă e sarcina normalizării fiscale a României la standardele regiunii, măcar. Alternativa este orizontul intrării în incapacitate de plată dacă condițiile din piața de titluri se înrăutățesc și, în cel mai bun caz, lupta cu flagelurile clasice: printre cele mai inegale societăți europene, învățământ, sănătate și infrastructură subdezvoltată, cu consecințe asupra productivității și atractivității unei țări deja în declin demografic, blocajul în modelul de dezvoltare prin salarii mici.

LISTA FIGURILOR

- 4 Figura 1
Cheltuieli și venituri totale în regiunea Europei Centrale și de Est
- 5 Figura 2:
Veniturile fiscale în regiune
- 6 Figura 3:
Venituri, cheltuieli și deficite în Europa
- 8 Figura 4:
Venituri bugetare cu surse dominante
- 9 Figura 5:
Cheltuieli bugetare și direcțiile lor dominante
- 9 Figura 6:
Contribuțiile sociale ca procent din PIB
- 9 Figura 7:
Structura veniturilor la buget
- 10 Figura 8:
Povara fiscală și venitul net per gospodărie
- 11 Figura 9:
Distribuția veniturilor înainte de impozitare
- 11 Figura 10:
Distribuția veniturilor după taxare
- 12 Figura 11:
Raportul veniturilor între cele mai mari 10 la sută venituri versus cele mai mici 50 la sută venituri înainte și după taxare
- 14 Figura 12:
Încasările din impozitul pe venit
- 16 Figura 13:
Încasările din impozitul pe venit în cele patru țări
- 17 Figura 14:
Încasările din impozitul pe venit versus total impozite și taxe în țări care au abandonat taxa unică
- 18 Figura 15a:
Slovacia (2013)
- 18 Figura 15b:
Lituania (2019)
- 18 Figura 15c:
Letonia (2018)
- 18 Figura 15d:
Cehia (2013)
- 19 Figura 16:
Factorul multiplicativ al încasărilor
- 20 Figura 17:
Scenarii de impozitare
- 22 Figura 18:
Rata de taxare efectivă, 2021
- 22 Figura 19:
Impozit colectat teoretic de la microîntreprinderi
- 24 Figura 20:
Impozit colectat din retail.
- 24 Figura 21
- 25 Figura 22

AUTORI

Cornel Ban este actualmente lector în economie politică la Copenhagen Business School (Danemarca) și cercetător nerezident la Global Development Policy Center la Boston University. Anterior, Cornel a lucrat ca asistent universitar la Boston University (SUA), conferențiar la University of London (Marea Britanie) și cercetător la Institutul Watson al Brown University (SUA). Cornel a publicat articole de cercetare în reviste de specialitate pe tema politicilor macroeconomice și financiare iar în 2018 cartea sa *Ruling Ideas* (Oxford University Press, 2016) a primit premiul anual pentru cea mai bună carte de specialitate al secției de economie politică al Asociației Britanice de Studii Internaționale (BISA).

cba.ioa@cbs.dk

Petre Buciu este cercetător independent, analist de date. Este autor al blogului de analize socio-economice <https://petrebuciu.netlify.app/>

buciu_petre2013@yahoo.com

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung România
Str. Emanoil Porumbaru | nr. 21 |
apartament 3 | Sector 1 | București | România

Responsabil: Alexander Kallweit |
Friedrich-Ebert-Stiftung România
Tel.: +40 21 211 09 82 | Fax: +40 21 210 71 91
<https://romania.fes.de>

Pentru comenzi / Contact: office.romania@fes.de

Fără un acord scris explicit din partea Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), utilizarea comercială a publicațiilor și produselor media apărute sub egida FES este interzisă. Opiniile exprimate în această publicație nu reprezintă cu necesitate poziția Friedrich-Ebert-Stiftung România

REFORMA FISCALĂ: PROPUNERI PE TERMEN SCURT



Reforme fiscale relativ modeste ar aduce la bugetul de stat al României 38 miliarde de RON (7.6 miliarde de euro). Aproape 61 % din acest efort de mobilizare fiscală va trebui să vină din măriri de impozite și taxe, iar restul va trebui să vină din eliminări de scutiri și taxe sectoriale pe construcții, IT, alimentară și agricultură.



Mai puțin de jumătate din acești bani ar veni din introducerea unui impozit moderat progresiv la cote competitive regional (care ar reduce în același timp și nivelul ridicat al inegalității de venit), restul de bani venind, în această ordine, din mărirea impozitului pe dividende, eliminarea scutirilor din construcții, un impozit de 1.2 la suta pe cifra de afaceri peste pragul de 1 miliard de RON pentru firmele din energie, 100 milioane RON pentru firmele din retail, toate firmele de jocuri de noroc, coborârea pragului la microîntreprinderi la 250.000 EURO, eliminarea scutirilor din IT, construcții și agricultură.



Pentru a ajunge la media ponderii veniturilor fiscale din grupul de referință reprezentat de țările Visegrad, ar mai fi nevoie de 130 miliarde RON (26 de miliarde euro) în condițiile în care nu se fac reformele sugerate de noi. Această țintă va cere simultan impozite chiar mai mari și mărirea capacității de colectare a ANAF pentru a reduce mai ales flagelul neîncasării TVA, estimat la 33 la suta, al prețurilor de transfer și transferurilor de datorie.

Mai multe informații despre acest subiect pot fi găsite aici:

<https://romania.fes.de>