

ECONOMIE ȘI FINANȚE

PAUPERITATEA FISCALĂ A ROMÂNIEI

Ce o explică și ce se (mai) poate face

Cornel Ban (Copenhagen Business School)
Alexandra Rusu
2019



Studiul își propune să stabilească cauzele resurselor bugetare limitate ale României prin raport cu alte țări din regiune și să propună reforme administrative și legislative care să conducă la remedierea acestei situații.



Principalele cauze ale precarității fiscale, precum și reformele propuse în studiu sunt legate atât de capacitatea redusă a ANAF de a-și îndeplini mandatul precum și de subimpozitarea capitalului și gospodăriilor bogate prin măsuri legislative care au redus legislativ treptele de impozitare și au tolerat administrativ evitarea plății impozitelor la aceste categorii de plătitori.



Dacă România ar colecta la buget cât colectează Bulgaria și alte țări din vecinătate, guvernul s-ar încadra fără probleme în țintele de deficit bugetar, ar evita riscul recurent al problemelor de refinanțare și ar fi avea cu ce bani să reducă decalajele educaționale, de sănătate sau infrastructură care erodează de decenii societatea românească, în ciuda episoadelor de creștere economică remarcabilă.

ECONOMIE ȘI FINANȚE

PAUPERITATEA FISCALĂ A ROMÂNIEI

Ce o explică și ce se (mai) poate face

Conținut

Abrevieri	2
GUVERNANȚA FISCALĂ ȘI COSTUL DEZVOLTĂRII	3
MIZE, OBIECTIVE, LIMITE	5
VENITURILE FISCALE DIN ROMÂNIA DINTR-O PERSPECTIVĂ COMPARATĂ	7
PE CINE APASĂ MAI MULT SISTEMUL FISCAL ROMÂNESC?	14
ȚINTELE REFORMELOR FISCALE NECESARE	18
Capitalul	18
Gospodăriile bogate	22
REFORME ADMINISTRATIVE	24
Recrutarea personalului ANAF	24
Evitarea erodării bazei de impozitare de către corporațiile multinaționale	24
Luarea de măsuri severe cu privire la datoriile firmelor	25
Valorificarea „Miracolului” IT	26
Capacitatea de conformare voluntară	28
Raportarea critică la compromisurile aferente simplificării	29
Colectarea prin terți	29
Îmbunătățirea transparenței datelor	29
Îmbunătățirea raportării anuale	30
IMPOZITAREA PROGRESIVĂ A VENITURILOR ȘI AVERILOR	31
Marirea impozitului pe dividende	31
Eliminarea scutirilor la tranzacțiile imobiliare și marirea treptelor de impozitare la aceste tranzacții.	
IMPOZITAREA LA VÂRFUL PIRAMIDEI VENITURILOR: CAZUL TOP 100 COMPANII	33
Premisele studiului de caz	33
De ce companiile din top 100?	33
Profitabilitate	36
Importanța activităților financiare	37
RECOMANDĂRI	39
Reforme legislative ale sistemului fiscal	39
Reforma ANAF	39
Abordare mai agresivă a evitării plății impozitelor pe profit de către gospodăriile bogate și societățile comerciale	39
Mărirea conformării voluntare	39
Bibliografie	40
1.1. Anexă: cote de impozitare alternative	43

Abrevieri

BEPS	Planul de acțiune al OCDE privind erodarea bazei de impunere și transferul profiturilor
C&D	Cercetare și dezvoltare
CIT	Impozit pe profitul societăților comerciale
EPD	Economie de piață dependentă
ECESE	Europa Centrală, de Est și de Sud-Est
FMI	Fondul Monetar Internațional
HNWI	Categoria persoanelor cu disponibilități financiare ridicate
ISD	Investiții străine directe
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PIT	Impozit pe venitul persoanelor fizice
SEC	Sistemul european de conturi
TI	Tehnologia informației
TIC	Tehnologia informației și a comunicațiilor
UBO	Beneficiar real (efectiv)
UE	Uniunea Europeană

GUVERNANȚA FISCALĂ ȘI COSTUL DEZVOLTĂRII

Într-o anumită măsură ne putem imagina că, dacă am tăia de la apărare, servicii de securitate, investiții publice inutile etc., am putea alocă mai mult la sănătate, învățământ, cercetare, transport, asigurări sociale. Dacă însă România ar fi pregătită să colecteze la nivelul mediu al regiunii, am avea suficiente resurse să aducem finanțarea serviciilor publice critice la niveluri care azi ne-ar părea de domeniul gândirii deziderative. Să luăm doar un exemplu: dacă, fără a ne îndatora și fără a tăia de la alte posturi bugetare, am putea spori cu 2,5 la sută din PIB veniturile din impozite și contribuții de la nivelul de 26,7 la sută din PIB pe 2018 (cel mai jos din UE după paradisul fiscal numit Irlanda), ne-am încadra destul de ușor în ținta de a cheltui 6 la sută din PIB pentru educație. Lăsând la o parte paradisurile fiscale bine administrate, pauperitatea fiscală nu a fost nicăieri de bun augur pentru societate și economie.

În ultimul timp, au avut loc progrese de etapă care trebuie marcate ca atare pentru a vedea pe ce se poate construi mai departe. În toamna lui 2019, în urma unei presiuni mai accentuate cauzate de deteriorarea situației macroeconomice a țării, ANAF a raportat că „suma colectată în primele 8 luni ale acestui an de la contribuabili este cu 12 la sută mai mare comparativ cu aceeași perioadă a anului trecut.”¹ De asemenea,

în 2018, indicii de eficiență a colectării impozitelor plătite de întreprinderi a crescut ușor și el, de la 0,24 în 2017 la 0,28, creștere atribuită de Consiliul Fiscal avansului cu 17,6 la sută al impozitelor plătite de societățile comerciale, comparativ cu anul anterior (Consiliul Fiscal 2019: 54). Însă este important să fim lucizi: aceste cifre pot fi încurajatoare doar dacă, așa cum vom arăta în acest studiu, am avea în dotare o arhitectură instituțională și legislativă care să transforme aceste progrese de etapă în ceva permanent și să aibă consecințe mai substanțiale asupra raportului dintre PIB și cât colectează statul. Dacă Bulgaria ne poate servi ca bază realistă de comparație, această transformare ar dura cel puțin cinci ani.

Este 30 la sută din PIB sub formă de impozite, taxe și contribuții sociale o țintă excesiv de ambițioasă? Deloc, dacă vrem să ne conformăm măcar nivelului de performanță în colectarea veniturilor înregistrat în regiunea Europei Centrale, de Est și de Sud-Est, sau ECESE.²

Argumentul principal al acestui raport este următorul: combinația de stat slab și relaxări fiscale făcute pe fondul scăderii încasărilor statului a condamnat România la bugete tensionate, bunuri comune prost finanțate și chiar la riscuri de refinanțare a datoriei publice pe fondul crizelor financiare internaționale care vor veni. Fără o schimbare pozitivă de dimensiuni semnificative, însă fezabilă, România va continua să trăiască într-un adevărat purgatoriu fiscal întrerupt din când în când de infernul austerității impuse de combinația cunoscută de ideologie locală și presiuni ale piețelor internaționale de titluri de stat.

În ciuda unei reprezentări foarte răspândite, în România pot avea loc schimbări pozitive spectaculoase, iar trecutul recent are elemente de care ne putem lega. Evident că România are problemele clasice ale economiilor cu dezvoltare dependentă și inegală. Slăbiciunea instituțiilor, nivelul ridicat al sărăciei sau subdezvoltarea infrastructurii feroviare, rutiere sau spitalicești sunt cauze de justă dezamăgire. Deficitul său social este printre cele mai mari din Uniune, principalul preț plătit fiind o hemoragie demografică extrem de îngrijorătoare.

Însă după ororile anilor '90, țara nu mai este un eșec social și economic global. Puține țări mediu dezvoltate din Sudul global au avut o creștere economică atât de spectaculoasă în ultimii douăzeci de ani, de la un PIB de 39 de miliarde de euro în 1999 la unul de 239 de miliarde în 2019. Per total, din 1990 PIB-ul a crescut peste nivelul mediu al Asiei (minus China) și țărilor Visegrad. Nu e vorba doar de motorul consumului. O măsură clară a sănătății unei economii, exporturile au crescut de la 9 miliarde la 100 de miliarde în aceeași perioadă de douăzeci de ani, devenind în același timp tot mai complexe.³ În același interval de timp, salariul minim brut a crescut de la 39 de euro la 409 euro, ceea ce este încă departe de a da un salariu minim net care să asigure un trai decent (Guga et al 2018), dar este totuși aproape dublu față de Bulgaria, la 30 de euro distanță de cel din Ungaria și la numai 270 de euro distanță de cel din Portugalia. Nivelul salariului mediu net bate spre 700 de euro, la o distanță relativ redusă de cel din țări cândva mult mai avansate ca Ungaria (765 euro) și la 2-300 de euro distanță de cel din vechi

¹ https://www.zf.ro/special/romania-tara-atractiva-investitori-punctul-vedere-taxelor-impozitelor-acestia-au-relatii-bune-autoritatile-impactul-schimarilor-legislative-fiscale-business-tax-and-legal-conference-and-workshops-18429242?fbclid=IwAR1EB3b7gnQmIfM4SJ2dd_L_4Pov9lpL-IOSsmNRItcveq4sbv6ChCiMPyU

² A se vedea recentul studiu al FMI care compara colectarea în România și restul regiunii <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/06/Romania-Selected-Issues-45944>

³ Date comparate disponibile în MIT Atlas of Economic Complexity.

membre ale UE ca Grecia (890 euro) și Portugalia (925 euro). Comparați situația cu situația celor 200-300 de euro cât este salariul mediu net în fostele republici sovietice din afara UE.

Acesta nu este tabloul unei țări care se pregătește să stingă lumina, cum se spune adesea și foarte nefericit. Și tocmai de

aceea, este cu atât mai frustrant că aceste începuturi clare de revenire să vină la pachet cu o involuție atât de sistemică în plan fiscal, resursele aflate la dispoziția societății prin intermediul statului român reducându-se în raport cu PIB-ul.

Tabelul 1:

Pondere impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale în PIB

GEO/TIME	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bulgaria	27,0	25,8	25,2	26,6	28,2	28,2	28,9	28,8	29,4
Cehia	32,1	32,5	33,6	34,1	34,7	33,7	33,9	34,6	35,2
Estonia	35,0	33,3	31,5	31,7	31,7	32,2	33,3	33,6	32,8
Croația	36,4	35,9	35,2	35,9	36,3	36,6	37,2	37,7	37,7
Letonia	27,9	28,6	28,4	29,2	29,5	29,8	30,2	31,2	31,2
Ungaria	38,8	37,2	36,5	38,3	37,9	38,0	38,7	39,2	38,2
Polonia	32,0	32,3	32,7	32,9	32,8	32,7	33,2	34,3	34,9
Portugalia	33,4	33,6	35,4	34,4	37,1	37,0	36,9	36,5	36,7
România	26,0	27,0	28,1	27,6	27,2	27,4	27,9	26,4	25,7
Slovenia	36,6	37,3	36,8	37,2	36,9	36,6	36,7	36,9	36,7
Slovacia	28,8	28,0	28,5	28,2	30,1	31,0	32,0	32,2	33,0
Zona euro	39,5	39,3	39,8	40,8	41,4	41,5	41,2	41,1	41,4

Sursa datelor: Eurostat

MIZE, OBIECTIVE, LIMITE

Guvernanța fiscală reprezintă complexul organizatoric de agenții de colectare a veniturilor la bugetul de stat al unei țări (Bonney, 1999). Capacitatea guvernanței fiscale este ridicată atunci când asigură furnizarea la bugetul de stat a unui volum de venituri suficient pentru a evita problemele în materie de datorie suverană și pentru a finanța bunuri publice cu un caracter esențial pentru dezvoltarea socială și economică (în zilele noastre, aceste bunuri se referă la sănătatea publică, educație, infrastructură, rețele de siguranță socială, cercetare și dezvoltare, managementul de mediu) la nivelul mediu înregistrat în țări cu nivel similar de dezvoltare.

Rolul autorităților fiscale este de a colecta venituri suficiente pentru acoperirea cheltuielilor și de a se asigura că toți contribuabilii își aduc contribuția la constituirea fondurilor guvernamentale, în conformitate cu dispozițiile Codului fiscal.

Țările scandinave sau Franța reprezintă exemple de guvernanță fiscală robustă (Esping-Andersen și Korpi, 1986; Stephens, 1996; Benner, 2003). La cealaltă extremă se află statele care, în mod repetat, se regăsesc în situația de a solicita asistență financiară internațională (așa-zisele bailout-uri) și ale căror niveluri de finanțare a bunurilor publice sunt, în mod consecvent, cu mult sub cele înregistrate în țările cu un grad similar de dezvoltare; aceste țări reflectă cazuri clare de guvernanță fiscală eșuată. De exemplu, începând cu 1975, Nigeria, Ecuador, Uruguay și Argentina s-au confruntat, în medie, cu patru evenimente de tip incapacitate de plată a datoriei suverane, în timp ce Pakistan și România, în majoritatea anilor care s-au scurs din 1990 încoace, au fost angajate într-o formă sau alta de asistență acordată de FMI (Reinhart și Rogoff, 2009).

Între aceste categorii se regăsesc o multitudine de cazuri intermediare. De exemplu, deși guvernul SUA a evitat în mod consecvent incapacitatea de plată pentru împrumuturile suverane, el nu reușește să colecteze venituri suficiente pentru a finanța bunuri publice la nivelul mediu înregistrat în alte țări cu venituri ridicate, singura excepție fiind reprezentată de sectorul de cercetare și dezvoltare (Mazzucato, 2015). Un alt exemplu sunt statele din Asia de Sud-Est care s-au confruntat cu o criză

unică din punctul de vedere al datoriei suverane (1997-1998) și, cu excepția sectoarelor educație și C&D, cheltuieli mai puțin pentru bunuri publice în comparație cu țările din Europa de Est în care se înregistrează niveluri de dezvoltare comparabile. În același timp, rata de colectare este foarte apropiată de cota legală, aceste state având capacitatea de a se angaja și de a face intervenții credibile sub forma unor politici direcționate către creștere economică (Sindzingre, 2007).

Lucrarea de față urmărește trei obiective. În primul rând, își propune să prezinte o evaluare complexă și comparativă a guvernanței fiscale din România.

În al doilea rând, încearcă să ajungă la cele mai puțin explorate cauze ale „blestemului” veniturilor scăzute⁴, prin analizarea parametrilor de ordin legislativ și administrativ ai guvernanței fiscale din România, în raport cu sugestiile literaturii de specialitate inter pares și prin utilizarea unei analize comparative menite să furnizeze opțiuni de politici publice realiste.

În al treilea rând, pe baza celor de mai sus, documentul își propune să formuleze recomandări cu privire la modalitatea de depășire a acestor puncte slabe.

Din punctul de vedere al sferei de cuprindere, documentul de față nu își propune să furnizeze o inventariere a analizelor și a propunerilor de politici publice deja efectuate/formulate de experți din cadrul FMI, OCDE, UE sau Consiliului Fiscal. Fiind redundantă, realizarea unui sinteze a excelentelor studii efectuate de acești experți ar prezenta un interes scăzut. Compilațiile de „bune practici” pot fi utile, însă nu se justifică în cadrul unei lucrări de cercetare.

În schimb, scopul acestui demers este de a furniza o perspectivă nouă asupra blocajelor și oportunităților care se manifestă în procesul de creștere a nivelului de colectare a veniturilor și de a explora implicațiile asupra politicilor publice care rezultă din cercetare. Prin urmare, această lucrare constituie o combinație între o abordare de tip meta-studiu, statistici descriptive și un studiu de caz statistic aprofundat, bazat pe un set de date originale.

Analiza prezentată în continuare se bazează în mare măsură pe date statistice făcute publice de Eurostat, OCDE, *Atlasul complexității economice al Institutului Tehnologic din Massachusetts (MIT Atlas of Economic Complexity)* și Ameco.

⁴ Termenul este inspirat dintr-un studiu mai vechi pe cazul românesc: Dăianu, Daniel, Ella Kallai și Laurian Lungu. "Tax Policy under the Curse of Low Revenues: The Case of Romania (part I) 12." *Romanian Journal of Economic Forecasting* (2012): 156.

Strategia noastră de cercetare a fost de asemenea calibrată prin interviuri și corespondență cu opt persoane cu funcții de conducere din ANAF, Comisia de Prognoză și Ministerul Finanțelor.

De asemenea, Cornel Ban a purtat discuții pe această temă cu Lennart Wittberg și cu șefii direcțiilor de cercetare ale agenției fiscale din Suedia, cu ocazia unui eveniment organizat la Institutul Universitar European din Florența, în cadrul căruia reprezentanții mediului academic s-au întâlnit cu practicienii în domeniu, eveniment care s-a materializat în publicarea lucrării fundamentale a lui Sven Steinmo „Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America” (Un act de credință: Fundamentele de ordin fiscal ale unei guvernante de succes în Europa și America).

Lucrarea este structurată după cum urmează: prima secțiune prezintă situația guvernantei fiscale din România dintr-o perspectivă comparată; a doua secțiune este centrată pe întrebarea: „Cine trebuie să fie vizat, în mod preponderent, de reformele în domeniul colectării veniturilor?”, având în vedere caracteristicile structurale ale distribuției veniturilor/bogăției și ale economiei; cea de a treia secțiune se bazează pe literatura de specialitate pentru a sugera modalități de îmbunătățire a impozitării; în secțiunea finală se prezintă un studiu statistic despre nivelurile de productivitate înregistrate de societățile comerciale străine și autohtone din topul celor mai importante 100 de societăți comerciale, ca prim pas în abordarea întrebărilor spinoase legate de repartizarea sarcinii fiscale între societățile cu capitalul autohton și cele cu capital străin.

VENITURILE FISCALE DIN ROMÂNIA DINTR-O PERSPECTIVĂ COMPARATĂ

Istoric vorbind, veniturile strict fiscale (excluzând deci contribuțiile sociale) obținute de România în anul 2017 (15,42 la sută din PIB) s-au situat la nivelul veniturilor fiscale înregistrat în Franța în 1926 și în SUA în 1942 (date furnizate de Piketty,

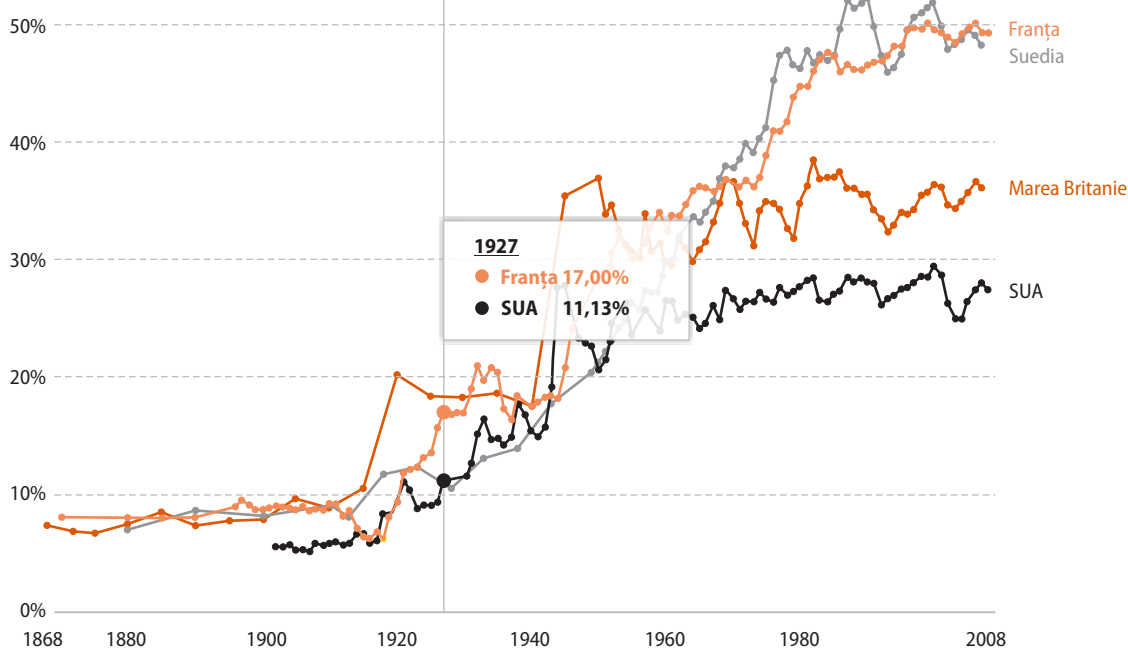
prezentate în Figura 1). Imaginea reflectată de această figură poate fi descurajantă, dacă avem în vedere deficitele bugetare cu care țara se confruntă aproape în permanență, serviciile publice insuficiente și infrastructura deficitară.

Figura 1:

Venituri fiscale exprimate ca pondere în PIB

Venituri fiscale (% din veniturile naționale)

Impozite (inclusiv contribuții sociale), ca pondere în venitul național



Sursa datelor: Piketty (2014)

Evident că în țările în curs de dezvoltare, capacitatea bugetară tinde să fie scăzută (Besley și Persson, 2013) și că, într-o economie de piață dependentă, așa cum este cazul României (Ban, 2019), colectarea impozitelor este mai dificilă. Însă, așa cum vom vedea, există țări în curs de dezvoltare cu un profil similar României și care, totuși, se descurcă mult mai bine.

O obiecție clasică este următoarea: România este o țară capitalistă dependentă și această dependență naște subdezvoltare fiscală. Așa cum am văzut în Tabelul 1 și cum vom vedea în Figura 2, însă, există alte țări din regiunea ECESE (Ungaria, Cehia, Slovacia) care sunt constituite ca mici economii

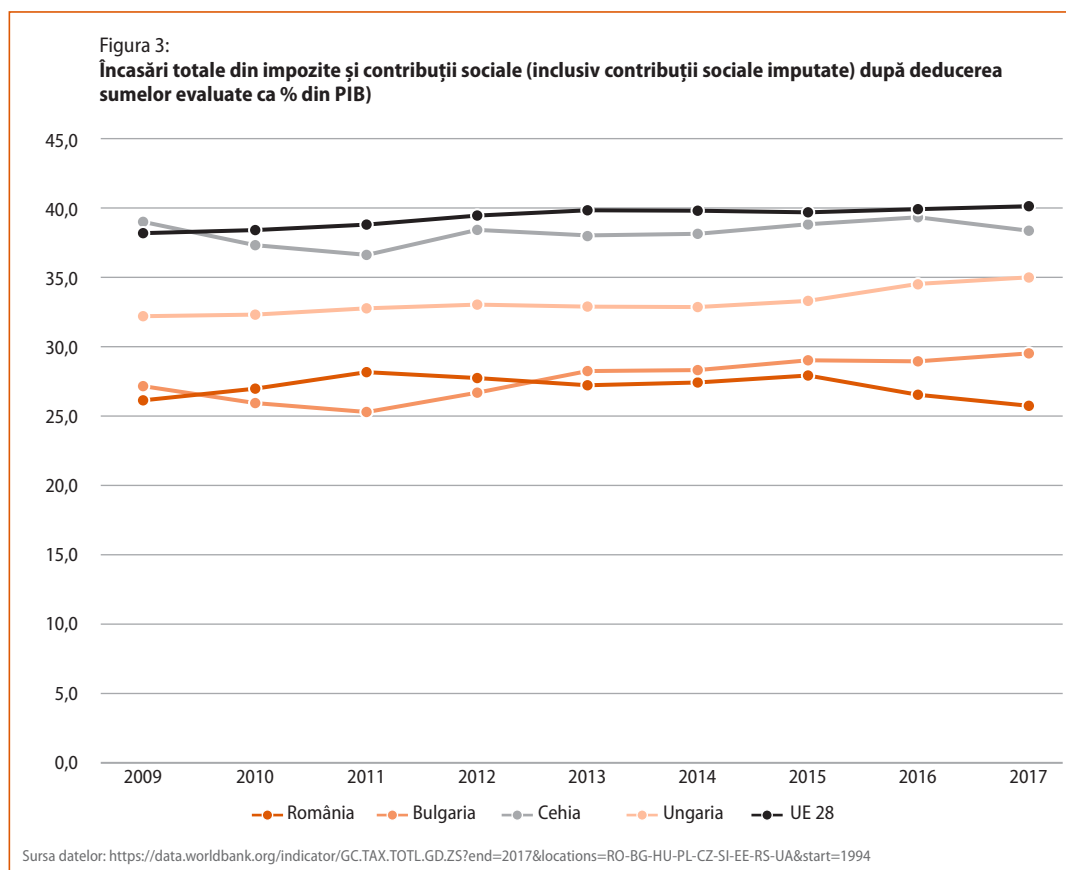
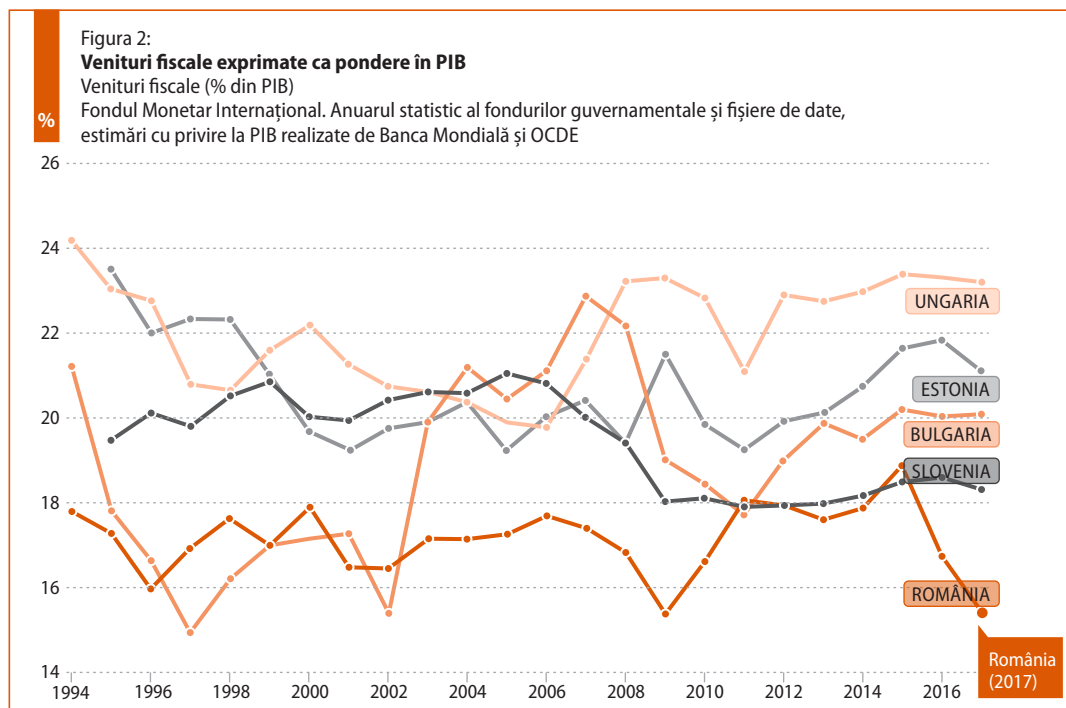
de tip deschis și care sunt mult mai dependente de capitalul multinațional, așadar mult mai expuse la operațiunile realizate de acesta la prețuri de transfer (Bohle și Greskovits, 2019; Ban 2019; Fabry, 2019). Într-adevăr, nu toate dependențele sunt egale din punct de vedere fiscal. Iar România anilor 2017-2019, conform majorității indicatorilor cu privire la capacitatea fiscală, înregistra cea mai lentă evoluție din punct de vedere fiscal din Europa.

Pentru reliefaarea unei comparații regionale directe, în Figura 2 se arată că, dacă Bulgaria a scăpat de blestemul veniturilor stagnante care a persistat în România pe parcursul anilor 2000,

performanța României cu privire la ponderea veniturilor fiscale în PIB a scăzut la niveluri care nu mai fuseseră înregistrate până atunci, chiar dacă PIB-ul României a crescut mai repede decât cel al Bulgariei.

evoluție lentă din punct de vedere fiscal. Într-adevăr, România este singura țară din ECESE al cărei nivel agregat de colectare a veniturilor fiscale a scăzut pe parcursul primilor zece ani de calitate de stat membru al UE (Figura 3).

Dacă luăm în calcul și contribuțiile la asigurări sociale (Figura 3), România rămâne în continuare un stat care înregistrează o



Imaginea sumbră persistă dacă analizăm veniturile generale ale statului⁵ (33,7 la sută din PIB); vedem astfel că România se regăsește în clasament sub nivelul tuturor omologilor săi regionali (Tabelul 2) și, în mod surprinzător, sub nivelul

înregistrat în anumite țări cu un PIB pe cap de locuitor mult mai scăzut (Bolivia, Botswana) sau cu un nivel al corupției mult mai ridicat (Grecia, Italia) (Figura 4).⁶

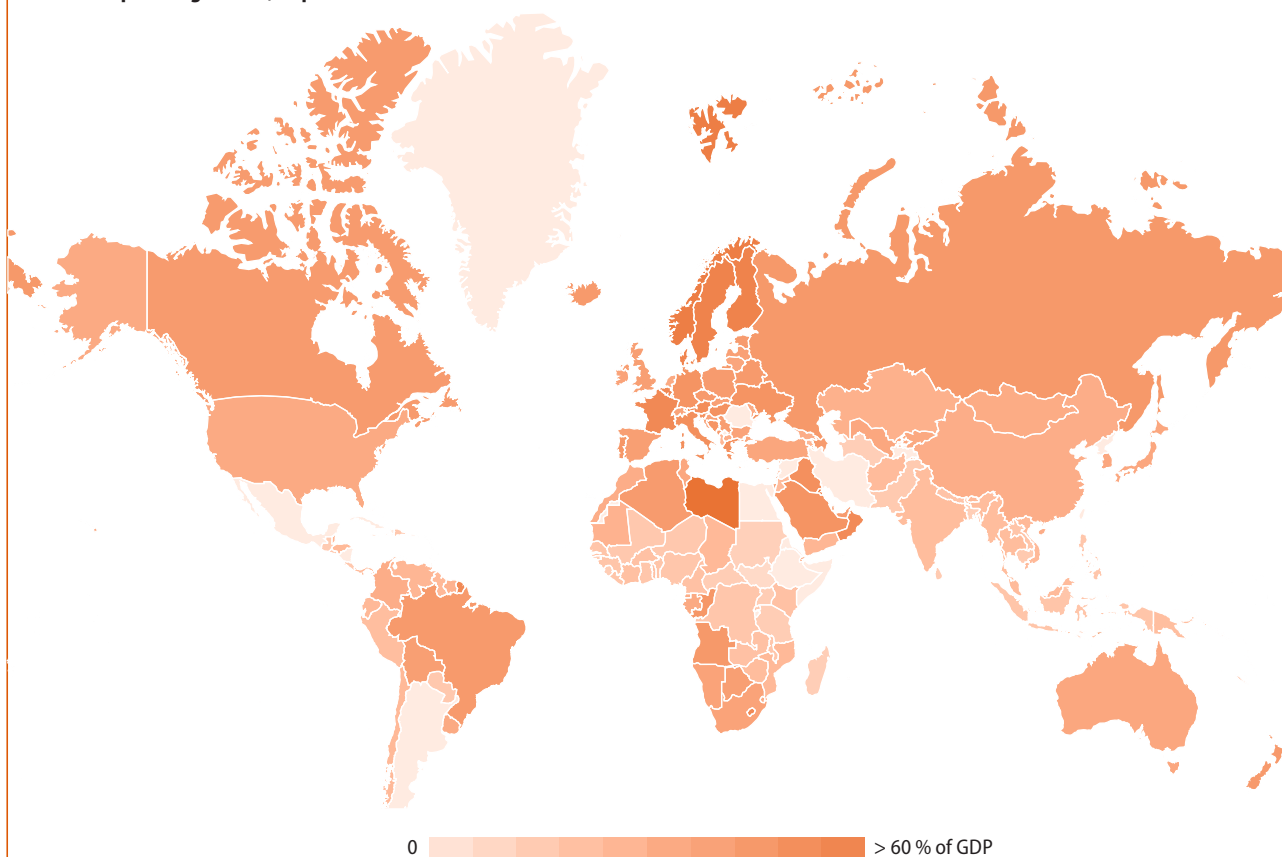
Tabelul 2:

Venituri generale ale statului

PERIOADA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bulgaria	35,2	33,2	31,9	34,1	37,5	37,9	38,7	35,1	36	38,3
Polonia	37,6	38,4	39	39,1	38,4	38,7	39,1	38,7	39,8	41,4
Portugalia	40,4	40,5	42,4	42,7	44,8	44,4	43,8	42,9	42,4	43
România	30,3	33,1	34,1	33,7	33,3	34,1	35,5	31,9	30,9	32,3
Cehia	38,7	39,3	40,3	40,5	41,4	40,3	41,1	40,2	40,5	41,7
Letonia	34,9	36,7	36,1	36,7	38,5	36,6	36,6	36,9	37,5	37,8
Ungaria	46	44,8	44,2	47,1	47,6	47,5	48,7	45,4	44,6	44,4
Slovenia	43,5	44,6	44,2	45,4	45,7	45,3	45,9	44,3	44	44,3
Slovacia	36,3	34,7	37	36,6	39,4	40,2	43,1	40,2	40,6	40,8
Lituania	35,8	35,6	33,7	33,1	32,9	34,1	34,8	34,4	33,6	34,6
Uniunea Europeană	43,6	43,6	44,1	44,7	45,4	45,1	44,7	44,7	44,8	45,1

Sursa datelor: Eurostat

Figura 4:

Venituri publice generale, ca procent din PIBSursa datelor: <https://www5.wider.unu.edu/#/?graph=map&indicators=3&activeIndicators=3&activeYear=2012>

- ⁵ Definiția termenului este din ESA 2010 8.100: impozite, taxe, contribuții sociale, venituri din chirii și dividende ale statului, alte transferuri curente și de capital.
- ⁶ Calcule comparative utilizând date din 2012.

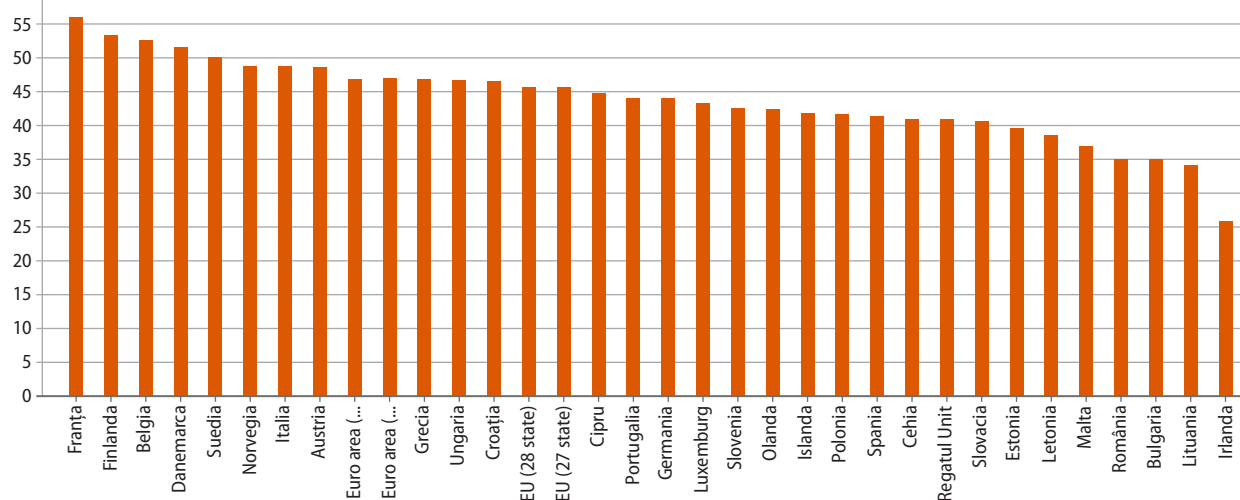
De curând, FMI a calculat că, dacă România ar reuși să conveargă nu la nucleul Europei, ci, mai modest, la țările ECESE, ar putea strânge veniturile de care are nevoie pentru a aborda vulnerabilitățile recurente cu care se confruntă pe piața obligațiunilor suverane și pentru a-și depăși deficitul social evident. Concluziile Fondului sunt clare:

“Având în vedere nivelul mediu al eficienței fiscale pentru principalele trei taxe (TVA, impozitul pe profitul societăților comerciale (CIT) și impozitul pe venitul persoanelor fizice (PIT)), dacă România ar spori nivelul de eficiență până la nivelul mediu înregistrat în alte țări ECESE, câștigul general din punctul de vedere al veniturilor ar putea fi estimat, conform unei ipoteze conservatoare, la aproximativ 21/2 puncte procentuale din PIB. În plus, sporirea eficienței fiscale până la nivelul celor

mai performanți actori din Europa avansată sau Estonia ar genera venituri mai mari pentru România, estimate în intervalul 5-6 puncte procentuale din PIB, pe termen mediu” (Babici et al., 2018: 12).

Ori, așa cum ilustrează Figura 5 de mai jos, țara se confruntă cu nevoi extreme din punct de vedere fiscal: la nevoi comparabile, totalul veniturilor publice ca pondere din PIB înregistrează un nivel cu mult sub cel al țărilor Grupului de la Vișegrad. Această situație generează presiuni în sensul de a derula politici fiscale prociclice, precum și un risc de incapacitate de plată pentru împrumuturile suverane și de cercuri vicioase de slăbire a capacității în cadrul reformelor structurale.

Figura 5:
Totalul veniturilor publice generale



Sursa datelor: Eurostat

Cu toate acestea, cel mai important este faptul că gradul scăzut de colectare a veniturilor înseamnă un risc ridicat de incapacitate de plată pentru împrumuturile suverane și programe de asistență financiară internațională care vin la pachet cu anumite obligații. Solicitarea de sprijin din partea FMI reprezintă o soluție extremă pentru guverne. O astfel de solicitare este un semnal că țara nu se poate împrumuta de pe piață la o rată a dobânzii sustenabilă (Moschella, 2010; Clift, 2018). În această privință, România a beneficiat, de departe, de cel mai mare număr de programe FMI din Europa începând cu 1990. Documentele FMI arată că, în perioada 1990 - 2013, România a semnat câte un acord de tip stand-by cu FMI la fiecare 2,5 ani.

În schimb, în aceeași perioadă, Ungaria și Polonia au semnat un astfel de acord la fiecare 10 ani.

Problema cu această administrare semi-permanentă a macroeconomiei României de către FMI, din perspectiva colectării veniturilor, are cel puțin două fațete. În primul rând, conform analizei cu privire la colectarea veniturilor realizate de Consiliul Fiscal din România, cotele implicate de impozitare (diferența dintre cotele legale și cotele la care statul colectează în mod efectiv impozitele) scad pe parcursul perioadelor de

recesiune gestionate prin intermediul evenimentelor de salvagardare (Consiliul Fiscal, 2019), cu toate consecințele dăunătoare de ordin social și economic care decurg dintr-o astfel de situație.

Chiar conform unei analize economice de tip convențional, statele care dispun de agenții capabile să sporească gradul de colectare a veniturilor și să atragă asistență financiară internațională pot minimiza daunele cauzate perspectivelor de redresare prin evitarea tăierilor prociclice în cheltuiela publică pe parcursul ciclurilor de contracție economică. Prin contrast, statele cu o guvernare fiscală slabă care încearcă să disciplineze sectorul financiar pot fi incapabile să obțină efecte de tip încredere în piețele de titluri de stat chiar și pe parcursul ciclurilor de expansiune (Blanchard și Leigh, 2013).

Bineînțeles, așa cum am văzut în cazul țărilor baltice sau al Irlandei în perioada de criză, rectitudinea fiscală nu asigură întotdeauna protecție împotriva instaurării panicii pe piața obligațiunilor (Matthijs și Blyth 2015; Jones și Kelemen, 2016; Schelkle, 2017). Într-adevăr, într-un sistem financiar în care sistările de finanțare ale statului de către piete la dobanzi fezabile nu sunt evenimente de tip “lebedă neagră”, nimic nu

poate înlocui o bancă centrală înțelegătoare și care acordă sprijin (Gabor și Ban, 2016; De Grauwe, 2018; Della Posta, 2018), așa cum se poate vedea în Marea Britanie și SUA, unde băncile centrale au derulat programe de monetizare a datoriilor (o operațiune prin care banca centrală se transformă într-un creditor de ultimă instanță al guvernului) (De Grauwe, 2018; Gabor și Ban, 2016).

Cu toate acestea, în afară de cazul neobișnuit al Ungariei, monetizarea datoriei este, per ansamblu, un subiect controversat în cadrul băncilor centrale post-comuniste în general și în cadrul băncii centrale a României în particular, contraargumentul principal în cazul românesc fiind problemele frecvente de refinanțare și capacitatea administrativă redusă a statului român de a colecta cât are nevoie și astfel de a-și păstra credibilitatea pe piețele financiare.⁷

O a doua obiecție legată de FMI este că există dovezi empirice robuste că, în ciuda asistenței tehnice acordată de Fond statului, programele FMI secătuiesc statul din punctul de vedere al capacităților acestuia. Analiza unui set de date detaliat cu privire la condițiile individuale stabilite între FMI și debitorii acestuia, în perioada 1985 - 2014, a evidențiat următoarele: "condiționalitățile structurale" sau condiționalitățile specifice, care impun revizia capitală a administrației de stat și restructurarea economiei naționale, conduc la reducerea capacității statului la toate nivelurile (Reinsberg et al., 2019). Mecanismele care duc la această reducere a capacității sunt evidente și dacă ne uităm la analizele de detaliu cu privire la programele FMI derulate în România pe parcursul anilor '90 și la

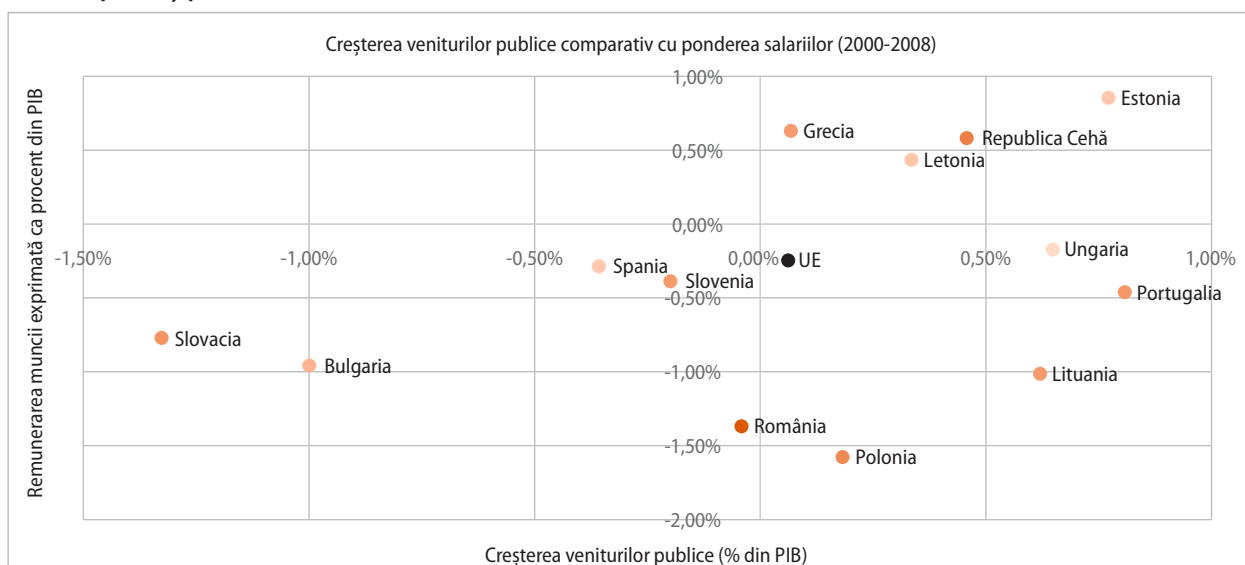
începutul anilor 2000 (Gabor, 2010; Ban, 2016).

Cu toate acestea, astfel de analize nu izolează efectul specific asupra capacității de colectare a veniturilor. Pentru abordarea acestei lacune, am analizat situația colectării veniturilor în România dintr-o perspectivă transregională mai largă, care ține cont de ponderea salariilor ca indicator fundamental al distribuirii progresive a resurselor în cadrul unei societăți. În urma acestei analize s-au materializat următoarele imagini: România a înregistrat scăderi constante atât din punctul de vedere al ponderii salariilor, cât și din punctul de vedere al ratei de colectare a veniturilor publice (Figurile 6 și 8), singura excepție notabilă fiind cazul Marii Recesiuni (2009-2012), un ciclu economic în care veniturile publice au înregistrat o ușoară creștere, probabil ca urmare a condiționalităților internaționale de ordin economic impuse de Troika (Figura 7). Principala lecție desprinsă din această situație are două fațete: colectarea veniturilor se îmbunătățește exclusiv ca răspuns la coerciția internațională apărută ca urmare a unor eșecuri financiare/macroeconomice majore și, chiar atunci când se înregistrează un progres, acesta este rapid inversat. Practic, chiar și cei mai buni ani de expansiune (boom) nu reușesc să asigure un avânt care să faciliteze implementarea de reforme cu privire la colectarea veniturilor.

Alternativa cu cel mai scăzut nivel de regres social și prociclicitate economică constă în sporirea gradului de colectare a veniturilor în perioade de creștere economică intensă, de exemplu în perioada de creștere continuă a PIB, care a început din 2011.

Figura 6:

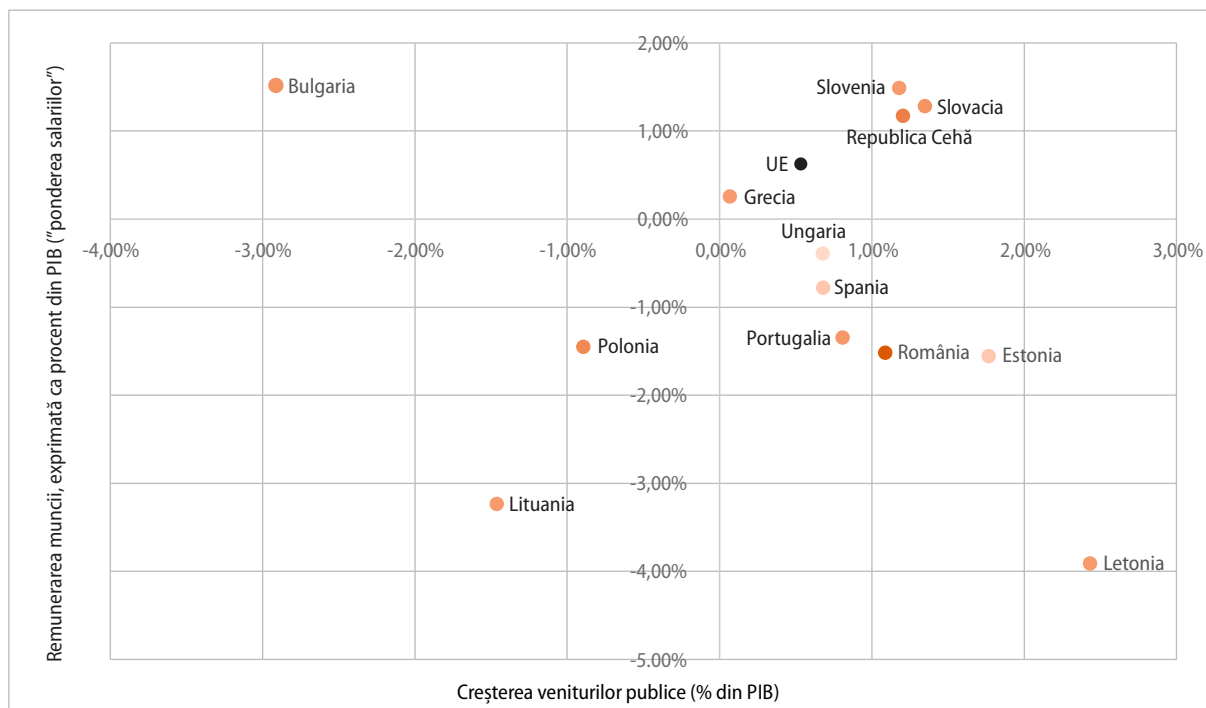
Veniturile publice și ponderea salariilor



Sursa datelor: Date Eurostat și calcule efectuate de autori

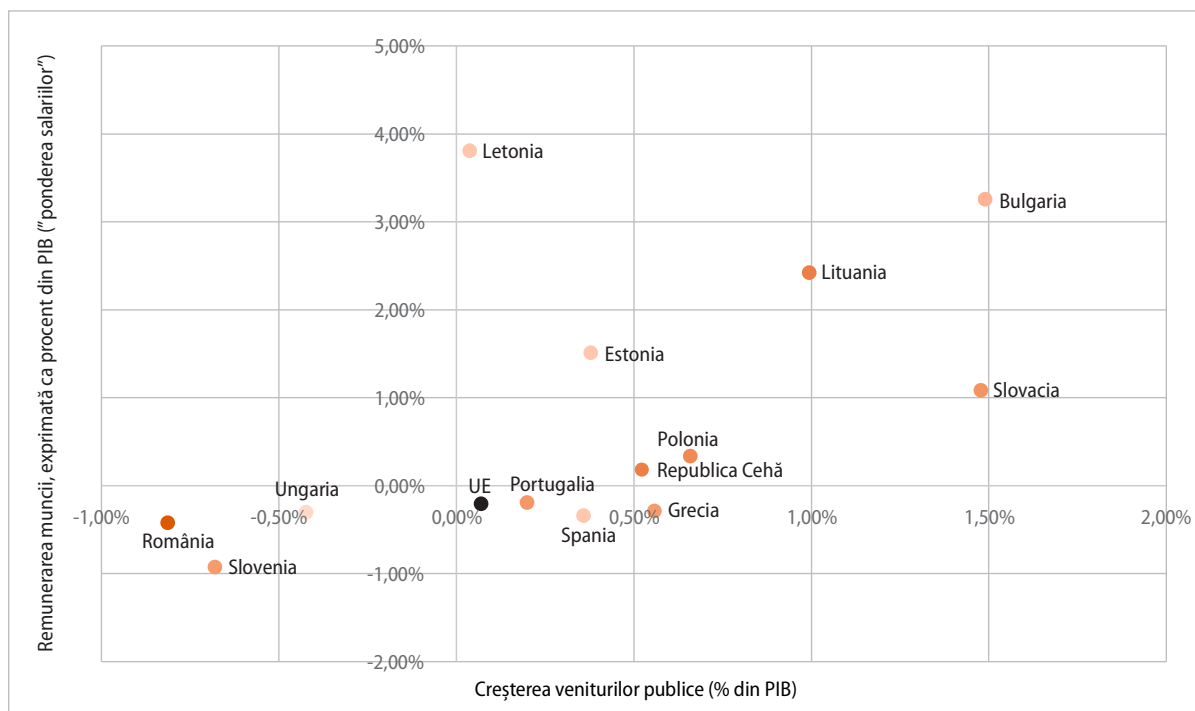
⁷ Conform discuțiilor purtate de autori cu economiști în poziții superioare din BNR (decembrie 2018).

Figura 7:
Creșterea veniturilor publice comparativ cu ponderea salariilor (2009-2012)



Sursa datelor: Date Eurostat și calcule efectuate de autori

Figura 8:
Creșterea veniturilor publice comparativ cu ponderea salariilor (2013-2018)



Sursa datelor: Date Eurostat și calcule efectuate de autori

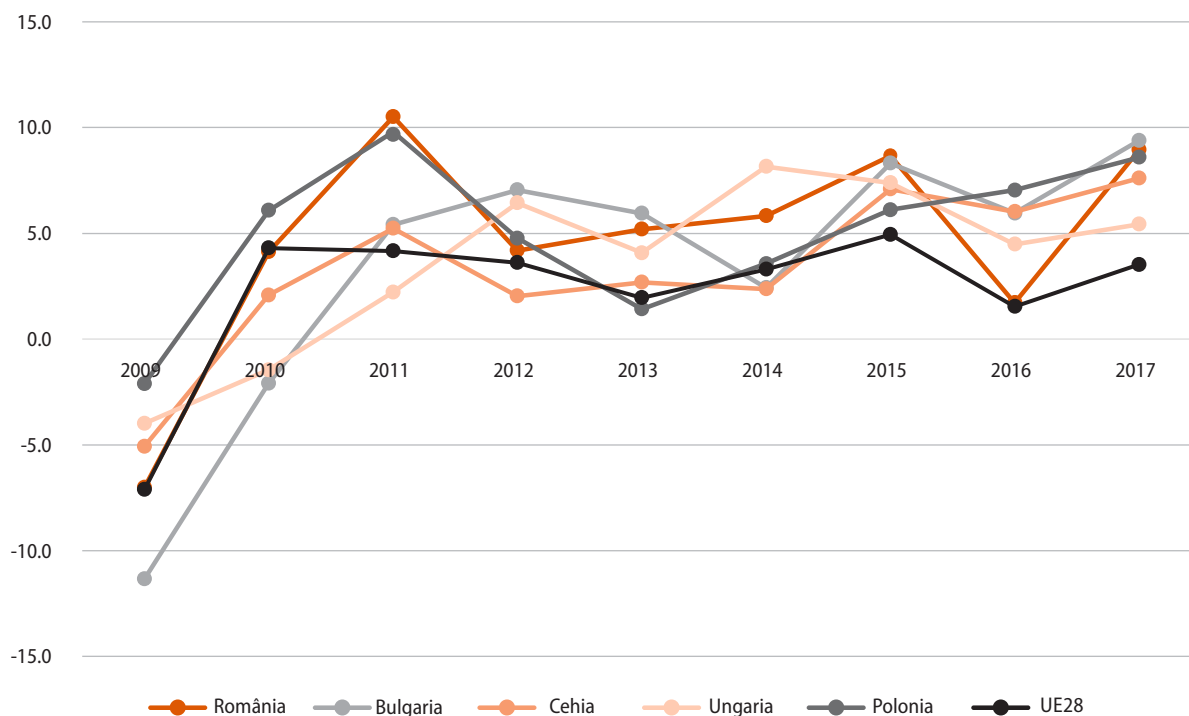
În cele din urmă, chiar și atunci când un stat nu se regăsește într-o situație de criză legată de balanța de plăți (așa cum este cazul României în ultimii șapte ani), respectivul stat își resimte totuși spațiul de acțiune politică ca fiind supus unor constrângeri mai mari datorită sentimentului care persistă pe piața obligațiunilor suverane, având în vedere efectul de levier exercitat de instituțiile financiare asupra respectivului stat, în calitate de emitent al datoriei. Din acest punct de vedere, statul român s-a descurcat cu mult mai rău decât Ungaria, de pildă, țara cu guvernul cel mai îndatorat din punct de vedere financiar din cadrul regiunii.

Singurul semn de speranță transmis din partea guvernărilor fiscale din România este acela că, de la un an la altul, ratele de

creștere a încasărilor totale din impozite și contribuții sociale (inclusiv contribuții sociale imputate) au crescut în România peste media UE și se regăsesc pe primul loc la nivelul grupului de țări similare (omolog) din regiune, existând în acest sens semne pozitive în 2019 (Figura 10). Totuși, această veste bună este întunecată de relația negativă dintre ratele de creștere economică și ponderea veniturilor fiscale în PIB, manifestată de la începerea perioadei de redresare.

Pentru a estima ce se poate face pentru a remedia acest eșec fiscal al României, trebuie să știm mai întâi cine poartă povara fiscală cea mai mare în acest moment, pentru a vedea care sunt limitele de suportabilitate și de unde se poate colecta mai mult.

Figura 9:
Ritmul de creștere, de la an la an, a încasărilor totale din impozite și contribuții sociale (inclusiv contribuții sociale imputate) după deducerea sumelor evaluate dar puțin probabil a fi colectate (%)



Sursa datelor: Eurostat

PE CINE APASĂ MAI MULT SISTEMUL FISCAL ROMÂNESC?

Întrebarea are un răspuns elegant: statul român se bazează în mod covârșitor pe impozitarea consumului și a muncii, favorizând astfel plătorii de impozite pe capital și proprietate. Acest lucru reiese atât din legi, cât și din modul în care se alege ținta efortului de a colecta. Din Figura 10 de mai jos reiese că, în perioada 2004 - 2016, impozitele pe capital și proprietate au reprezentat între 10 și 12,5 la sută din PIB, în timp ce impozitele pe venitul corporațiilor, în aceeași perioadă, au reprezentat între 2 și 3,2 la sută din PIB.

Figura 10:
Repartizarea sarcinii fiscale reale (buget de 43,5 miliarde euro în 2016)

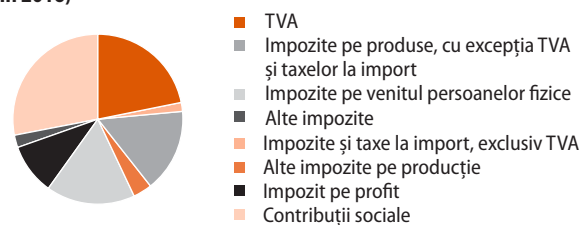
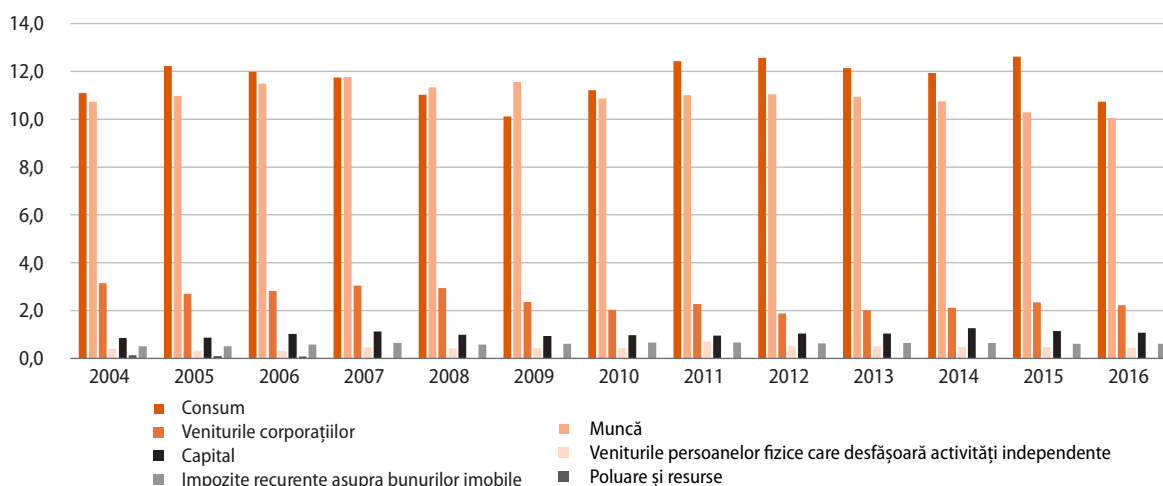


Figura 11:
Ponderea diferitelor categorii de impozite în PIB



Asemeni omologilor săi regionali, România colectează o parte semnificativă din venituri din impozite pe consum (26 la sută din totalul veniturilor fiscale) și din contribuții de asigurări sociale (31 la sută din totalul veniturilor fiscale). În ceea ce privește impozitul pe venitul persoanelor fizice și proprietate, randamentul colectării veniturilor în România — și, în sens mai extins, în țările ESE — este de aproximativ jumătate din cel înregistrat în țările avansate din Europa (Babici et al., 2018). Nimic special, deci. Cu toate acestea, România colectează mai puțin decât vecinii din UE din impozite directe pe veniturile persoanelor fizice și pe profitul societăților comerciale.

Din punct de vedere al variației în timp, chiar dacă TVA a înregistrat, în medie, o creștere ușoară (cu o scădere

semnificativă previzibilă în perioada 2008-2009, pe parcursul celei mai negre perioade a Marii Recesiuni), de îndată ce România a aderat la UE, s-a declanșat un decalaj considerabil între ponderea în PIB a impozitului pe venitul persoanelor fizice și cea a impozitului pe profitul societăților comerciale (Figura 13). Între 2017 și 2018 s-a remarcat o creștere cu 13,9 la sută a încasărilor din contribuții de asigurări, acestea majorându-se în medie cu 13,9 la sută. Potrivit Consiliului Fiscal, efectul de creștere a salariului brut în urma modificării regimului de impozitare face ca noua cotă să fie echivalentă cu un total al contribuțiilor mai mare, de 44,65 la sută raportat la salariul brut din anul 2017 (raportul Consiliului Fiscal, 2019: 57). Pe scurt, dat fiind că munca domină impozitele pe venit la persoanele fizice, munca plătește mai mult decât capitalul.

Figura 12:
Tipuri de impozite, ca pondere în PIB de-a lungul timpului

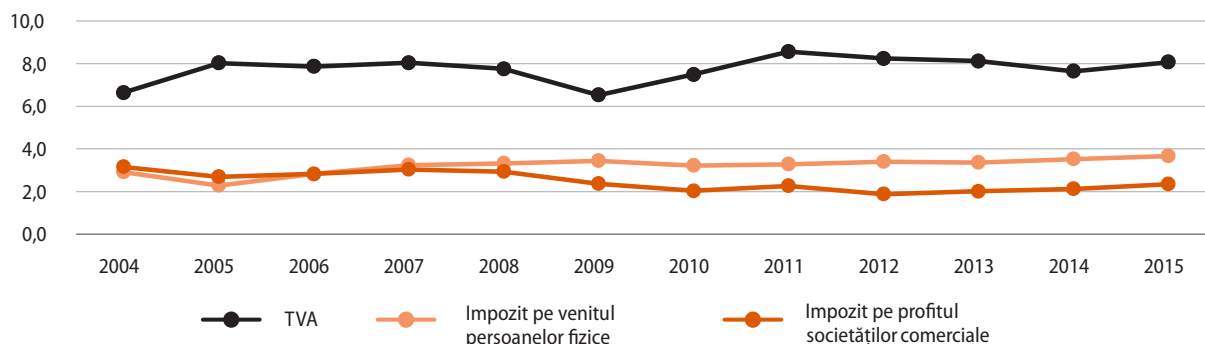
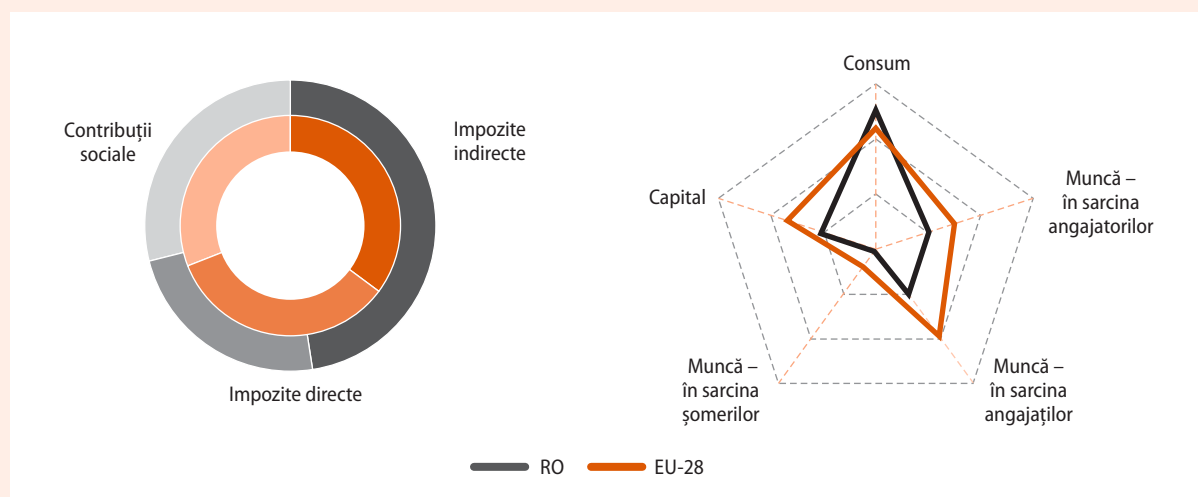


Figura 13:
Venituri fiscale în funcție de principalele impozite, comparativ cu UE-28, 2015
(ca % din impozitarea totală [graficul din stânga] și ca % din PIB [graficul din dreapta])



Sursa datelor: Direcția Generală pentru Impozitare și Uniune Vamală, pe baza datelor furnizate de Eurostat

Per ansamblu, această situație se datorează în parte schimbărilor drastice aduse arhitecturii juridice a impozitării adoptate în ultimii cincisprezece ani, perioadă în care au dominat măsurile de tip regresiv. Astfel, sistemul de impozitare progresivă a veniturilor, cu cotă legală marginală a impozitului pe profit/venit stabilită la 40 la sută pentru persoanele cu cele mai mari câștiguri și la 24 la sută pentru profitul societăților comerciale, a fost înlocuit în 2005 cu o rată unică scăzută, de 16 la sută, pentru ambele categorii de venituri, măsură care în mai multe contexte a avut efecte globale negative și în cel mai bun caz ambigue asupra moralului fiscal (Yew et al. 2015), conformării la plată (Keen et al. 2008), a capacității de a mări ponderea încasărilor în PIB (Remeta et al. 2015).

Contrazicând așteptările susținătorilor cotei unice, un studiu extins pe mai multe țări a stabilit că nu au fost găsite efecte de tip Laffer care să mărească încasările din relaxarea fiscală adusă de taxa unică (Keen et al. 2008). Diverse analize au arătat că introducerea taxei unice în perioada de creștere economică a

antrenat creșterea deficitului de cont curent, care a alimentat o parte din motoarele crizei economice și austerității din România anilor 2009-2011 (Voinea 2009).

Pe fondul scăderii încasărilor în PIB și al creșterii economice record, în 2018 cota unică a fost scăzută de la 16 la 10 la sută. Potrivit Consiliului Fiscal, reducerea a avut un impact negativ semnificativ asupra încasărilor din impozitul pe venit, care s-au diminuat cu 41,7 la sută. Este esențial de amintit aici că „această evoluție este mai amplă decât impactul reducerii cotei (-37,5 la sută) deoarece transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a antrenat scăderea bazei de calcul a impozitului pe venit. Astfel efectul total este echivalent unei reduceri a cotei de impozit pe venit de la 16 la sută la 9,33 la sută” (Consiliul Fiscal 2019: 57). Date fiind aceste măsuri, nu trebuie să surprindă scăderea încasărilor pe fondul creșterilor salariale, dividendelor și masei salariale într-un buget atât de ancorat în TVA și impozit pe venit (Tabelul 3).

Tabelul 3:

Eficiența taxării - impozitul pe venit

ȚARA	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării*** (%)			Poziția	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
BG	10,0	10,0	10,0	9,0	9,4	9,3	0,90	0,94	0,93	2	2
CZ	15,0	15,0	15,0	9,5	9,7	10,1	0,63	0,65	0,67	7	7
EE	20,0	20,0	20,0	16,8	16,4	15,3	0,84	0,82	0,76	4	3
LV	23,0	23,0	23,0	16,8	17,9	14,3	0,73	0,78	0,62	6	5
LT	15,0	15,0	15,0	11,7	11,3	11,9	0,78	0,75	0,79	5	6
HU	15,0	15,0	15,0	15,7	15,6	15,2	1,62	1,04	1,01	1	1
PL	25,0	25,0	25,0	15,5	15,7	16,1	0,62	0,63	0,64	8	8
RO	16,0	16,0	10,0	13,7	13,0	7,0	0,85	0,81	0,70	3	4
SI	27,0	27,0	27,0	14,2	13,9	14,2	0,52	0,51	0,52	10	10
SK	22,0	22,0	22,0	12,4	12,3	12,7	0,56	0,56	0,58	9	9

Sursa datelor: Consiliul Fiscal (2019)

În al doilea rând, s-au înregistrat mai multe valori de reduceri ale contribuțiilor de asigurări sociale datorate de angajatori, transferul deplin al acestora asupra forței de muncă finalizându-se în 2018. Transferul contribuțiilor sociale de la angajatori la angajați s-a petrecut în condițiile modificării cuantumului total al acestora de la 39,35 la sută la 37,25 la sută, simultan cu reducerea cotei de impozitare pentru venituri din salarii, pensii, activități independente și drepturi de autor de la 16 la sută la 10 la sută. Practic, în urma transferului contribuțiilor, ponderea taxelor și impozitelor în salariul brut a crescut de la 27,5 la sută în

2017 la peste 40 la sută începând cu 2018 (Guga 2019: 61). Efectul reformelor fiind creșterea salariului brut în paralel cu creșterea masei salariale, a rezultat o majorare a nivelului taxării prin contribuții de asigurări cu circa 13,9 la sută, noua cotă de 37,25 la sută fiind echivalentă cu un total al contribuțiilor de 44,65 la sută raportat la salariul brut din anul 2017 (Consiliul Fiscal 2019: 57). Per total, însă, așa cum se vede în Tabelul 4, nici la acest capitol România nu performează în comparație cu celelalte țări din Est.

Tabelul 4:

Eficiența taxării: contribuții de asigurări sociale

ȚARA	Cota legală de contribuții sociale* (%)			Rata impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării*** (%)			Poziția		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
BG	31,0	32,0	32,4	21,8	22,7	24,1	0,70	0,71	0,74	8	8	9
CZ	45,0	48,0	48,0	48,0	47,9	48,1	1,07	1,00	1,00	1	2	1
EE	35,4	35,4	35,4	31,3	31,2	32,2	0,88	0,88	0,91	5	6	5
LV	34,1	34,1	35,1	21,4	21,6	23,1	0,63	0,63	0,66	10	10	10
LT	40,0	40,0	39,5	35,3	35,7	36,4	0,88	0,89	0,92	6	5	4
HU	47,0	40,5	38,0	39,2	35,6	32,7	0,83	0,88	0,86	7	7	7
PL	39,4	41,5	41,5	40,3	40,2	39,9	1,02	0,97	0,96	2	3	2
RO	39,4	39,4	37,3	27,1	27,9	28,0	0,69	0,71	0,75	9	9	8
SI	38,2	38,2	38,2	34,2	34,3	34,2	0,90	0,90	0,90	4	4	6
SK	48,6	45,6	48,6	46,8	47,2	46,6	0,96	1,03	0,96	3	1	3

Sursa datelor: Consiliul Fiscal

În al treilea rând, capitalul a beneficiat de o întreagă rafală de relaxări fiscale: s-au dat scuturi la câștigurile de capital realizate de nerezidenți, scăderi semnificative aplicate impozitului pe dividende pentru toți acționarii (de la 16 la sută la 5 la sută), dar și impozitelor pe clădirile rezidențiale ale societăților comerciale. Au mai venit deduceri pentru investiții în active, scutire de impozit pentru profitul reinvestit, precum și scuturi privind plata obligatorie a contribuției de sănătate pentru persoanele care obțin venituri din investiții (dividende, dobânzi). Impozitele pe capital percepute la valoarea netă sau la valoarea activelor

deținute sau transferate sub formă de moșteniri sau cadouri sunt în general la un nivel redus la nivelul UE (în medie 0,3 la sută din PIB), dar sunt inexistente în țările baltice și în România.

Capitalul e mai puțin apăsător de fisc în tot Estul, dar în România și zona baltică situația este relativ extremă. În termeni comparativi, România se regăsește printre acele state UE din cadrul grupului baltic-balcanic unde impozitele pe venit/profit și pe avere sunt la jumătatea nivelului aplicat în statele membre UE care dispun de sisteme de redistribuire extensive. Astfel, în Suedia, Belgia și

Finlanda, aceste impozite contribuie cu 18,9 la sută, 16,9 la sută și 16,6 la sută la PIB, ceea ce contrastează puternic cu Lituania (5,4 la sută din PIB în 2017), Bulgaria (5,7 la sută din PIB), România (6,1 la sută din PIB) și Croația (6,3 la sută din PIB).

Aceeași imagine reiese dacă ne uităm la eficiența taxării la impozitul pe profit, unde remarcăm însă, din nou, performanța Ungariei, Bulgariei și Cehiei la extragerea de încasări din profiturile capitalului (Tabelul 5). Date fiind aceste considerații,

fie așteptările electoratului românesc legate de un stat capabil să intervină în sprijinul nevoilor sale vor fi moderate de această realitate, fie acesta va trebui să ceară o mai bună finanțare printr-o povară fiscală efectivă mai mare pe capital pe model bulgaresc, maghiar sau ceh. Din păcate însă, dezbaterea politică românească se ferește să prezinte opțiunile în acești termeni și tinde să reducă discuția ajustărilor bugetare la dimensiunea tăierilor de cheltuieli.

Tabelul 5:

Eficiența taxării: impozitul pe profit

ȚARA	Cota standard de impozitare pe profit (%)			Rata de impozitare implicită*			Indicele de eficiență a impozitării**			Poziția		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
BG	10,0	10,0	10,0	4,6	5,1	5,1	0,46	0,51	0,51	1	2	1
CZ	19,0	19,0	19,0	7,0	7,0	7,0	0,37	0,38	0,37	2	3	3
EE	20,0	20,0	20,0	4,4	4,0	5,3	0,22	0,20	0,26	10	10	8
LV	15,0	15,0	20,0	4,5	3,7	3,4	0,30	0,24	0,17	5	8	10
LT	15,0	15,0	15,0	3,5	3,3	3,4	0,24	0,22	0,23	8	9	9
HU***	19,0	9,0	9,0	6,0	5,2	3,8	0,31	0,58	0,42	4	1	2
PL	19,0	19,0	19,0	4,4	4,7	5,2	0,23	0,25	0,27	9	6	7
RO	16,0	16,0	16,0	4,4	3,9	4,5	0,27	0,24	0,28	6	7	5
SI	17,0	19,0	19,0	4,3	4,8	5,2	0,26	0,25	0,27	7	5	6
SK	22,0	21,0	21,0	7,0	7,2	6,5	0,32	0,34	0,31	3	4	4

Sursa datelor: Consiliul Fiscal

În final, trebuie spus că în ultimii ani s-a încercat o oarecare reducere a acestui dezechilibru între muncă, consum și capital în distribuția poverii fiscale prin: (a) renunțarea la rata TVA ridicată, stabilită la 24 la sută, în favoarea unei TVA mai scăzute (19 la sută) și diferențiate în mod progresiv (mai scăzută pentru alimente, apă, cărți, medicamente), (b) creșterea deducerilor personale pentru persoanele încadrate în muncă cu salariul

minim și (c) un impozit pe profit progresiv aplicat micro-întreprinderilor, în funcție de numărul de angajați ai acestora. Per total, însă, aceste reforme nu au reușit să schimbe semnificativ raportul între cele trei tipuri de plătitori de taxe. În secțiunea următoare, schițăm câteva idei despre potențialele surse de mărire a amprentei statului în PIB într-un mod care să nu agraveze aceste dezechilibre.

ȚINTELE REFORMELOR FISCALE NECESARE

CAPITALUL

România poate impozita mai mult de la o economie dinamică centrată pe o bază industrială bine cuplată la lanțurile de aprovizionare mondiale care, la rândul lor, sunt grupate în jurul companiilor care dețin sediul principal în Europa de Vest. Companiile multinaționale (CMN) au investit 75 de miliarde de euro în România, sunt responsabile pentru 49 la sută din cifra de afaceri la nivelul sectorului de activitate în care activează și ocupă poziții strategice în sectoare cu valoare adăugată mare și randament ridicat, de exemplu în sectoare precum auto, electronice, TIC, logistică și financiar.

De asemenea, CMN au o capacitate considerabil mai mare decât omologii lor români. În 2017 existau 322 de societăți comerciale cu capital străin cu un capital reinvestit de peste 50 milioane USD, pe când numai 138 dintre societățile comerciale cu capital românesc se puteau lăuda cu o astfel de capacitate (Piarom, 2018). Cu puține excepții (agricultură, mobilă, construcții și turism), capitalul românesc are o forță economică mult mai redusă și tinde să joace rolul de furnizor pentru sectorul multinaționalelor sau de jucător limitat la piața internă. Se estimează că, în lipsa companiilor multinaționale (CMN), exporturile României ar scădea cu 70 la sută, iar PIB-ul s-ar diminua cu 30 la sută, situație care ar face România asemănătoare ca structură economică cu Ucraina și cu alte țări mai sărace din spațiul fost sovietic care rămân dominate de capitalul local.

România nu este unică în această privință. Există o vastă literatură de specialitate care ne arată că majoritatea țărilor ESESE funcționează ca economii de piață dependente (EPD) (Nolke și Vlieghe, 2009; Drahokoupil și Myant, 2016; Scepanovic și Bohle, 2018; Tarlea și Freyberg-Inan, 2018). Compromisul dintre poziția dominantă a capitalului străin și capacitatea de a valorifica ISD pentru a spori complexitatea exporturilor reprezintă caracteristica fundamentală a EPD (Nolke și Vlieghe, 2009; Johnson și Barnes, 2015).

În mare parte ca rezultat al lanțurilor de aprovizionare internaționalizate aduse de CMN, România a reușit să asigure din nou o pondere consistentă a contribuției industriei la propriul PIB. În perioada 2004 - 2008, creșterea ratei cifrei de afaceri în industria prelucrătoare a fost mai mare în România nu numai în raport cu modelele baltice liberale, dar și în raport cu țările Vișegrad (Eurostat 2012). În 2018, cu o contribuție de 21 la sută la

PIB, industria prelucrătoare a României a înregistrat o pondere în economie care a plasat țara în aceeași ligă cu Slovenia, Slovacia și Ungaria, mai degrabă decât în categoria țărilor mai puțin industrializate din care fac parte statele baltice sau Bulgaria. În perioada anilor 2010, exporturile au crescut cu 600 la sută față de anii 1990, iar ponderea acestora în PIB s-a majorat.

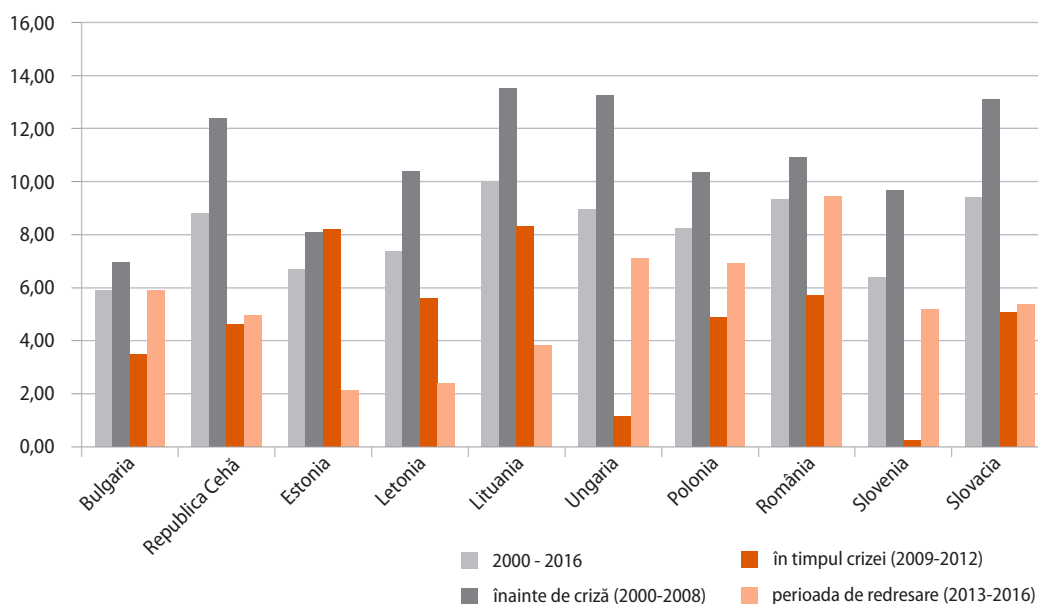
De la momentul redresării (2011-2012), România a înregistrat cea mai mare rată medie anuală de creștere a exporturilor în cadrul regiunii, ISD reprezentând 70 la sută din totalul exporturilor de bunuri și 56 la sută din total exporturilor de servicii, până în 2015 (BNR 2016: 14-15).

Mai mult decât atât, rata de creștere a exporturilor în perioada 2008-2015 face ca România să fie încadrată în aceeași ligă cu Slovacia și țările baltice și să depășească cu mult contribuția aferentă campionilor tradiționali ai operațiunilor de export - precum Cehia și Ungaria (Figura 14). Cu un număr de 1,2 milioane de muncitori în industrie, România se regăsește pe locul șase din punctul de vedere al forței de muncă angajate în industria prelucrătoare în UE27⁹ (Ban, 2019). Cele de mai sus nu se potrivesc cu reprezentarea convențională a României ca o economie caracterizată de dezindustrializare în care a rămas prea puțină bogăție ce poate fi impozitată.

Așadar, contrar opiniei populare, baza industrială a României nu se regăsește într-o capcană a dezindustrializării și, ca atare, scăderea veniturilor fiscale ale țării pare a fi și mai surprinzătoare. În termeni relativi, exporturile României sunt destul de asemănătoare cu cele realizate în cadrul modelului de economie de piață dependentă specific țărilor Grupului de la Vișegrad. În ierarhia complexității exportului realizată de Observatorul Economic al MIT, gradul de complexitate al exporturilor realizate de România a evoluat de la un grad scăzut înregistrat la începutul anilor 2000 la un grad apropiat de cel al Olandei (deși mai scăzut comparativ cu Ungaria, Cehia sau Slovacia).

⁹ Eurostat, Date statistice privind industria prelucrătoare.

Figura 14:
Rata medie anuală de creștere a exporturilor (pentru perioade selectate)



În mod surprinzător, acest grad este mai mare nu numai în raport cu țări cu venituri medii precum Bulgaria și țările baltice, dar și în raport cu Spania și Portugalia - două economii europene cu venituri ridicate.⁹ În universul economiilor dependente din regiune, este tot mai greu de făcut o diferențiere, din punctul de vedere al complexității, între profilul la export al României și, să zicem, cel al Poloniei, un lider regional, diferența fiind mai degrabă în volumul exporturilor per capita (Ban, 2018). În schimb, statele baltice și Bulgaria au un profil la export care le situează în rândul exportatorilor de produse de bază (Brazilia) și al economiilor bazate în mod tradițional pe industria prelucrătoare de tip low-end (Portugalia).

Însă, în ciuda creșterii industriale până recent remarcabile și a majorării valorii adăugate în sectorul exporturilor (controlat covârșitor de multinaționale), bugetul public al României are mai puțin de câștigat comparativ cu alți omologi regionali care au înregistrat o performanță mai puțin notabilă. La 2,01 la sută din PIB, gradul de colectare a impozitului pe profit/CIT (folosind date SEC 2010) este extrem de scăzut în România.

Astfel, în 2017, deși Ministerul Finanțelor estimase venituri din impozitul pe profit de 16,6 miliarde de lei, a reușit să încaseze numai 14,7 miliarde de lei. Conform Consiliului Fiscal, „evoluția încasărilor din impozitul pe profit apare cu atât mai surprinzătoare, cu cât baza macroeconomică relevantă (excedentul brut din exploatare) a înregistrat un avans de 10,6 la sută în anul 2017” (Consiliul Fiscal 2018: 55). Practic, încasările din impozitul pe profit au scăzut constant în ultimii cinci ani ca pondere în PIB, determinând Guvernul să introducă impozit pe cifra de afaceri pentru firmele cu venituri de sub 1 milion de euro. Relaxarea la dividende se vede și ea, încasările din impozitul pe veniturile din dividende fiind extrem de mici (5 la sută în total

încasări) și în scădere pe fond de creștere economică record (cu 16 la sută (-270 mil. lei) în anul mării creșteri economice din 2017, comparativ cu anul precedent (Consiliul Fiscal 2018: 58).

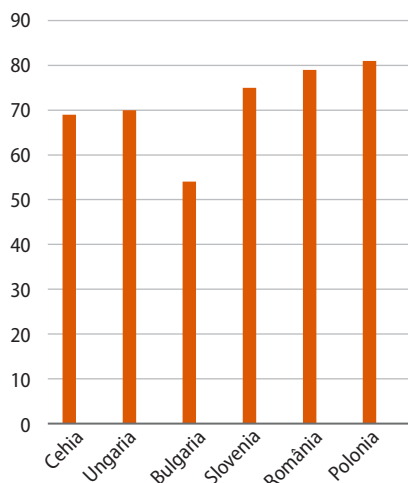
După cum se ilustrează în figurile de mai jos (date pentru anul 2016), Bulgaria (o țară care este în urma României din punctul de vedere al PIB-ului și al creșterii exporturilor) este un exemplu regional în ceea ce privește ponderea impozitului pe profit colectat în raport cu cota legală scăzută. Într-adevăr, cu un impozit pe profit de 10 la sută, Bulgaria colectează mai mult de la corporații, față de ce reușește România la o cotă de impozitare mai mare, respectiv de 16 la sută (tabelul 5).

Cota scăzută a impozitului pe profit aplicată în Bulgaria nu reprezintă în mod obligatoriu răspunsul la blestemul veniturilor scăzute derivate din impozitarea veniturilor societăților comerciale. Analiza mai precisă a cotelor implicite de impozitare și, prin definiție, a ponderii impozitelor nepercepute arată că pe primul loc se regăsește Cehia cu o cotă implicită de impozitare aproape dublă comparativ cu România și Polonia, dar și cu o cotă legală a impozitului pe profit de 26 la sută. Desigur, forța de muncă și consumul beneficiază de un tratament mai puțin favorabil atât din punctul de vedere al cotei legale, cât și din punctul de vedere al cotei implicite de impozitare (tabelul 3).

În continuare, să comparăm eficiența scăzută în colectarea impozitului pe profit cu eficiența de colectare a TVA. Deși România înregistrează și în acest caz o evoluție lentă (de trei ori față de media UE), statul pierde doar 35 la sută din cotele legale de TVA, comparat cu aproape 80 la sută din încasările care ar proveni din cotele legale ale impozitului pe profit (Figura 15). Contrastul este mai evident atunci când ne uităm la diferența dintre rata de impozitare implicită și cea legală asupra venitului persoanelor fizice (PIT), unde România înregistrează o performanță solidă, cu un procent de impozite necollectate de numai 20 la sută (Figura 16).

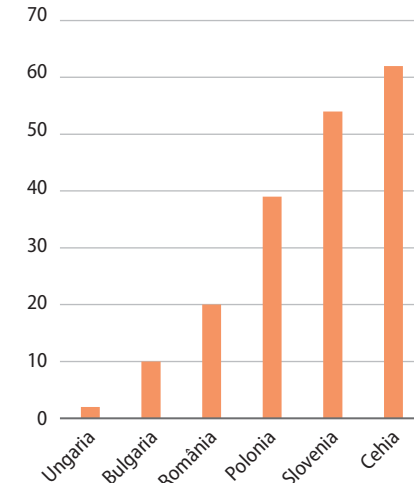
⁹ MIT, *Observatorul Complexității Economice*, <http://atlas.media.mit.edu/rankings/>

Figura 15:
Decalajul în materie de impozit pe profit/profit



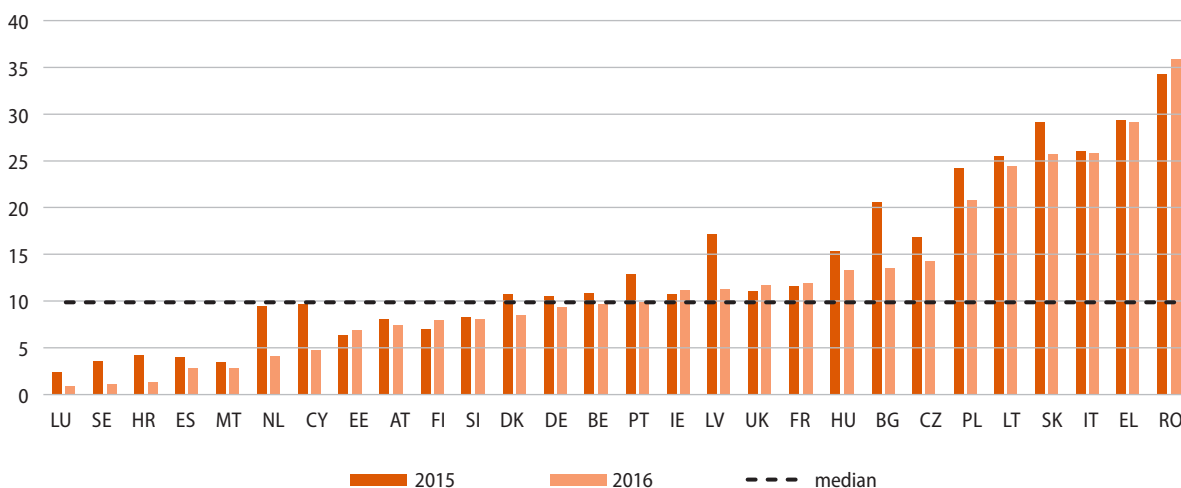
Sursa datelor: Date furnizate de Eurostat și Consiliul Fiscal, plus calcule efectuate de autori

Figura 16:
Decalajul în materie de impozit pe venit/venit



Sursa datelor: Date furnizate de Eurostat și Consiliul Fiscal, plus calcule efectuate de autori

Figura 17:
Decalajul în materie de TVA



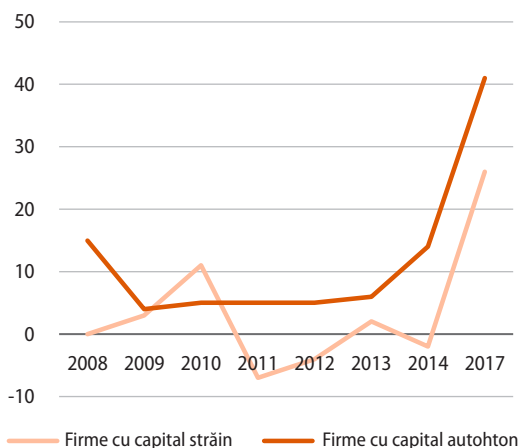
Sursa datelor: Eurostat

În cazul României, există dovezi clare cu privire la această asimetrie între capitalul străin și cel autohton manifestată cu privire la variabila în discuție. După cum ilustrează Figura 18, profiturile nete obținute din activitatea CMN sunt mult mai mici decât cele obținute din capitalul autohton.

Toate cele de mai sus ar trebui să se materializeze în rate de profitabilitate mai ridicate, așadar în venit impozabil mai mare. În realitate, cele 38.000 de firme cu capital străin care își desfășurau activitatea în România în 2014 au raportat pierderi nete de 28 miliarde RON și profituri nete de 26 miliarde RON. În schimb, cele 422.000 de firme cu capital autohton au raportat pierderi de 19 miliarde RON și profituri de 33 miliarde RON. Această asimetrie este moderată de marjele de profit: 6 la sută în cazul firmelor cu capital autohton și 5 la sută în cazul firmelor cu capital străin (Piarom, 2017).

Unde se scurg banii care ar trebui aduși la buget prin impozitul pe profit? Așa cum arată ultima secțiune a raportului, răspunsul e

Figura 18:
Venituri nete în miliarde RON (profituri nete minus pierderi nete)



Sursa datelor: Piarom 2017 și calcule efectuate de autori

greu de dat în lipsa dezvoltării capacității de cercetare pe adâncime a ANAF și Ministerului Finanțelor. Noi am plecat de la ipoteza că sume mari merg în paradisuri fiscale. Însă datele nu par să confirme cu claritate această ipoteză. Datele recente publicate de Gabriel Zucman și colegii în *Bogăția Pierdută a Națiunilor* [The Missing Wealth of Nations] ne spun că în fiecare an în România se pierde 7 la sută din impozitele pe profit datorate de multinaționale, adică... 52 de milioane de euro, o sumă extrem de mică în raport cu sarcina de a urca colectarea la peste 30 la sută din PIB.

Să fie fereastra creditelor neperformante de vină? În 2017, șeful ANAF Ionuț Mișa a descris unul din multe sisteme de evitare a obligațiilor fiscale de către bănci, de exemplu, prin folosirea prețurilor de transfer (transfer pricing) la valori mici pentru vânzarea portofoliilor de credite neperformante (NPL) către firme tip offshore pe care băncile le controlează, scopul fiind diminuarea artificială (dar legală) a valorii impozitului pe profit:

„S-au vândut, astfel, pachete de credite de 100 milioane de euro, deci o sumă facilă pe tranzacțiile care se realizează, la randamente de 5-7 la sută. Au vândut un pachet de 100 milioane de euro unei companii, cu 5-7 milioane euro. Diferența de 95-93 milioane euro ar reprezenta cheltuielă deductibilă. Au fost pierderi, asta înseamnă că și-a diminuat profitul.”¹⁰

Prim viceguvernatorul BNR Florin Georgescu a confirmat acest lucru:

„În ultimii doi ani, băncile au vândut portofolii substanțiale de NPL ale populației și firmelor la prețuri foarte scăzute, situate, în medie între 8,5 la sută și 10 la sută din valoarea nominală a creditelor, astfel că se justifică analiza ANAF din perspectiva legalității eventualelor optimizări fiscale efectuate în cadrul acestor operațiuni.”¹¹

Câți bani s-au pierdut prin aceste operațiuni în bula vânzării neperformanțelor din perioada 2003-2017? Conform calculelor industriei bancare înseși, s-au „sifonat” astfel exact 384 milioane lei (aproximativ 80 de milioane de euro).¹² Este mai mult decât suma pierdută în offshore de la toate multinaționalele din România raportului *Avuția Pierdută a Națiunilor* împreună. În total, vorbim de 130 de milioane de euro pierduți la punga publică pe aceste două căi de evitare a plății impozitelor. O sumă substanțială, dar mică în raport cu miliardele de euro necesare unui buget public la nivelul țărilor din regiune sau cu un buget important, ca bugetul învățământului (6 miliarde de euro în 2018).

Prin analogie și cu o estimare foarte conservatoare, pierderile fiscale de la multinaționale trebuie să fie de cel puțin 1.5 la sută din PIB, adică spre 3 miliarde de euro (nu cele 130 de milioane de

mai sus). De ce? Răspândite în lanțuri valorice și de bogăție complexe și utilizând expertiza celor mai mari 5 firme de contabilitate (cunoscute sub denumirea de Big 5), corporațiile multinaționale reușesc să realizeze în mod legal transferuri de profituri în valoare de 500 miliarde USD, evitând an de an plata impozitelor la nivel mondial (Raportul *Tax Justice*, 2019).

Per ansamblu, guvernele țărilor care nu fac parte din OCDE pierd anual 1,5 la sută din PIB la buget din cauza erodării bazei de impozitare prin transferul de profituri. Pierderile de venituri cauzate de activitățile de evitare a obligațiilor fiscale, împreună cu paradisurile fiscale, par de asemenea să devină o preocupare din ce în ce mai mare pentru țările care nu fac parte din OCDE, întrucât aceste pierderi reprezintă 1 la sută din PIB pe termen lung. Cea mai mare scădere a veniturilor colectate din impozitul pe profit, ca procent din veniturile totale ale grupului de țări care nu fac parte din OCDE, a fost înregistrată de curând în statele cu venituri medii plus precum România (Crivelli et al., 2015).

O țară în curs de dezvoltare cu o guvernanta fiscală slabă și a cărei economie este dominată de multinaționale și slăbită din cauza unui sector informal considerabil este puternic dependentă de achitarea impozitelor de către multinaționalele din sectorul formal (Gordon și Li, 2009; UNCTAD, 2015; Johanssen et al. 2017). Acesta este și cazul țării noastre. Problema din acest punct de vedere are două fațete. În primul rând, știm din studiul realizat de Fuest, Hebous și Riedel (2011, 2013), care utilizează micro-date cu privire la structura de capital a companiilor multinaționale germane, că folosirea datoriei interne în filialele multinationale este mai sensibilă la stimulente fiscale în țările în curs de dezvoltare, mai degrabă decât în țările dezvoltate. În al doilea rând, prin natura lor, multinaționalele dispun de mai multe oportunități de evitare a obligațiilor fiscale prin transferul bazei de impozitare, comparativ cu firmele autohtone.

Principalele tehnici de transfer al profiturilor despre care se vorbește în literatura de specialitate sunt stabilirea incorectă a prețurilor între filiale și alocarea strategică din bilanț - bunuri și servicii transferate între filialele la prețuri stabilite incorect. În mod specific, bunurile și serviciile transferate între filiale sunt supraevaluate ca preț atunci când sunt transferate dinspre filiale care plătesc impozite scăzute către filiale care plătesc impozite ridicate și subevaluate ca preț atunci când sunt transferate în sens invers (Cristea și Nguyen, 2016; Hebous și Johannesen, 2015). În al doilea rând, activele generatoare de venituri (brevetele, de exemplu) și imobilizările financiare sunt transferate către filialele care plătesc impozite scăzute, în timp ce elementele de pasiv generatoare de costuri (datoria internă și externă, de exemplu) sunt alocate filialelor care plătesc impozite ridicate (Karkinsky și Riedel, 2012; Buettner și Wamser, 2013; Ruf și Weichenrieder, 2012).

Cercetările viitoare care vor beneficia de cooperarea unui ANAF mai capacită vor putea stabili cum se pierde sumele mari din zona impozitului pe profit pe aceste cai. Ipoteza noastră este că operarea prețurilor de transfer în interiorul grupului dar nu neapărat prin paradisuri fiscale poate explica lipsa, însă acestea sunt genul de date care nu sunt disponibile în domeniul public. În final am mai menționa un cadru juridic extrem de favorabil

¹⁰ <https://www.ziuanews.ro/.../fraude-de-miliarde-de-euro-n-buge...>
<https://www.bancherul.ro/stire.php>

¹¹ https://www.bancherul.ro/stire.php?id_stire=17448&titlu=controlul-anaf-la-bancile-care-au-vandut-credite-neperformante-este-justificat,-spune-prim-viceguvernatorul-bnr-florin-georgescu

¹² https://www.bancherul.ro/stire.php?id_stire=17701&titlu=gvernul-a-schimb-codul-fiscal,-pentru-ca-bancile-sa-achite-mai-multe-impozite-pe-creditele-neperformante-vandute-recuperatorilor-de-creante

„sifonarii” legale: România are un regim fiscal de tip holding foarte favorabil corporațiilor în sensul că nu sunt costuri adiționale la tranzitarea fluxurilor de capital și de dividende între companii. Potrivit specialiștilor de la Țuca Zbârcea & Asociații Tax:

„România stă bine la acest capitol. Acest regim de tip holding dă o bună structurare a diviziilor de afaceri și ușurează exiturile. Încurajăm firmele sau antreprenorii români să folosească aceste structuri de holding, să își centralizeze la un nivel superior deținerea diferitelor divizii sau entități. Să se creeze premisele în care România să devină un centru regional de holding.”¹³

GOSPODĂRIILE BOGATE

Conform unui studiu recent, cei mai bogați 0.01 ascund de fisc 25 la sută din veniturile lor. Prin contrast, restul ascund mai puțin de 5 la sută. Nu este nici un motiv serios pentru care România să nu fie altfel și mai ales pentru un guvern rațional cu colectare slabă această situație ar trebui să fie o bază de reforme fiscale care să ajute colectarea (Alstadsæter, Johannesen, and Zucman 2019).

În România, averea la nivelul gospodăriilor nu este insignifiantă. Vorbim de 425 miliarde RON în 2017, bani deținuți de cei mai bogați 10 la sută (care dețin 60 la sută din bogăția totală) și de milionari (cunoscuți, în termeni financiari, sub denumirea de „Persoane cu disponibilități financiare ridicate”, sau persoane ale căror active investibile, precum acțiunile și obligațiunile, depășesc 1 milion USD/ HNWI în engleză).

Mulțumită Global Wealth Report („Raport privind bogăția globală”) întocmit de banca elvețiană Credit Suisse, știm că în 2017 în România existau 14.302 de persoane cu o avere cuprinsă între 1 și 5 milioane USD, 1.042 de persoane cu o avere cuprinsă între 5 și 10 milioane și 26 de persoane cu o avere de peste 100 milioane USD. Per ansamblu, aceste persoane reprezintă segmentul de 0,01 la sută cei mai bogați rezidenți.

Mergând mai „jos”, Raportului asupra inflației întocmit în 2019 de Banca Națională a României atestă că majoritatea beneficiilor generate de creșterea economică din ultimii opt ani au revenit primelor 20 de procente din distribuția veniturilor. Într-adevăr, având în vedere că România este țara ECESE cu cea mai bună performanță în ceea ce privește creșterea reală a PIB, a exportului și a consumului gospodăriilor în perioada 2000-2018, ne-am așteptat ca veniturile fiscale să fie mai mari, nu mai mici (Tabelul 6).

De unde vin acești bani? Conform aceluiași Raport asupra inflației întocmit în 2019 de Banca Națională a României, sursa celei mai mari creșteri a bogăției gospodăriilor este reprezentată de creșterea valorii bunurilor imobile și a instrumentelor financiare. Ori tocmai acestea sunt unele din cele două domenii în care ANAF pare a dispune de o expertiză slab dezvoltată sau a acorda o atenție insuficientă.

Data fiind bazele economice cunoscute ale stratificării sociale și consumului la vârful piramidei veniturilor, literatura de specialitate din publicațiile economice cele mai prestigioase pe plan mondial sugerează ferm că instituții ca ANAF ar putea fi

ajutate aici pe latura legislativă de impozite mai mari în aceste zone: impozit progresiv pe proprietăți și tranzacții imobiliare, mărirea impozitului pe dividende, introducerea impozitului pe moșteniri mai mari de un anumit prag, mărirea TVA la consumul de lux și poluant, impozitarea tranzacțiilor financiare și a veniturilor provenite din capital (Bagwell and Bernheim 1992; Slack and Bird 2014; Presbitero și colegii 2014; Zucman 2014; Piketty and Zucman 2015; Tørsløv et al 2018). Contrar miturilor care animă o parte a spectrului politic românesc, relaxarea fiscală are un impact pozitiv asupra creșterii de PIB numai dacă se face la baza, nu la vârful piramidei sociale (Zidar 2019).

În general, ultimele cercetări arată că impozitarea progresivă a averii este eficientă și poate aduce sume semnificative la buget (Saez and Zucman 2019). Eficiența fiscală a măsurilor enunțate este atât directă (un impozit progresiv pe avere ar mări bugetul federal al SUA cu un procent din PIB conform lui Saez și Zucman 2019) cât și indirect, ele sporind în medie moralul fiscal (a se vedea mai jos) care, la randul lui, sporește conformarea voluntară și, deci, încasările.

Tabelul 6:
Ritmul mediu real de creștere a PIB-ului, exportului și consumului gospodăriilor

Ritmul mediu real de creștere anuală, 2000-2018			
	PIB	(A) Export	(B) Consumul gospodăriilor
Uniunea Europeană	1,6	4,6	2,5
Bulgaria	3,7	5,9	7,8
Cehia	2,9	8,4	6,4
Estonia	4,0	6,4	8,0
Letonia	3,9	7,3	7,7
Lituania	4,1	10,0	8,3
Ungaria	2,4	8,6	5,3
Polonia	3,7	8,3	6,2
Portugalia	0,7	4,6	2,9
România	4,0	9,5	9,7
Slovenia	2,4	6	3,5
Slovacia	3,9	9,1	8,6
Turcia	5,2	6,4	9,1
Serbia	3,3	12,7	5,2

Sursa datelor: Calcule efectuate de autori pe baza datelor Eurostat

Având în vedere caracterul neuniform al structurii distribuției și al performanței economice, ar fi fost de așteptat ca Direcția Mari Contribuabili a ANAF să își concentreze eforturile asupra celor care au avut de câștigat de pe urma acestui îndelungat ciclu de

¹³ https://www.zf.ro/special/romania-tara-atractiva-investitori-punctul-vedere-taxelor-impozitelor-acestia-au-relatii-bune-autoritatile-impactul-schimarilor-legislative-fiscale-business-tax-and-legal-conference-and-workshops-184292427fbclid=IwAR1EB3b7gnQmIfM4SJJ2dd_I_4Pov9lpL-IOSsmNRltcveq4sbv6ChCIMPYU

expansiune economică. Este un fapt demonstrat științific că datorită influenței politice și accesului la servicii profesionale în materie fiscală și de gestionare a activelor, cetățenii cu cele mai mari averi dintr-o societate sunt mai dificil de impozitat în comparație cu cetățenii care au venituri medii sau scăzute (Alstadsaeter et al., 2018; Zucman, 2015). Este greu de crezut că România ar putea fi o excepție de la această adevărată legitate socio-economică. Cu toate acestea, în intervalul 2012 - 2015, ANAF a auditat numai 96 de persoane din procentul de 0,01 la sută reprezentând persoanele cu cele mai mari averi, iar suma totală a banilor recuperați reprezentând impozite a fost meschină, de 35 milioane RON (sau 7,4 milioane euro), respectiv costul a două zile în centrul Bucureștiului. Este de remarcat inexistența datelor pentru perioada 2015-2018, anii în care s-a înregistrat creșterea economică cea mai intensă. În ceea ce privește impozitarea creșterii explozive a pieței imobiliare, este de ajuns să spunem că ponderea impozitelor pe bunurilor imobile (preponderent imobiliare) a rămas în jurul valorii de 0,6 la sută din PIB (Eurostat).

Cum indică BNR la sursa citată anterior, sursa marilor averi din România nu vine din venituri personale, în sens contabil, ci din proprietăți imobiliare, instrumente financiare (mai ales cele din fondurile mutuale, trusturi și alți intermediari) și în mai mică măsură din dividende, conturi cash sau trusturi. Societatea românească va trebui să decidă dacă va suporta recurente tăieri de la spitale, școli, cercetare sau infrastructură sau dacă va cere factorului politic să ia în serios taxarea adecvată a acestor surse de avere în cazul persoanelor situate peste un anumit prag.

În practică aceasta înseamnă o taxă progresivă pe marile averi. În SUA, de pildă, s-a propus 2 la sută pe averi peste 50 de milioane de dolari și 6 la sută pe averi peste 1 miliard de dolari. O ipoteză de lucru ajustată realității românești ar ținti cel puțin categoriile ce compun top 0,01 la sută inventariate în cazul țării noastre de Global Wealth Report.

Tehnic, impozitarea acestor forme de avere nu este așa de dificilă pe cât pare dacă ANAF ar avea personal adecvat calitativ și cantitativ. Saez și Zucman (2019) ne oferă sugestii concrete în acest sens, o parte din ele fiind adaptabile realității românești. Există valori de piață ușor de citit la companiile listate, bunuri mobile de lux (pe baza datelor raportate de asiguratorii) și imobiliare pe baza prețurilor de piață raportate de intermediarii (tot mai concentrați) de pe piață. La companiile listate iar pentru

companiile nelistate există protocoale de evaluare destul de eficiente în practica europeană (de pildă pe baza valorii de piață a companiilor listate cu care pot fi comparate, a estimărilor făcute de instituțiile financiare la fuziuni și achiziții și care de altfel ar trebui raportate la ANAF în acest scop). Pentru a descuraja fentarea taxării progresive pe avere prin transferul bunurilor asupra copiilor, legiuitorul ar trebui să taxeze adecvat aceste donații, decizie care ar avea avantajul suplimentar al reducerii concentrării de venituri prin transmiterea intergenerațională netaxată a bogăției. Dificultățile mai mari vin de la instrumentele financiare dar, cum vom arăta mai jos, există bune practici aplicate în state avansate fiscal și care pot extrage impozite și din aceste zone (gen reportarea prețurilor activelor asigurate de către companiile de asigurări).

Studiile arată că în pofida opiniilor convenționale, taxa progresivă pe avere nu este ușor de evitat atâta timp cât se face o bună raportare prin terți (în special instituții financiare obligate să raporteze datele la fisc), ANAF este înzestrat cu capacitate de auditare adecvată la gospodăriile bogate și mai ales se aplică principiul raportării internaționale a veniturilor (aici ar fi vorba de echivalentul Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), lege care cere tuturor instituțiilor financiare străine să raporteze activele clienților lor americani la fiscal SUA). Până și în state cu capacitate instituțională redusă cum este Columbia care fac raportare prin terți, gradul de evitare este mediu, taxa pe avere de 1 la sută reducând bogăția raportată cu 2-3 la sută (Avila și Avila 2018). Pentru a asigura legitimitatea politică a unei astfel de reforme fiscale, resursele fiscale obținute din taxa progresivă pe bogăție ar trebui alocate strict la un număr mic de bunuri comune nesupuse dezacordului în societate, gen dispensare, spitale regionale, salvare, grădinițe, tratament paliativ.

Aceste măsuri nu sunt doar o formă de sporire a resurselor fiscale ale societății. Ele au și efecte pozitive asupra mecanismelor economice. O taxă progresivă bine concepută pe avere nu afectează micul și mediul antreprenor ci investitorii care sunt deja stabiliți în piață și care tind să își folosească resursele pentru a-și proteja poziția de competiție. Pentru aceștia, o taxă progresivă pe avere ar însemna constrângerea de a nu investi doar în piața imobiliară și a se metamorfoza astfel din antreprenori în rentieri (ceea ce este cazul cu bogății din zona IT), ci în economia productivă, gen start-up-uri, reorientare care ar duce la creșteri de productivitate și scăderea costului finanțării pentru IMM-uri.

REFORME ADMINISTRATIVE

RECRUTAREA PERSONALULUI ANAF

Reformele legislative dorite în mod legitim de ANAF trebuie să fie negreșit însoțite de o refondare a Școlii de Fiscalitate, Finanțe Publice și Vamă printr-un program de twinning cu instituții omoloage din țări care strâng la buget peste 40 la sută din PIB. În curricula actuală nu există nici un curs legat de prețuri de transfer, nu sunt testate abilitățile de a opera în tehnologia informației și nivelul general este atât de scăzut încât în școală se predă engleza la nivel de începători.

Expertiza cu privire la transformările instituționale de succes sugerează adoptarea de reforme care presupun înțelegerea propriilor șanse și limite ale ANAF într-o economie de piață dependentă, a posibilităților de conectare la rețele transnaționale de omologi din țări cu venituri ridicate gen Danemarca și Suedia, care au rezultate spectaculoase în lupta transnațională împotriva evitării obligațiilor fiscale în rândul companiilor și categoriei HNWI (persoane cu disponibilități financiare ridicate). Aceste țări, precum și colectivele de specialiști ca Tax Justice Network (TJN), sunt de asemenea foarte dispuse să ofere expertiză în acest sens. Membri ai TJN contactați de autori au confirmat că pot oferi gratuit aceste servicii în România.

Însă pentru a transforma ANAF-ul într-un corp birocratic de elită, procedurile de recrutare reformate trebuie însoțite de îmbunătățirea condițiilor de muncă, multe din sediile ANAF fiind extrem de improprii și cu resurse inadecvate, ceea ce contribuie la o stare generală de lipsă de respect de sine a personalului din prima linie.

Capacitatea de cercetare

După cum se arată în studiul de caz pe care îl prezentăm în continuare, este foarte dificil de realizat o cercetare exactă cu privire la datele fiscale la nivelul societăților comerciale române. Această operațiune presupune un volum enorm de resurse și, în consecință, este dificil să ne pronunțăm cu maximă precizie asupra dezbatelor care vizează categoriile de contribuabili care sunt favorizate și pe cele care nu sunt, categoriile care au de câștigat și pe cele care au de pierdut, dar și asupra acțiunilor care ar trebui întreprinse. Capacitatea de a genera, analiza și publica date detaliate în mod proactiv reprezintă semnul distinctiv al unei administrări fiscale capabile, într-o perioadă în care prețurile de transfer utilizate de societățile transnaționale, tranziția la tehnologia digitală și financiarizarea sunt elemente din cauza cărora operațiunile de prevenire a erodării bazei de impozitare devin dificile.

De aceea, recomandarea noastră este de a se acorda o atenție specială înființării unui departament de cercetare la ANAF care să utilizeze modele care s-au implementat cu mare succes și în condiții de transparență, precum modelul suedez. Direcția de Cercetare a ANAF ar trebui să acționeze ca un registru central al celor mai avansate cunoștințe și informații din domeniul economiei fiscale, politicii și sociologiei fiscale. Salarizarea să fie competitivă și angajații să aibă cel puțin masterat în economie.

Chiar dacă cercetătorii de la nivel internațional au reușit să evidențieze că până și statele care dispun de o mare capacitate, și în care economia e dominată de companii autohtone, precum Franța și Germania, au estimat pierderi de venituri fiscale generate de transferul total de profituri în cuantum de 21, respectiv 28 la sută din veniturile fiscale colectate din impozitul pe profitul societăților comerciale (Tørsløv et al. 2018), astfel de demersuri de cercetare ar fi practic imposibil de stabilit riguros în România. Rezultatul este lipsa de date de calitate într-o dezbatere încinsă și de calitate empirică inferioară cu privire la cine are de câștigat și cine are de pierdut în materie de impozitare. Însă o poziționare concretă în acest sens nu se poate formula din cauza lipsei de date riguroase.

Din păcate, până acum aceasta nu este o prioritate la nivelul ANAF. În septembrie 2019, instituția a anunțat ca intenționează să facă angajări masive de tineri absolvenți de studii superioare de specialitate, deoarece o treime din personalul său are vârstă cuprinsă între 51 - 60 de ani, 2.500 de angajați ai ANAF dintre cei 23.500 urmând a ieși la pensie. Însă angajările anunțate se vor face strict la nivel de inspectori debutanți, și nu la nivel de cercetători. Pe scurt, instituția preferă să rămână mioapă.

EVITAREA ERODĂRII BAZEI DE IMPOZITARE DE CĂTRE CORPORAȚIILE MULTINAȚIONALE

Planificarea fiscală agresivă a devenit povara statelor moderne (Eccleston, 2018; FMI, 2009) și, de aceea, pe primul loc în demersul de consolidare a capacității de coerciție trebuie să se regăsească dezmembrarea celor mai agresive scheme de planificare fiscală utilizate de cei mai mari contribuabili.

Chiar și FMI s-a alăturat OCDE în apelul de a pune capăt aplicării „principiului concurenței depline” în impozitarea internațională, care împarte profiturile multinaționale între țări. Stabilirea

prețurilor de transfer se referă la prețurile aplicabile pentru astfel de tranzacții în cadrul CMN. Tranzacțiile intra-grup transfrontaliere, derulate la un preț (adică la un „preț de transfer”), reprezintă caracteristici legale ale CMN, reprezentând mijlocul prin care se realizează cele mai agresive operațiuni de planificare fiscală. Aceste operațiuni se derulează mai ales în sectorul petrol și gaze, literatura sugerând în acest sens adoptarea impozitării volumelor de combustibili fosili extrași (Beer and Loeprick 2017), o măsură care conetază atât din punct de vedere fiscal (incasările provenite din acest sector sunt întotdeauna semnificative) cât și din punct de vedere a haosului climatic în derulare.

Începând cu 2013, noile standarde și linii directoare internaționale stabilite prin inițiativa G20/OCDE BEPS privind erodarea bazei de impozitare și transferul de profituri au permis realizarea unei analize nimicioare a stării de fapt, fără însă a merge până la cauza principală a externalităților care reprezintă o caracteristică structurală a companiilor multinaționale. Alternativa avută în vedere constă într-o abordare de tip „formulă pentru atribuirea profiturilor”, conform căreia impozitul trebuie să se plătească în locul derulării efective a activității și nu în locația în care sunt transferate profiturile cu scopul de a minimiza cuantumul obligațiilor fiscale. În conformitate cu spusele FMI, prin această alternativă „s-ar reduce în mod considerabil posibilitatea de a transfera profiturile”, confirmându-se că, dacă multinaționalele ar fi impozitate la locul în care angajații acestora muncesc în mod efectiv, țările în curs de dezvoltare ar înregistra o creștere medie de peste 30 la sută a veniturilor fiscale.¹⁴

Actualul mediu de politică și expertiză din UE favorizează această formă de consolidare a capacităților (Roland, 2018). În luna martie 2018, miniștrii de finanțe din UE au aprobat cu unanimitate noi reguli conform cărora consultanții au obligația de a raporta schemele fiscale „potențial agresive”, acesta reprezentând cel mai recent pas în demersurile europene care vizează combaterea evaziunii fiscale transfrontaliere. Începând cu jumătatea anilor 2020, contabilii, băncile, avocații și alte categorii de consultanți financiari care concep sau promovează scheme transfrontaliere ce pot duce la evaziune fiscală vor trebui să raporteze detaliile respectivelor scheme către autoritățile naționale, în decurs de 30 zile de la conceperea acestora. Noua directivă se aplică schemelor aferente tuturor tipurilor de impozite directe - inclusiv pentru câștiguri de capital, profit, moșteniri și venitul persoanelor fizice.

Noile reguli își propun atât descurajarea profesioniștilor și structurilor de consiliere care asistă corporațiile și persoanele cu averi însemnate să evite legal obligațiile fiscale, cât și notificarea rapidă a autorităților naționale cu privire la noile structuri de acest tip, pentru a le da posibilitatea de a direcționa auditurile și de a remedia lacunele. În anul 2018, în urma presiunii exercitate de UE, autoritățile din România au pus capăt uneia dintre cele mai flagrante forme de evitare a obligațiilor fiscale (acțiuni anonime, la purtător), însă până în prezent ANAF nu a dobândit capacitatea organizatorică necesară pentru a monitoriza

respectarea cerințelor de raportare pentru acești intermediari profesioniști.

Un pas pozitiv în direcția realizării unei analize temeinice a operațiunilor frauduloase realizate de entitățile de tip offshore este reprezentat de programul de instruire finanțat de statul norvegian și dede UE și derulat în perioada 2014-2020, prin intermediul căruia ANAF va dispune de personal specializat în astfel de activități (ANAF 2018: 46). Cu toate acestea, mai sunt multe de făcut pentru expertiza ANAF privind entitățile de tip *offshore*. Primul pas în această privință, și totodată cel mai simplu, ar trebui făcut nu de ANAF, ci de agențiile care acordă ajutor de stat. Astfel, după cum evidențiază UNCTAD (2015), rata medie a rentabilității pentru investițiile străine directe realizate în țările în curs de dezvoltare scade rapid, odată cu creșterea ponderii investițiilor realizate de firme înregistrate în centre financiare *offshore*, ceea ce ne duce cu gândul la transferul de profituri. Astfel de entități ar trebui trecute pe lista neagră de către agențiile care acordă ajutor de stat.

Mai mult, deși FMI a încurajat toate guvernele să înființeze echipe specializate în prețuri de transfer sau să consolideze aceste echipe, în cazul în care ele există, a pus la dispoziție documentație suport prin care aceste echipe să evalueze existența sau nu a distorsiunilor de preț și a făcut recomandări cu privire la cursurile de formare profesională organizate de alte instituții, guvernul nu a adoptat măsuri ferme în acest sens. În pofida acestor recomandări, în rapoartele anuale întocmite de ANAF, prețurile de transfer beneficiază de o atenție insuficientă. Conform celui mai recent raport anual al ANAF (ANAF 2018: 37), auditurile derulate de agenție cu privire la modul de stabilire a prețurilor de transfer au condus la colectarea unei sume suplimentare de 56 milioane de euro în 2017, o sumă meschină.

Există măsuri mai proactive cu privire la modul de stabilire a prețurilor de transfer, de exemplu stabilirea de prețuri fixe pentru diferite bunuri/servicii pentru a preveni aplicarea prețurilor de transfer și solicitarea de sprijin sub formă de asistență tehnică de specialitate, având în vedere implicarea multor altor organizații care preferă să-și concentreze asistența tehnică asupra avantajelor comparative. Din păcate, până în prezent, FMI nu s-a implicat susținut în discuțiile privind impozitarea unitară la nivel internațional și formula de repartizare a veniturilor rezultate, dar nici în sugestiile din 2015 ale Comisiei independente de reformare a impozitării societăților comerciale la nivel internațional (ICRICT).

LUAREA DE MĂSURI SEVERE CU PRIVIRE LA DATORIILE FIRMELOR

Așa cum am văzut, ANAF colectează spre 20 la sută din cât ar trebui prin lege când vine vorba de profitul companiilor, profit căruia i se aplică oricum un regim fiscal extrem de favorabil în România. ANAF trebuie să ia măsuri severe cu privire la arieratele legate de impozitul pe profit datorat de societățile comerciale. Spre sfârșitul anului 2018, Ministerul Finanțelor estima că s-au recuperat mai puțin de 6 la sută din arieratele aferente obligațiilor fiscale ale firmelor, iar numărul firmelor aflate în diferite stadii de insolvență era de 28.000.

¹⁴ FMI Policy Paper, *Corporate in the Global Economy*, march 2019

După ani de pierderi, modificările aduse Legii insolvenței în septembrie 2018 au reprezentat fără îndoială un pas pozitiv în direcția combaterii folosirii metodei insolvenței pentru evitarea obligațiilor fiscale. Delegarea reprezentanților guvernamentali în conducerea firmei insolubile a fost consolidată prin abilitarea acestora pentru identificarea operațiunilor de management privind bunurile corporative și prin condiționarea deschiderii procedurii de insolvență de achitarea unui procent din arieratele aferente obligațiilor fiscale, transformând arieratele aferente obligațiilor fiscale în acțiuni. Cu toate acestea, până în prezent, capacitatea instituțională pentru realizarea celor de mai sus este în curs de formare și nu există planuri concrete pentru formarea de profesioniști care să se ocupe de acțiunile strategice pe care le presupune un proces serios de stopare a datoriilor fiscale. Dimpotrivă, o mare parte dintre discuțiile care se poartă în mediul politic vizează amnistia fiscală, o alegere controversată.

Nu în ultimul rând, este important să nu uităm de existența unor legături semnificative între conformarea voluntară și constrângere (coerțicie). De exemplu, constrângerea generează rezultate optime atunci când contribuabili au un grad mai mare de încredere în stat. Dar fără amenințarea coerțiciei este puțin probabil ca în medie colectarea să fie adecvată.

Conform constatărilor unui studiu care a vizat România, Rusia, Ungaria și Austria, conformarea fiscală depinde de factori ca „felul în care este percepută încrederea în autorități” și „felul în care este percepută puterea autorităților”. Studiul a confirmat că cel mai înalt nivel de conformare fiscală intenționată (voluntară) și cel mai scăzut nivel de evaziune fiscală s-au înregistrat în condițiile unui grad înalt de încredere și putere (Austria, Ungaria), comparativ cu situațiile caracterizate de un grad scăzut de încredere și putere (România, Russia) (Kogler et al., 2013).

Două jurisdicții fiscale cu un grad ridicat de colectare (Olanda și Danemarca) au utilizat mecanisme inovatoare de cooperare fiscală cu marii plătitori (Stevens, Pheijffer et al., 2012; Elkjær și Kühn Pedersen, 2011) prin intermediul cărora autoritățile fiscale și cei mai mari contribuabili asigură în mod preventiv conformarea fiscală prin partajarea de informații și evaluări fiscale (Elkjær și Kühn Pedersen 2011). De menționat că, deși versiunea pilot a programului danez s-a lovit de o rezistență externă din partea grupurilor de interese de tip corporativ și din partea formelor de consultanță fiscală din categoria Big Four, autoritatea fiscală (Skat) a mers oricum mai departe și a făcut ca acest program să devină permanent.

În 2018, la program au participat aproximativ 30 dintre cei mai mari contribuabili corporativi din Danemarca (cu 800 de filiale), aceștia reprezentând corporațiile care asigură aproape 60 la sută din cuantumul total al impozitului pe profit. Programul este o mare înțelegere între stat și companii, în baza căreia corporațiile participante au dobândit posibilitatea de a obține rapid răspunsuri directe și clarificări în timp real din partea Skat, minimizând riscul auditurilor reactive și asigurând, totodată, o predictibilitate sporită a operațiunilor fiscale, ceea ce reprezintă un element important (în ciuda faptului că răspunsurile Skat nu au un caracter obligatoriu).

Acest proces a evidențiat faptul că majoritatea corporațiilor nu dispun nici măcar în Danemarca de structuri de documentare a riscului fiscal și nici de controale interne bine puse la punct pentru abordarea acestor riscuri. În plus, prin participarea la program, firmele au putut lucra cu angajați Skat mai competenți și mai implicați, specializați în marii contribuabili. La rândul său, Skat a realizat o supraveghere operațională mai bună și în timp real cu privire la modul în care se desfășoară în mod real activitățile în diferitele părți ale organizației impozitate. Acest proces a generat efecte esențiale în ceea ce privește formarea personalului, întrucât acest personal a învățat cum să abordeze și să evalueze riscurile fiscale și controlul intern într-o configurație multinațională.

VALORIFICAREA „MIRACOLULUI” IT

O mobilizare de succes a veniturilor depinde de gestionarea informațiilor și de valorificarea tehnologiilor de lucru cu volume mari de date. În marea lor majoritate, țările care au înregistrat creșteri semnificative cu privire la rata de colectare a veniturilor au profitat de sistemul IT. Georgia și-a automatizat majoritatea proceselor, inclusiv pe cel de depunere electronică (e-filing), în paralel cu instituirea unui sistem de partajare a informațiilor între autoritățile fiscale, contribuabili și bănci, precum și cu instituirea unui portal digital unic.

În urma reformelor de adâncime adoptate de Bulgaria cu asistența Băncii Mondiale în 2003-2008, creșterea capacității operaționale a agenției de administrare fiscală a acestei țări s-a datorat în principal unei revoluții IT în sistem, care a avut doi piloni de susținere: o bază informatică la nivel național accesibilă online și un sistem integrat de management al veniturilor. Conform estimărilor Consiliului Fiscal, Bulgaria a reușit cea mai mare reducere a ecartului de TVA ca procent în venituri teoretice din UE (-8 pp, de la peste 21 la sută în 2015 la 14 la sută).¹⁵

Chiar și țările cu venituri scăzute, precum Cambodgia, Guyana și Liberia, și-au automatizat în același mod sistemul de administrare a impozitelor și taxelor vamale. Având în vedere situația sumbră a colectării digitale a veniturilor în România, poate că primul pas realist ar fi să plecăm de la ipoteza că România prezintă un nivel de dezvoltare instituțională comparabil cu cel înregistrat de Peru și Senegal și să adoptăm reformele sugerate țărilor de mai sus de către actori instituționali care au desfășurat cercetări aprofundate în respectivele state (KfW, International Tax Compact), inclusiv prin realizarea unei analize comparative riguroase cu privire la pachetele IT folosite de agențiile responsabile pentru colectarea veniturilor.¹⁶

Performanța ANAF în această privință este fragilă. Depunerea electronică începe să câștige teren, iar prin mai multe programe internaționale au fost introduse diferite pachete software pentru diverse operațiuni fiscale. Cu toate acestea, gradul de integrare a acestora este inadecvat, iar sistemele se blochează frecvent. În 2013, cu sprijinul Băncii Mondiale, ANAF a început un program de modernizare (RAMP) care a urmărit sporirea eficienței

15 <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20rectificare%201%202019%20final.pdf>

16 <https://www.taxcompact.net/documents/IT-Tax-Administration-Study.pdf/>

colectării și conformării fiscale, programul axându-se pe o infrastructură IT integrată.

Structura acestui program a fost similară cu a aceluia derulat de Banca Mondială în Bulgaria, însă rezultatul global este un eșec. Dat fiind că obiectivul principal al RAMP a fost un sistem informatic care să centralizeze datele financiare din întreaga țară, inexistența lui este dovada eșecului acestui program. Ce rămâne în urma lui? Un sistem de management al veniturilor bugetare (finalizat cu întârziere de abia în 2017), niște cursuri de perfecționare, vagi strategii de conformare voluntară și îmbunătățirea măsurilor antifraudă -- realizări notabile, dar minore ca impact în capacitatea de colectare. Ce s-a făcut/facut în schimb? Centrul Național pentru Informații Financiare, structură a MFP care este departe de avea capacitate deplină de funcționare în sensul informatizării ANAF.

După cinci ani de întârzieri și resurse cheltuite aproape exclusiv pentru tarife de consultanță, Ministerul Finanțelor a renunțat la contract, năruirea programului fiind generată de incapacitatea părții române de a conveni asupra unui element minimal, și anume asupra specificațiilor pentru infrastructura IT.

În lumina acestui eșec și ținând cont de complexitatea extraordinară a procesului de colectare a veniturilor în economiile complexe ale prezentului, iar asta chiar și în țări cu o capacitate mai avansată din acest punct de vedere, este greu să fim optimiști cu privire la Centru Național de Informații Financiare. Acest scepticism este alimentat de faptul că guvernul intenționează să digitalizeze colectarea veniturilor în baza unui parteneriat public-privat - o formă de organizare care a generat rezultate dezamăgitoare și, în anumite cazuri, cu iz penal în evoluția României către e-guvernare, la un preț dublu comparativ cu suma aferentă împrumutului pentru modernizare acordat de Banca Mondială pentru un proiect cuprinzător, care cuprindea și tranziția la tehnologia digitală. Mai mult decât atât, chiar și în țările mult mai dezvoltate din punct de vedere instituțional, parteneriatele public-privat nu sunt utilizate fără discernământ.¹⁷

O sursă de speranță o reprezintă volumul mare de resurse umane care activează în sistemul IT din România, într-o perioadă a schimbărilor profunde de ordin economic și tehnologic. Conform FMI, gradul din ce în ce mai mare de utilizare a tehnologiilor digitale în afaceri și apariția de noi modele de afaceri care sunt puternic dependente de tehnologiile digitale, multe dintre acestea furnizând servicii în schimbul informațiilor cu caracter personal, fac ca aceste afaceri să genereze dividende mari și să fie bine cotate pe piața titlurilor de capital dar, cu toate acestea, să plătească impozite relativ scăzute.

Având în vedere creșterea explozivă a sectorului IT din România, ANAF ar trebui să-și construiască o bază la fel de robustă în domeniul IT propriu și al expertizei juridice internaționale. Însă o astfel de sarcină nu poate fi dusă la îndeplinire fără a plăti salarii competitive unui personal de elită, capabil să urmărească

operațiuni geratoare de venit în timp real, să se coreleze cu omologii din străinătate sau să soluționeze dispute juridiciale complicate.

Marea Britanie, de exemplu, propune alocarea „profitului rezidual” parțial în funcție de valoarea generată de participarea utilizatorului, însă această sarcină are un caracter tehnic extrem de ridicat chiar și pentru personalul FMI (FMI 2019: 15).

Cu excepția cazului în care sunt adoptate reforme în vederea creșterii nivelului de salarizare a personalului IT din agențiile centrale ale statului român, actualmente mult prea scăzut (în cadrul ministerelor de linie, o parte a personalului IT este plătit cu 1,800 RON!), aceasta oportunitate va fi pierdută în viitorul apropiat. În această situație, România nu va avea de ales și va trebui să urmeze cazul țărilor precum India, Chile și Uruguay și să rețină impozite asupra plăților pentru publicitate sau alte servicii digitale specifice prestate de rezidenți pentru companii nerezidente, cu evitarea nevoii de a repartiza venituri atribuite utilizatorilor autohtoni. Astfel de impozite sunt mai simplu de administrat, însă totuși mai ușor de evitat prin aranjamente prin care entități de tip *offshore* afiliate achiziționează serviciile (FMI 2019: 17).

Până la urmă, dacă e să fim ambițioși, reformele realizate de ANAF ar trebui să meargă dincolo de recomandări de tip șablon. În cazul în care statul dorește să facă astfel încât multinaționalele și „noua economie” și mai ales gigantul digitalului să plătească, trebuie să doteze ANAF dincolo de limita automatizării de bază și să exploreze posibilitățile noilor tehnologii TIC precum tehnologia *Blockchain*, așa cum au făcut Estonia și Finlanda (WU/NET Team. 2017). Blockchain este tehnologia care stă la baza monedei virtuale Bitcoin și constă într-un registru distribuit virtual (denumit „chain”[lanț]) de evidențe și tranzacții digitale (denumite „blocks” [blocuri]). Utilitatea acestei tehnologii în materie de impozitare este evidentă, întrucât datele din blockchain sunt generate în „registre distribuite imuabile” (WU/NET 2017) și aceste registre creează o „pistă de audit transparentă, practic imună la corupție și falsificare” (idem 4). La rândul său, aceasta poate genera registre centralizate cu beneficiarii reali (efectivi) din cadrul lanțurilor transnaționale de bogăție (Bal 2018) și

„Poate fi utilizată în orice moment de autoritățile fiscale pentru a dobândi cunoștințe, de exemplu cu privire la sistemele de salarizare și la plățile TVA din interiorul corporațiilor. Acest mod de recepționare a datelor ar putea oferi autorităților fiscale acces direct la registrele financiare ale corporațiilor, așa cum s-a precizat mai sus.

Un astfel de acces direct la date duce la înlăturarea necesității de a verifica vreun „control/audit intern” în cadrul unei corporații, deoarece autoritatea fiscală are deja acest acces.” (Boll și Johansen 2018)

Dovezile în această privință sunt copleșitoare, însă, cu toate acestea, optimismul tehnologic trebuie abordat cu atenție în lumina dovezilor mai nuanțate oferite de științele sociale. Astfel, chiar și statele cu o capacitate administrativă superioară, de exemplu Cehia, înregistrează o performanță extrem de neuniformă din perspectiva transparenței și a aptitudinilor de

¹⁷ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/IOBstudy378publicprivatepartnershipsindevelopingcountries.pdf>

ordin tehnic (Mohelská și Sokolová, 2017). De aceea, este foarte probabil ca „revoluțiile” IT în materie de colectare a veniturilor să fie configurate în funcție de dinamica locală, insuficient analizată.

De exemplu, în urma unui studiu cu privire la colectarea veniturilor realizat în Filipine, s-a constatat că, deși utilizarea IT a făcut posibile sisteme de generare a veniturilor mai transparente și mai responsabile, atât în beneficiul guvernului, cât și în beneficiul contribuabililor, aceste rezultate au depins de nivelul conducerii politice, de natura articulării cererii privind utilizarea IT, de raportul costuri-beneficii și de disponibilitatea aptitudinilor și resurselor tehnice la nivel subnațional. IT poate fi adoptat, scalat și folosit cu scopul de a asigura o mai bună guvernare numai în condițiile stimulării elementelor de mai sus (Canares, 2016).

CAPACITATEA DE CONFORMARE VOLUNTARĂ

Conceperea de strategii direcționate către conformare, fără ca în prealabil să se fi abordat în mod adecvat preocupările contribuabililor potențiali, reprezintă un demers care poate genera doar un succes limitat. ANAF este conștientă de această situație și a transformat conformarea voluntară în principalul său obiectiv strategic (de exemplu ANAF 2018: 3).

Dovezile colectate din țările în curs de dezvoltare cu niveluri scăzute în materie de capacitate de impozitare sugerează puternic că persoanele care au o experiență pozitivă privind furnizarea de servicii publice sunt mai predispuse să-și exprime încrederea în obligația necondiționată a cetățeanului de a-și plăti impozite. Într-adevăr, activarea acestui mecanism specific de schimb social constituie mijlocul politico-economic cel mai fiabil de sporire a conformării voluntare (Bodea și LeBas, 2014; D'Atoma, 2017). Cu toate acestea, în țările cunoscute pentru slabul angajament politic pentru îmbunătățirea furnizării de servicii publice, așa cum este cazul României, o astfel de acțiune reprezintă o sarcină pe termen lung și complicată din punct de vedere politic (Ban, 2016; 2019). Pe termen scurt, există soluții simple de domeniul condițiilor pur administrative.

Între 2012 și 2017 s-a înregistrat un salt abrupt al obligațiilor fiscale aferente veniturilor din străinătate (chiar dacă la un nivel foarte scăzut), ca urmare a informării proactive asigurate de ANAF în rândul categoriei HNWI cu privire la obligațiile acestei categorii de a plăti impozit pentru respectivele venituri. În urma sprijinului norvegian, ANAF dispune de o Agenție de Integritate funcțională (ANAF 2018: 45).

Alte măsuri sunt însă mai puțin convingătoare. Postarea de broșuri pentru o singură temă (plata eşalonată a impozitelor) pe site-ul web sau organizarea de sesiuni Facebook cu o rată de participare scăzută par a fi niște acțiuni cu o utilitate limitată, având în vedere procentul mic de persoane capabile să folosească internetul în rândul multor categorii de contribuabili și neîncrederea generală că e-guvernarea poate deveni o realitate a statului român. Crearea centrului de asistență telefonică (*call center*) a reprezentat un pas înainte în apropierea dintre ANAF și cetățeni, într-o configurație mai impersonală.

Cu toate acestea, judecând după intervalele îndelungate de așteptare și numărul mic de apeluri telefonice (172.506 în 2017) în raport cu baza de impozitare aferentă contribuabililor, se pare că acest centru se confruntă cu deficiențe severe de personal.

ANAF ar trebui să analizeze posibilitatea de a aplica alte măsuri fundamentate pe date concrete, care ar putea să conducă la sporirea conformării voluntare, prin dispunerea celor de mai jos. Pe baza studiilor existente, se poate începe cu o soluționare mai rapidă a litigiilor și cu prelucrarea mai rapidă a cererilor de restituire a impozitelor, ca mecanisme ce reduc incertitudinea și frustrarea, stimulând în paralel un sentiment de justiție procedurală în rândul cetățenilor în cazul cărora s-a raportat în mod repetat un grad scăzut de încredere în autoritățile fiscale (Goben și van Dijke, 2017). Apoi, ar fi logic să se depășească stagiul răspunsurilor șablon atunci când se solicită feedback-ul contribuabilului cu privire la servicii și implicarea participativă a cetățenilor în pilotarea de noi măsuri fiscale. Conform dovezilor extrase din studiile de psihologie economică, gradul de conformare este mai mare atunci când sunt luate în considerare în mod serios - nu doar pro forma - opiniile cu privire la contribuțiile fiscale și la repartizarea impozitelor (Casal et al., 2016). În general, gradul de respectare a regulamentelor naționale crește odată cu sporirea gradului de implicare a actorilor sociali nespecializați în procesul de concepere a regulilor (Malesky și Tausig, 2016).

De asemenea, ANAF ar putea aplica abordări mai pedagogice în cazul contribuabililor mai puțin sofisticați din punct de vedere fiscal și ar putea avea în vedere asigurarea de educație fiscală mai degrabă decât aplicarea de sancțiuni imediate acestora atunci când se regăsesc într-o situație de nerespectare nesistematică a obligațiilor fiscale. Experimentele pe teren au constatat că tratarea cu amabilitate a contribuabililor de către administrația financiară pe parcursul proceselor de audit (Feld și Fey, 2007) și încrederea în autoritățile fiscale (Kastlunher și Kirchle, 2010) sunt factori care duc la creșterea conformării fiscale. În țări extrem de diferite precum Australia și Malaezia, s-a constatat că lipsa cunoștințelor de ordin fiscal în rândul persoanelor fizice și IMM-urilor conduce la neconformare - în mod deliberat sau nu (Mckerchar și Hansford, 2015; Loo et al., 2009). Totodată, deducerile pentru contribuabilii care utilizează audituri fiscale voluntare în timp real/proceduri de pre-completare online par a da roade. Există dovezi clare că astfel de proceduri sunt strâns corelate cu atingerea unei performanțe sporite, prin îmbunătățirea preciziei datelor transmise (Ibrahim și Curtis, 2011; Beck și Lisowski, 2013; Okello, 2014).

A se avea în vedere și studiile emblematice cu privire la cantoanele elvețiene realizate în perioada 1970-1995. Acestea au constatat că autoritățile fiscale din Elveția se comportau ca și când erau conștiente de reacția contribuabililor atunci când aceștia din urmă erau tratați cu respect sau nu. O relație 'respectuoasă' inițiată de autoritățile fiscale în raport cu contribuabilii duce la sporirea moralului fiscal, pe când o relație 'autoritară', bazată pe instrumente de descurajare, duce la reducerea motivației de a face evaziune fiscală, însă moralul fiscal este subminat sau erodat. Cu toate acestea, abordarea autoritară duce la erodarea moralului fiscal în mai mare măsură atunci când cetățenii aparțin unor categorii caracterizate de

intensă implicare politică, în timp ce abordarea respectuoasă stimulează moralul fiscal atunci când cetățenii au mai mult de câștigat de pe urma acestei variabile (Frey și Feld, 2002).

RAPORTAREA CRITICĂ LA COMPROMISURILE AFERENTE SIMPLIFICĂRII

Simplificarea a apărut în ultimele decenii ca o soluție directă și fără eforturi (de tip „glonț de argint”) pentru o mai bună colectare a veniturilor. Logica este intuitivă: procedurile complexe și procesele îndelungate de depunere a declarațiilor de venituri duc la îndepărtarea contribuabililor și la reducerea gradului de conformare voluntară în rândul acestora. Conform bazelor de date *Paying Taxes (Plata impozitelor)* ale Pricewaterhouse Coopers', în intervalul 2004 - 2017, România a fost printre cele mai performante state din punctul de vedere al reducerii numărului de ore necesar pentru depunerea documentelor fiscale și plata impozitelor. Acest lucru este adevărat atât cu privire la veniturile salariale, cât și cu privire la profituri corporative.

Contrar exagerărilor din mass-media, în România, numărul plăților fiscale pentru veniturile salariale a scăzut de la 72 în 2014 la 1 în 2017, iar această situație situează România alături de cel mai performant stat, Danemarca. Același lucru este valabil și pentru plățile aferente impozitelor pentru veniturile corporative care, în aceeași perioadă, au scăzut de la 4 la 1. Mai mult, România a depășit Danemarca în alte domenii, întrucât numărul de ore necesar pentru finalizarea procedurilor fiscale în România reprezintă jumătate din timpul petrecut de firmele și lucrătorii din Danemarca în acest scop.

COLECTAREA PRIN TERȚI

Colectarea majorității impozitelor se face prin instituții terțe, de exemplu prin angajatori, bănci, fonduri de investiții și fonduri de pensii. Însă, dacă impozitele pe venitul persoanelor fizice sunt raportate de angajatori în numele statului, ducând la niveluri sporite de aplicare a legislației fiscale pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice (decalajul în materie de impozit pe venit este cel mai mic), raportarea realizată în România de către terți nu acoperă o mare parte din venitul impozabil. Ori, este bine documentat faptul că rata evaziunii fiscale în cazul veniturilor persoanelor fizice este în medie de 56 la sută atunci când raportarea informațiilor se realizează « puțin sau deloc » (fenomen care se regăsește și în contexte instituționale mai dezvoltate ca SUA sau Danemarca), ea scăzând sub 5 la sută când raportarea informațiilor este substanțială (Kleven et al., 2011).

Constatarea s-a confirmat atunci când a fost testată în 14 țări avansate, pe parcursul unei perioade foarte îndelungate, atât pentru impozitele pe venitul persoanelor fizice, cât și pentru taxa pe valoare adăugată. De importanță deosebită pentru misterul situației „rată mare de creștere economică - venituri în scădere” din România este faptul că bine-cunoscuta corelație pozitivă dintre suma impozitelor colectate și PIB-ul pe cap de locuitor, de la o țară la alta, la un anumit moment dat, este determinată în totalitate de impozitele raportate de terți prin mijloace moderne, neexistând nicio corelație cu impozitele raportate în mod tradițional, din proprie inițiativă (autoraportare).

În cele din urmă, structura economică a României, ancorată în jurul a 1,000 de companii care dețin aproape jumătate din economie, pare încurajatoare, întrucât același studiu a constatat că suma impozitelor colectate și conformarea fiscală sunt asociate în mod pozitiv cu dimensiunea companiei, atât între țări, cât și în interiorul unui stat. Într-adevăr, există dovezi copleșitoare că societățile comerciale mari și complexe pot acționa ca terți intermediari (Kleven et al., 2016). Atunci când vorbim de cazul României, implicația majoră a acestei analize este că ANAF ar trebui să sporească în mod semnificativ utilizarea de astfel de companii-terț, în special bănci și alte instituții financiare - pentru operațiunile de raportare fiscală.

ÎMBUNĂTĂȚIREA TRANSPARENTEI DATELOR

Pentru o analiză serioasă a gradului de colectare a veniturilor sunt necesare date la nivel de societate comercială. În prezent, autoritățile nu își îndeplinesc obligația de a pune în mod sistematic la dispoziția publicului date prelucrate la nivel de societate comercială. Astfel, pe pagina sa de Internet, Ministerul Finanțelor publică un număr limitat de indicatori financiari. Mai mult, decât atât, aceștia sunt protejați prin coduri CAPTCHA, ceea ce restrânge posibilitatea de a realiza analize la scară largă. La rândul lor, datele de la Registrul Comerțului pot fi accesate numai în baza unui tarif plătit per societate comercială și, uneori, aceste date sunt în contradicție cu datele obținute de la Ministerul Finanțelor, reflectând un alt exemplu de punct slab, de natură instituțională, cu care se confruntă statul român, și care a fost deja bine documentat (Adascalitei și Guga, 2018; Volintiru, 2018; Tudor, 2018).

Recomandăm Ministerului Finanțelor să publice în mod proactiv, pe pagina sa de Internet, date sistematice și coerente la nivel de societate comercială cu privire la profitul impozabil și la suma totală a impozitului pe profit plătită de societățile comerciale, așa încât cotele efective de impozitare să poată fi văzute de toți contribuabilii. Ca prim pas în acest demers, autoritățile ar trebui să publice de îndată acești indicatori pentru societățile foarte mari incluse de ANAF în lista „marilor contribuabili”.

Încurajarea analizelor care folosesc intensiv date pe baza cărora se poate exprima o opinie despredespre afirmațiile de ordin general cu privire la impozitarea efectivă în mediul corporativ din România ar fi în beneficiul autorităților române, în beneficiul cetățenilor români care solicită dreptul de a cunoaște cum se pot finanța mai bine bunurile publice, dar și în beneficiul cercetătorilor care analizează modelele pe care le-ar putea evidenția datele la nivel de societate comercială făcute publice, pe scară largă. Prin evidențierea inconsistențelor cu privire la date și modele, cercetătorii pot sprijini factorii de decizie politică în procesul de îmbunătățire a sistemului de colectare a datelor, asigurând totodată răspunsuri la aspectele neclare în materie de politică, dar și sugestii cu privire la modul în care pot fi soluționate solicitările democratice privind redistribuirea, în condițiile resurselor existente.

De asemenea, Ministerul Finanțelor ar trebui să publice pe pagina sa de Internet și date cu privire la beneficiarii reali (efectivi) (UBO) pentru cele mai mari societăți comerciale,

asigurarea transparenței UBO pentru primele 100 cele mai mari firme trebuind să devină o prioritate. Datele pe care le-am achiziționat de la Registrul Comerțului dovedesc importanța datelor despre UBO: anumite firme sunt deținute de filiale românești ale unor companii internaționale. Datele despre UBO ar permite identificarea rapidă a acestui tip de firme ca fiind societăți străine, și nu autohtone ca în eșantionul nostru. De asemenea, ar permite o identificare mai precisă a controlului străin și a sursei reale a capitalului.

ÎMBUNĂTĂȚIREA RAPORTĂRII ANUALE

Rapoartele anuale ale ANAF ar trebui să fie mai detaliate și să utilizeze exprimări mai concrete. Pentru a exemplifica această afirmație, menționăm că ANAF, în rapoartele sale, nu prezintă dovezi clare cu privire la măsurile de conformare voluntară aplicate de-a lungul timpului, ceea ce face ca evaluarea sistematică să fie practic imposibilă.

Mai mult decât atât, rapoartele anuale ale ANAF cu privire la conformarea voluntară sunt caracterizate în mod preponderent de afirmații vagi care lasă impresia că s-au făcut eforturi

nesemnificative în materie de conformare voluntară. Să luăm un singur exemplu: se raportează că ANAF a desfășurat activități menite să consolideze „comunicarea cu organizațiile profesionale relevante care activează în domeniul colectării impozitului pe profit/venit,” (ANAF 2018: 13). Cu toate acestea, nu se precizează care au fost aceste organizații, în ce a constat comunicarea și care au fost rezultatele din perspectiva activităților realizate de ANAF în materie de conformare voluntară.

În lipsa unor exprimări concrete și a indicatorilor care evidențiază îmbunătățirile realizate, este imposibilă furnizarea de evaluări precise cu privire la acest domeniu esențial al capacității de colectare a veniturilor. Date fiind lipsurile mai sus menționate, ar putea exista tentația de a concluziona că ANAF nu a făcut cu adevărat multe eforturi care să genereze niște rezultate concrete, dacă avem în vedere disponibilitatea instituției de a raporta indicatori în cazul veniturilor din străinătate obținute de persoanele cu disponibilități financiare ridicate și lipsa acestei disponibilități în cazul tuturor celorlalte categorii de contribuabili. O astfel de concluzie poate fi incorectă, însă sarcina probei revine ANAF, în sensul de a dovedi că situația nu stă astfel.

IMPOZITAREA PROGRESIVĂ A VENITURILOR ȘI AVERILOR

MĂRIREA IMPOZITULUI PE DIVIDENDE. ELIMINAREA SCUTIRILOR LA TRANZACȚIILE IMOBILIARE ȘI MĂRIREA TREPTELOR DE IMPOZITARE LA ACESTE TRANZACȚII

Așa cum rezultă de mai sus, o revoluție a capacității de colectare pe cale administrativă poate face multe. Însă are și limitele ei. Pentru a demonstra seriozitate cu privire la colectarea veniturilor, se impune ca România să adopte un angajament politic clar și multipartizan de modificare a cadrului legislativ, care să favorizeze un salt istoric în colectare. Nu este întâmplător că Bulgaria, țară care a demonstrat că mărirea colectării nu e fizică atomică chiar dacă nu ești stat scandinav, a pus reformele legislative în capul listei de priorități și a integrat expertii internaționali în procesul de luare al deciziilor. Printr-un program al Băncii Mondiale, Bulgaria a realizat o primă reformă a administrației fiscale în perioada 2003-2008, cu rezultate excepționale, așa cum am arătat mai sus, iar finanțarea și designul reformelor au fost similare cu cele din programul Băncii Mondiale în România.

În primul rând, Parlamentul ar trebui să consolideze prin lege resursele și autonomia ANAF. Având în vedere rolul strategic pe care îl joacă cu privire la funcționarea statului, societății și economiei, personalul ANAF ar trebui să reprezinte un corp guvernamental de elită, caracterizat de existența unor bugete sigure, promovare în funcție de performanță, salarii competitive și prestigiu profesional.

Noi susținem însă că este nevoie de mai mult. Dat fiind exemplul capacității administrative și tehnice deosebite a unor instituții publice românești ca BNR, credem că, în paralel cu autonomia reală, este nevoie de finanțare multianuală adecvată și, cu sprijin european, de reforme de profunzime ale guvernării interne a ANAF, pentru o creștere considerabilă a capacităților sale. Totul în schimbul adoptării unor protocoale de angajare, promovare și operare drastic schimbate în cadrul acestei instituții. Această „mare înțelegere” ar putea reprezenta un moment de tip „refondare” sau reconstituire, într-o perioadă în care salariile la ANAF devin mai competitive, iar presiunea în vederea unui grad sporit de colectare a veniturilor, exercitată de un număr mare de factori politici și economici, este și ea din ce în ce mai mare.

Blocajul legislativ este evident și nici cea mai bine intenționată și autonomă conducere a ANAF nu poate face multe dacă modul de angajare și promovare a personalului ANAF nu se schimbă fundamental, mai ales că instituția se pregătește să treacă la pensie câteva mii de angajați în anii care vin.

Actualmente, recrutarea funcționarilor publici debutanți, cum sunt inspectorii debutanți de la ANAF, se face prin promovarea unui concurs pentru ocuparea unei funcții publice, efectuarea unei perioade de stagiu și obținerea unui calificativ corespunzător pentru a putea fi numiți funcționari publici definitiv, în condițiile Codului Administrativ. Acest cadru legislativ nu a dat performanță și este inadecvat unei economii adânc implantate în lanțurile transnaționale de producție. Din acest motiv, susținem cererea actuala conduceri ANAF de a se crea un cadru legislativ prin care absolvenții să fie selectați în funcție de o serie de note finale la examenul de absolvire al Școlii de Fiscalitate, Finanțe Publice și Vamă, competențe digitale și performanță la stagiatură cu mentorat în teren. La finalul perioadei de stagiu, debutanții vor trebui să susțină un alt examen și numai după promovarea lui vor putea fi fixați pe post. Curricula Școlii de Fiscalitate, Finanțe Publice și Vamă să fie similară cu cea din statele în care se colectează 40 la suta din PIB la buget.

În al doilea rând, având în vedere opinia larg răspândită conform căreia corporațiile multinaționale, atât de importante din punct de vedere structural pentru economii de piață dependente precum România, sunt intens stimulate să-și minimizeze amprenta fiscală prin prețuri de transfer și activități financiare (Bryan et al., 2017; Ylönen și Teveinen 2018; Khouri et al. 2019), este necesară adoptarea de legi care să modernizeze cadrul juridic necesar pentru a răspunde acestei provocări extrem de specifice și sistemice. Pe baza cercetărilor efectuate de OCDE, se poate susține că ar trebui instituită prin legislație obligația conform căreia corporațiile multinaționale să depună rapoarte fiscale pe veniturile din fiecare țară. Mai mult decât atât, după depunere, ele vor trebui să pună respectivele rapoarte la libera dispoziție a tuturor autorităților fiscale. Rapoartele specifice fiecărei țări ar trebui puse la dispoziția publicului în decurs de 30 de zile de la depunere.

Totodată, CMN ar trebui să fie obligate prin lege să raporteze numele persoanelor fizice care au calitatea de beneficiari reali (efectivi) ai acțiunilor în respectivele corporații și să actualizeze aceste nume în evidențele publice disponibile online. În plus, în rapoartele anuale ale companiei, accesibile publicului, ar trebui

să precizeze toate filialele, și nu doar subcategoria filialelor „semnificative”. Aceste măsuri sunt în spiritul Directivei împotriva evitării obligațiilor fiscale a Uniunii Europene (ATAD).

În al treilea rând, factorul politic trebuie să recunoască faptul că legătura dintre impozitarea regresivă și colectarea slabă a impozitelor reprezintă o amenințare majoră pentru societatea și economia României. Până acum în România impozitarea tip cotă unică a fost pusă în discuție doar cu argumente legate de insuficiența veniturilor statului în PIB. Aici dorim să scoatem în evidență problemele pe care le ridică această filosofie fiscală în ce privește conformarea fiscală a contribuabililor.

Indiferent de meritele de ordin economic ale impozitelor progresive comparativ cu impozitele tip cotă unică, dacă avem în vedere numărul mic de contribuabili care înregistrează venituri personale ridicate, vom observa că există dovezi considerabile că regimurile de impozitare progresivă a venitului persoanelor fizice afectează pozitiv moralul fiscal al mării majorități a plătitorilor și, de aceea, prezintă importanță din perspectiva colectării veniturilor.

Motivul este că factorii generatori ai moralului fiscal sunt legați între ei de simțul dreptății (fiscale) care se manifestă odată cu impozitarea progresivă. Astfel, regimurile fiscale progresive cu cote simple promovează coeziunea socială prin reducerea inegalității bogăției și a veniturilor (Saez, 2017), stimulează efortul de muncă (Pantya et al., 2016), consolidează satisfacția publică față de sistemul fiscal (Oishi et al., 2018) și, dacă sunt cuplate cu servicii publice de calitate, duc la sporirea conformării voluntare (Scheve și Stasavage, 2016) atât în rândul grupurilor cu venituri scăzute, cât și în cadrul grupurilor cu venituri ridicate (Berens și Schiller, 2016). În plus, conform aceleiași ipoteze a echității (fiscale), un studiu dedicat susținerii de care se bucură

impozitarea progresivă în Europa de Est a constatat că lipsa de încredere în sistemul juridic și convingerea că autoritățile fiscale

tratează preferențial anumite persoane reprezintă factori care cresc susținerea pentru impozitarea progresivă. Această constatare sugerează că impozitul pe venitul personal în sistem progresiv ar putea fi înțeles de publicul larg ca reprezentând o măsură de justiție (fiscală) vis-à-vis de inegalitățile apărute ca urmare a corupției (Domonkos, 2015).

Mergând dincolo de impozitul pe venitul persoanelor fizice, soluția cea mai la îndemână pe acest palier este eliminarea scutirilor extrem de vizibile de impozit pentru tranzacțiile cu bunuri imobile și mărirea impozitului foarte scăzut perceput în cazul dividendelor. Astfel, în 2017, tranzacțiile cu bunuri imobile cu o valoare mai mică de 95.000 euro au fost scutite de impozit, ceea ce a dus la o reducere cu 80 la sută a veniturilor colectate din acest tip de impozite (aproximativ 87 milioane euro) (Consiliul Fiscal 2018: 58). Având în vedere prețurile medii ale proprietăților imobiliare, măsura a avantajat în mod evident grupurile cu venituri mai mari.

Există în rândul patronatelor sentimentul că patronii sunt apăsați excesiv de fisc. Însă dacă ne uităm la cifrele globale, legislația fiscală ține acționariatul într-un cvasi-paradis fiscal. Cifrele Consiliului Fiscal sunt clare: după 8 ani consecutivi de creștere economică accelerată, marcată de profituri fără precedent la nivelul societăților comerciale, statul român abia a reușit să colecteze 5 la sută din încasările sale din impozitul pe dividende. Este vorba de suma destul de mică de 360 milioane de euro, așadar echivalentul a aproximativ 70 de kilometri de autostradă. Reducerea, cu efect prociclic intens, a impozitului pe dividende, de la 16 la sută la 5 la sută în 2017, a determinat, în anul următor, scăderea cu 16 la sută a veniturilor fiscale din impozitul pe dividende.

IMPOZITAREA LA TOP 100 COMPANII

PREMISELE STUDIULUI DE CAZ

În cadrul acestui studiu de caz analizăm profitabilitatea primelor 100 cele mai mari firme din România, pentru a vedea dacă există diferențe semnificative între firmele cu capital autohton și cele cu capital străin.

În literatura despre paradisurile fiscale sunt constatate diferențe notabile între nivelurile de profitabilitate înregistrate de firmele cu capital străin și cele ale firmelor autohtone. Ar putea fi România considerată a reprezenta, de asemenea, un paradis fiscal?

Pentru a răspunde la această întrebare, realizăm o comparație între rata profitabilității firmelor cu capital străin și cea a firmelor cu capital autohton și investigăm dacă există discrepanțe considerabile între acestea. Profitabilitatea este esențială atunci când vorbim despre impozitare.

Literatura de specialitate în materie de ISD și comerț internațional a evidențiat că firmele cu capital străin tind să fie mai mari și de obicei mai profitabile, deoarece pot valorifica efectele de rețea sau pot apela la tehnologii avansate. Cu toate acestea, literatura mai recentă cu privire la transferul de profituri a evidențiat că firmele cu capital străin prezintă tendința de a fi semnificativ mai profitabile în paradisuri fiscale, în timp ce în țările UE care nu sunt paradisuri fiscale nu se înregistrează o diferență economică notabilă. De asemenea, noi studii cu privire la transferul de profituri în țări care nu sunt paradisuri fiscale (Hanson, Olofsdotter, & Thede, 2016) constată că filialele străine prezintă tendința de a fi mai profitabile decât firmele autohtone, însă plătesc un impozit relativ mai mic, iar acest lucru se potrivește cu ipoteza planificării fiscale agresive (Palan, Murphy, & Chavagneux, 2013; Liu, Schmidt-Eisenlohr, & Dongxian, 2017).

Apoi, ne punem întrebarea: Cât de importante sunt activitățile financiare pentru firmele din Top 100? După cum reiese din literatura recentă cu privire la transferul de profituri, activitățile de acest tip pot fi utilizate cu scopul de a transfera profituri între filiale ale aceluiași conglomerat, cu scopul de a minimiza cuantumul obligațiilor fiscale. În această secțiune vom analiza activitatea financiară, pentru a evalua dacă cheltuielile cu dobânzile reprezintă o componentă disproporționată a costurilor totale ale firmelor. O astfel de activitate ar putea semnală transferarea datoriei interne, și anume o situație în care companiile se folosesc de datoria internă a unei filiale străine cu

scopul de a-și majora propriile cheltuieli deductibile și de a-și reduce totalul profiturilor impozabile.

DE CE COMPANIILE DIN TOP 100?

Concentrarea pe companiile din Top 100 este importantă tocmai din cauza faptului că aceste companii nu sunt reprezentative pentru întreaga economie a României. Este posibil ca realizarea acestei analize asupra celor mai mari 100 de firme, lăsând deoparte întreaga populație de companii, să genereze concluzii diferite.

Este de asemenea important să menționăm că, întrucât datele statistice din România nu cuprind date la nivel de societate comercială organizate în funcție de locația acționarilor, efectuarea unor studii mai cuprinzătoare ar presupune resurse financiare mult mai mari decât cele de care dispunem.

Acestea fiind spuse, cele mai mari 100 de firme formează o bază solidă pentru realizarea unei cercetări inițiale, deoarece aceste firme sunt deosebit de importante pentru economia României și prezintă caracteristici care le permit să raporteze informații credibile. În primul rând, în 2017, aceste societăți comerciale au înregistrat vânzări totale în valoare de 295 miliarde RON (61,7 miliarde euro). Pentru comparație, precizăm că PIB-ul României în anul respectiv a fost de 211 miliarde euro. O singură firmă, Dacia-Renault, a fost responsabilă pentru 7,7 la sută din totalul exporturilor în 2012. În al doilea rând, acest grup de firme de elită prezintă un risc scăzut de raportare a unor date neglijente. Presupunem că toate societățile comerciale incluse în eșantionul nostru au acces la servicii contabile de calitate, astfel încât raportează date de calitate către autoritățile române. În cele din urmă, toate firmele se regăsesc în lista marilor contribuabili întocmită de ANAF (administrația fiscală din România), ceea ce face foarte probabil ca evidențele acestora să fie verificate de autoritățile fiscale.

Există două limitări care trebuie subliniate aici. În primul rând, având în vedere dimensiunea redusă a eșantionului utilizat în studiul nostru, nu am putut analiza eterogenitatea înregistrată la nivel sectorial din punctul de vedere al profitabilității și al cotelor efective de impozitare. Considerăm că această eterogenitate este relevantă pentru realizarea unei analize cuprinzătoare a impozitării societăților comerciale și intenționăm să o avem în vedere în cercetările viitoare. În al doilea rând, pentru a evita interpretările eronate, dorim să subliniem că acest studiu nu trebuie considerat a reprezenta o analiză cuprinzătoare a

eterogenității impozitării efective a societăților comerciale din România, ci doar o cercetare descriptivă inițială.

Obiectivul final al studiului este acela de a ghida și stimula realizarea de cercetări viitoare cu privire la acest aspect, trăgând totodată un semnal de alarmă pentru publicul pentru larg despredespre importanța critică a unui acces transparent la niște date ușor de prelucrat privind impozitarea din România.

Datele cuprind indicatori selectați din bilanț și din contul de profit și pierdere al celor 100 de societăți nebankare care au înregistrat cea mai mare cifră de afaceri în 2017. Este vorba de două seturi de date distincte: primul set de date acoperă o gamă restrânsă de indicatori financiari și de date privind proprietatea și a fost achiziționat de la Registrul Comerțului din România. Al doilea set de date a fost descărcat de pe pagina oficială de Internet a Ministerului de Finanțe¹⁸ și apoi fuzionat cu datele achiziționate de la Registrul Comerțului din România.

Trebuie menționat că eșantionul nostru cuprinde exclusiv date neconsolidate la nivel de societate comercială. Cu excepția OMV Petrom Group, care are două firme incluse în eșantionul nostru (OMV Petrom Marketing și OMV Petrom Gas), toate celelalte grupuri par a fi reprezentate de o singură firmă în cadrul Top 100 cele mai mari societăți comerciale. Totodată, acest lucru înseamnă și că datele noastre cu privire la proprietate reflectă proprietarul declarat, mai degrabă decât beneficiarul real (efectiv). Această distincție este importantă, deoarece este probabil ca situația pe care o reflectă să conducă la subestimarea gravă a numărului de companii cu capital străin incluse în eșantion: dacă o companie este deținută de o soră autohtonă care, la rândul său, este deținută de o filială străină, cea dintâi ar apărea în eșantionul nostru la categoria companie autohtonă.¹⁹

În Tabelul 7 este prezentată o situație a țărilor în care își au reședința acționarii celor mai mari societăți comerciale incluse în Top 100. O firmă este alocată unei țări dacă cel mai important acționar al firmei are reședința în respectiva țară.

În practică, după cum se poate observa în Tabelul 8 din Anexă, firmele pot fi repartizate în mod corect pe țări: 91 la sută dintre firme sunt deținute în proporție de peste 90 la sută de rezidenți ai unei singure țări, pragul minim fiind de 51 la sută. Per ansamblu, domină capitalul străin, aproape două treimi din firmele incluse în Top 100 raportând că cel mai important deținător este nerezident.

Celelalte 10 firme românești din eșantion sunt deținute de stat cel puțin parțial: obiectul lor de activitate vizează infrastructura strategică, de exemplu producția de energie electrică și construcția de drumuri, sau transporturile - precum compania feroviară națională CFR și cel mai important operator de transport aerian, Tarom. În cadrul eșantionului, cea mai importantă sursă de capital străin este Olanda: acționarii rezidenți în Olanda dețin pachetul majoritar de acțiuni în 26 dintre cele mai mari firme incluse în Top 100, comparabil cu toate firmele românești cu capital autohton, atât publice cât și private (27). Per ansamblu, capitalul olandez, german și francez reprezintă aproape jumătate din firmele cu capital străin incluse în Top 100.

Tabelul 7

Proprietatea asupra celor mai mari firme incluse în Top 100

Cel mai important acționar – țară	Număr de societăți comerciale
Cu capital străin	73
Olanda	26
Germania	14
Franța	6
Elveția	6
Austria	5
Luxemburg	5
Italia	4
Cipru	2
Belgia, Cehia, Ungaria, Marea Britanie, SUA	Câte 1 fiecare
Cu capital autohton	27
Private	17
Deținute de stat	10
Total	100

În Tabelul 8 sunt prezentate detalii suplimentare cu privire la firmele incluse în eșantionul nostru și se confirmă importanța sistemică a capitalului străin în România. Toate firmele din Top 100 care activează în industria prelucrătoare au capital străin, sectorul farmaceutic evidențiindu-se ca singurul sector în care se înregistrează un echilibru între firmele cu capital străin și cele cu capital autohton. În continuare, tabelul evidențiază distribuția celor mai importante firme românești, în funcție de industrie și de forma de proprietate. Cele mai multe firme cu capital autohton (11) se găsesc în sectorul energetic, petrolier și de gaze naturale, pe locul următor situându-se firmele din comerțul cu amănuntul (4) și din sectorul farmaceutic (3). Din cele 6 industrii în care activează atât firme cu capital autohton, cât și firme cu capital străin, în patru (agrobusiness, petrol, produse farmaceutice, comerț cu amănuntul) se regăsesc firme cu capital autohton care au, în medie, active totale mai mari, iar în două (TI, alte sectoare) se regăsesc firme cu capital străin care au active mai mari.

Figura 19 prezintă numărul de angajați din companiile private cu capital străin și autohton. Din nou, este evidentă importanța critică a capitalului străin pe piața forței de muncă. Companiile străine tind să aibă un număr mai mare de angajați (a se vedea caseta a doua din Figura 20). Ambele tipuri de companii au

¹⁸ Sursa: Calcule realizate de autori.

¹⁹ Eșantionul nostru inițial cuprindea 17 întreprinderi deținute de stat, care activau în sectoare precum transport, petrol și energie. Am decis să excludem aceste întreprinderi din analiza privind profitabilitatea, cotele efective de impozitare și activitățile financiare, deoarece obiectivul urmărit de aceste întreprinderi ar putea viza bunuri publice, strategice și alte aspecte nelegate de piață, care nu prezintă relevanță pentru societățile comerciale din sectorul privat.

crescut constant, ca mărime, în perioada 2012-2017. În special, o companie străină de dimensiune medie a crescut cu 29 la sută, de la 2.100 de angajați la 2.718 de angajați, în timp ce o companie autohtonă medie a înregistrat o creștere de numai 14,4 la sută, de la 1.741 la 1.991 de angajați. De menționat totuși că această medie cuprinde efecte compuse importante: după cum se arată în Tabelul 8, industriile dominate de companii

autohtone mari sunt diferite de cele dominate de companii străine mari.

În termeni concreți, marea majoritate a firmelor autohtone își desfășoară activitatea în sectorul petrol și gaze naturale, care are tendința de a fi un sector care utilizează capitalul în mod extrem de intensiv.

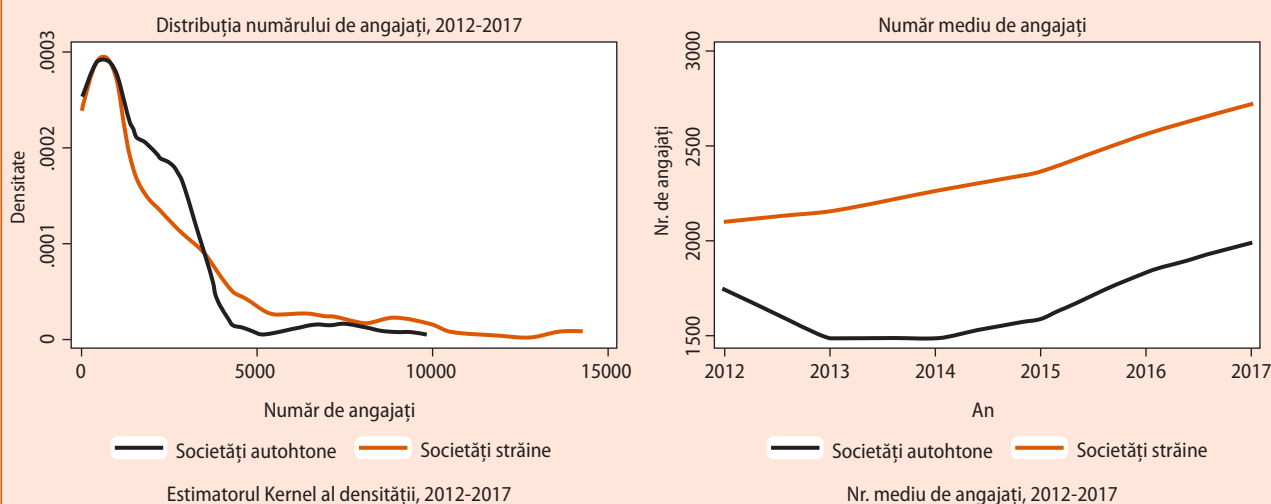
Tabelul 8:

Cele mai mari societăți comerciale românești din Top 100, în funcție de industrie și formă de proprietate

Industrie	Număr de societăți comerciale		Active medii totale, 2017 (milioane RON)		Venituri medii, 2017 (milioane RON)	
	Capital străin	Capital autohton	Capital străin	Capital autohton	Capital străin	Capital autohton
Agrobusiness	8	2	162	843	262	775
Energie, petrol și gaze	8	11	1.611	5.452	3.181	4.327
TIC	3	1	4.619	811	3.351	1.089
Industria prelucrătoare – Auto	23	0	2.367	–	3.351	–
Industria prelucrătoare – altele	13	0	2.049	–	1.993	–
Altele	3	2	1.803	472	1.695	1.695
Produse farmaceutice	2	3	1.553	3.348	1.533	2.734
Comerț cu amănuntul	10	4	2.379	2.608	3.733	3.193
Firme deținute de stat în alte sectoare	0	4	–	9.533	–	1.381
Tutun	3	0	1.611	–	4.112	–

Figura 19:

Număr de angajați, fără a lua în considerare întreprinderile deținute de stat (2012-2017)



PROFITABILITATE

În Tabelul 9 se prezintă o imagine de ansamblu a profitabilității companiilor cu capital privat, în funcție de o gamă de indicatori, de exemplu profitul brut calculat ca procent din activul total și cifra de afaceri netă calculată ca procent din activul total. Se poate observa că profiturile medii normalizate sunt în mod consecvent mai mari în cazul firmelor străine comparativ cu firmele autohtone, iar aceste două tipuri de companii înregistrează o valoare similară numai din punctul de vedere al valorilor medii aferente profitului brut ca procent din cifra de afaceri netă și profitului net ca procent din cifra de afaceri netă. În același timp, ratele de profitabilitate prezintă variații mari în cadrul observațiilor.

Pentru a exemplifica, cele mai mari pierderi, exprimate atât ca procent din activul total, cât și ca procent din venituri, au fost înregistrate de Blue Air în primii săi ani de existență.

Se poate presupune că aceste pierderi au fost cauzate de investițiile mari necesare pentru operarea unei companii aeriene. De cealaltă parte, compania cea mai profitabilă - judecând după procentul cifrei de afaceri - a fost Leroy Merlin, în 2017, iar dacă judecăm după procentul din activul total, Continental Automotive. În același timp, printre întreprinderile deținute de stat s-au regăsit atât cei mai mari perdanti, cât și cei mai mari câștigători. Cu toate acestea, având în vedere dimensiunea redusă a eșantionului și diferitele sisteme de guvernare aplicate în companiile incluse în eșantion, ne-am restrâns analiza la companiile cu capital privat.

Tabelul 9

Rate de profitabilitate, fără a lua în considerare întreprinderile deținute de stat (2012-2017)

Indicator	Valoare medie		Valoare minimă		Valoare maximă	
	Capital străin	Capital autohton	Capital străin	Capital autohton	Capital străin	Capital autohton
Profit brut, % din activul total	4,24	2,82	-36,60	-75,48	41,97	17,00
Profit brut, % din cifra de afaceri netă	3,55	3,03	-29,78	-54,41	36,83	19,81
Profit net, % din activul total	3,39	2,08	-36,60	-75,48	35,14	15,00
Profit net, % din cifra de afaceri netă	2,84	2,39	-33,87	-54,41	32,37	16,19
Cifra de afaceri netă, % din activul total	158,02	173,57	0,98	14,89	576,51	871,12
Total datorii, % din activul total	38,37	41,32	2,26	6,15	133,29	90,71

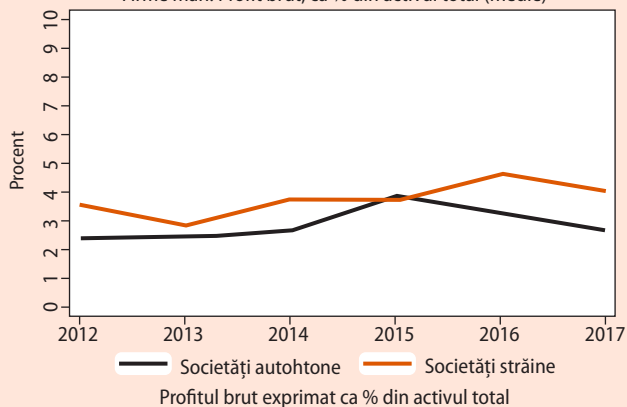
Acestea fiind spuse, nivelurile profitabilității variază în timp între cele două tipuri de companii. Figura 20 prezintă observații suplimentare cu privire la ratele de profitabilitate ale companiilor autohtone și străine. Deși în intervalul de timp 2016-2017 firmele străine incluse în Top 100 erau într-adevăr cu mult mai profitabile decât cele autohtone, în perioada 2014-2015 s-a înregistrat o situație contrară, deși diferența a fost cu mult mai mică.

Avem astfel motive să considerăm că firmele străine cuprinse în eșantion sunt doar cu puțin mai profitabile comparativ cu firmele cu capital privat autohton. Această opinie este în concordanță cu literatura în materie de comerț internațional, așa încât România nu reflectă o valoare aberantă (excepțională) în această privință, cel puțin din perspectiva Topului 100.

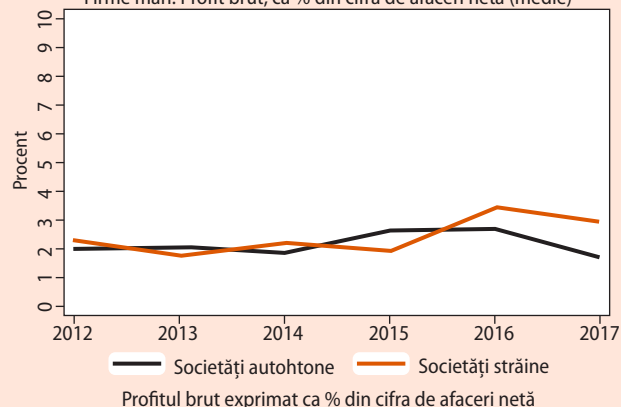
Figura 20:

Rate de profitabilitate, fără a lua în considerare întreprinderile deținute de stat

Firme mari: Profit brut, ca % din activul total (medie)



Firme mari: Profit brut, ca % din cifra de afaceri netă (medie)



Pentru a concluziona, constatările noastre sunt în concordanță cu opinia conform căreia România nu este un paradis fiscal. În timp ce firmele străine tind a fi mai profitabile decât firmele autohtone, diferența este de același ordin de mărime, contrar

diferențelor frapante menționate în literatura despre paradisurile fiscale. Concluzia noastră pare să rezoneze cu cea care reiese din baza de date a echipei Zucman, care estimează că România pierde în jur de 300 milioane de dolari pe an prin contorsionile

fiscale ale companiilor multinaționale (a se vedea pagina interactivă <https://missingprofits.world/>). Ca procent, România pierde puțin peste nivelul țărilor din regiune, numai Ungaria și Polonia pierzând mai mult în această privință.

IMPORTANȚA ACTIVITĂȚILOR FINANCIARE

În perioada 2012-2017, regulile aplicate în România cu privire la stabilirea prețurilor de transfer impuneau limite superioare (plafoane) pentru dobânzile plătite, aceste plafoane fiind menite să restrângă folosirea acestui culoar în procesul de planificare fiscală.

Cu toate acestea, limita mai sus menționată nu s-a aplicat dobânzilor practicate de instituțiile financiare, iar această situație

permitea utilizareautilizarea băncilor din interiorul grupului în procesul de planificare fiscală.

În Tabelul 10 este evidențiată importanța relativă a activităților financiare la nivelul firmelor incluse în eșantionul nostru. Se poate observa că, deși activitățile financiare, considerate ca medie, nu reprezintă o pondere mare din totalul activităților, există o serie de valori aberante (excepționale) în cazul cărora cheltuielile cu dobânzile și pierderile financiare reprezintă peste 100 la sută din totalul costurilor sau veniturilor. La o verificare mai atentă (a se vedea Anexa, Tabelul 10), observăm că respectivele valori aberante datează din 2012 și 2013, iar toate firmele, în perioada 2016-2017, înregistrează un raport costuri financiare/costuri totale cuprins între 0 și 50 la sută.

Tabelul 10

Importanța activităților financiare, fără a lua în considerare întreprinderile deținute de stat (2012-2017)

Indicator	Valoare medie		Valoare minimă		Valoare maximă	
	Capital străin	Capital autohton	Capital străin	Capital autohton	Capital străin	Capital autohton
Profit financiar, mil. RON	-14,35	-9,56	-501,13	-161,19	131,66	74,70
Venituri financiare, % din total venituri	4,56	3,86	0,00	0,00	540,13	77,82
Cheltuieli financiare, % din total cheltuieli	5,22	4,46	-0,34	0,00	372,61	53,11
Cheltuielile cu dobânzile, % din total cheltuieli	0,74	0,37	0,00	0,00	67,20	6,62

Apare, în mod firesc, întrebarea: sunt mai importante activitățile financiare pentru societățile comerciale străine în raport cu societățile comerciale autohtone? Tabelul sugerează că aceasta ar fi situația, chiar dacă într-o mică măsură.

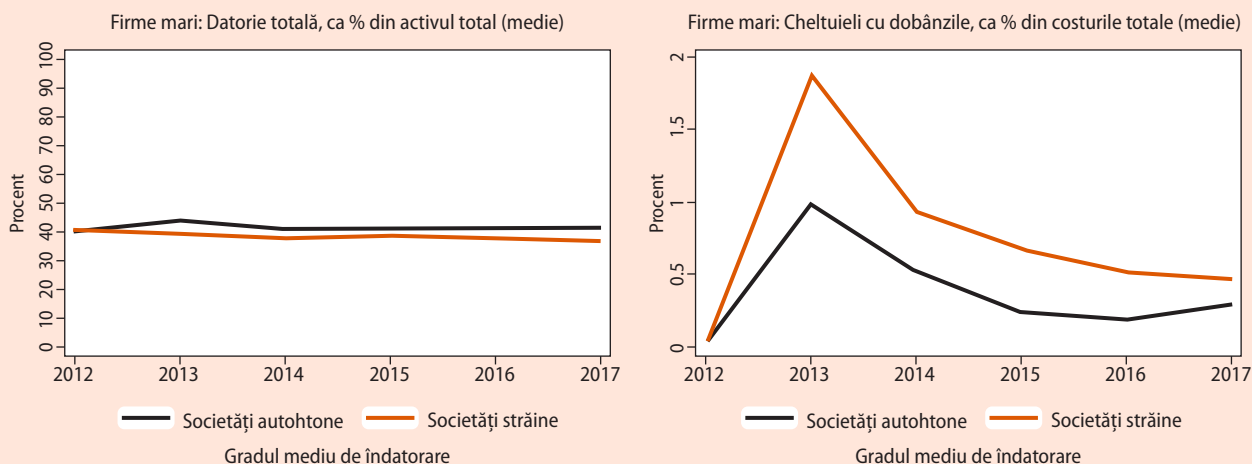
Nu este obligatoriu ca această situație să fie determinată de stimulentele privitoare la transferarea sarcinii fiscale: pe de o parte, societățile comerciale străine incluse în eșantionul nostru sunt deținute în principal de conglomerate mari, care au acces la servicii financiare sofisticate. De cealaltă parte, societățile comerciale autohtone cu capital privat incluse în eșantionul

nostru au o importanță relativ redusă la nivel internațional, ceea ce ar sugera că se limitează la servicii financiare autohtone de minimizare a amprentei fiscale.

În Figura 21 sunt evidențiate gradul de îndatorare și cheltuielile cu dobânzile, exprimate ca procent din costurile totale, pe an și în formă de proprietate. Deși înregistrează un grad de îndatorare mai mic decât în cazul societăților comerciale autohtone, societățile comerciale străine au tendința de raporta costuri mai

Figura 21:

Gradul de îndatorare și cheltuielile cu dobânzile, fără a lua în considerare întreprinderile deținute de stat (2012-2017)



mari din cheltuielile cu dobânzile.²⁰ Acest lucru corespunde ipotezei privind transferul datoriei interne, dar în lipsa unei transparențe sporite a datelor, nu suntem siguri de semnificația economică a economiilor din impozitele neplătite.

În concluzie, având în vedere dimensiunea foarte redusă a eșantionului nostru nealeatoriu, suntem de părere că sunt necesare cercetări suplimentare pentru a se stabili dacă gradul de îndatorare este determinat sau nu de planificarea fiscală sau de alte interese. Întrucât literatura de specialitate arată că până și statele cu capacități sporite au eșuat până acum în demersul de a-și proteja baza de impozitare împotriva oportunităților de evaziune fiscală generate de globalizare (Tørsløv et al., 2018), considerăm că cercetările viitoare ar putea stabili dacă nu cumva s-au folosit alte modalități pentru erodarea bazei de impozitare.

Pentru a încheia, prin intermediul acestui studiu de caz am investigat existența, sau inexistența unor diferențe considerabile între profitabilitatea societăților comerciale autohtone cu capital privat și societățile comerciale străine și, în acest sens, am utilizat un eșantion nealeatoriu format din cele mai mari 100 societăți comerciale din România. Am constatat că societățile comerciale străine au tendința de a fi mai profitabile și mai active din punct de vedere financiar, însă societățile comerciale românești prezintă un grad de îndatorare mai ridicat. În mod similar, cheltuielile cu dobânzile au tendința de a reprezenta o pondere mai mare în costurile totale în cazul societăților comerciale străine, ceea ce corespunde transferului datoriei interne. O concluzie potențială care decurge din această situație este că, dacă are loc erodarea bazei de impozitare, aceasta nu implică utilizarea de modele foarte diferite, în rândul celor mai mare 100 de societăți comerciale din România, între societățile cu capital străin și cele cu capital autohton. Experții în justiție fiscală pe care i-am interviuat nu au fost surprinși de constatări și au opinat că în urma limitărilor impuse în UE prin Planul de acțiune al OCDE privind erodarea bazei de impunere și transferul profiturilor (BEPS), marile multinaționale (în principal din industria prelucrătoare) din Top 100 sunt mai reticente în a recurge la niveluri de erodare a bazei de impozitare care să fie drastic diferite de cele utilizate de societățile comerciale autohtone.

Cercetările calitative viitoare presupun existența unui pachet de măsuri radicale cu privire la transparența datelor, pachet care trebuie să fie adoptat de autoritățile fiscale ale statului român. Fără îndoială, analizele viitoare ar avea mult de câștigat dacă eșantionul ar fi mai cuprinzător și mai omogen. Aceasta presupune însă resurse mult mai mari care să asigure compilarea datelor la nivel de societate comercială sau, în spiritul transparenței și responsabilității democratice, acces nerestricționat acordat cercetătorilor la registrele de date la nivel de societate comercială stocate la ANAF și la Ministerul Finanțelor.

Recomandăm cu tărie realizarea de cercetări suplimentare privind tratamentul fiscal aplicat societăților comerciale autohtone și celor străine. În special, recomandăm ca studiile viitoare

capitalurilor, sectoare și perioadă. Astfel de demersuri presupun existența unor echipe de cercetare mari și care să-și deruleze activitatea pe perioade lungi de timp; ar fi ideal ca această activitate să fie realizată de o direcție de cercetare dedicată din cadrul ANAF sau din cadrul Ministerului Finanțelor. Considerăm totodată că o evaluare a efectelor generate de introducerea listei marilor contribuabili și de reformele aplicate în unitatea responsabilă pentru prețurile de transfer din cadrul ANAF ar putea fi extrem de instructivă în ceea ce privește efectul importanței (salience effect) și al capacității administrative asupra comportamentului corporativ în materie de planificare fiscală.

- (2) Să coreleze profiturile raportate de fiecare corporație cu resursele de muncă și de capital ale acesteia, dar și cu stimulentele fiscale ale corporației de a se angaja în transfer de profituri cu filialele străine, conform modelului din studiul emblematic al autorilor Hines și Rice (1994). Considerăm că un potențial considerabil se regăsește într-o versiune mai recentă a acestei abordări (Johansen et al., 2017), unde accentul se pune direct pe o manifestare greu de combătut a transferului de profituri: grupuri de multinaționale care raportează în mod consecvent profituri zero la nivelul filialelor cu o povară fiscală ridicată, deși sunt profitabile la nivel mondial. Aceasta presupune o estimare a modului în care tendința de a raporta profituri zero se corelează cu stimulentele fiscale de a transfera profiturile, ridicând problema „dacă acele corporații ale căror filiale străine beneficiază de o reducere a cotei de impozitare își reduc profiturile raportate în comparație cu alte corporații similare din aceeași țară, ale căror filiale străine se confruntă cu o cotă de impozitare constantă” (Johansen et al. 2017: 3).

- (1) Să extindă eșantionul, pentru a include cel puțin toți marii contribuabili din România și să analizeze dacă cotele efective de impozitare variază sau nu în funcție de sursa

²⁰ Valorile medii indică modele similare, chiar dacă modelul este mai puțin robust în cazul cheltuielilor cu dobânzile.

RECOMANDĂRI

REFORME LEGISLATIVE ALE SISTEMULUI FISCAL

- Impozitarea progresivă a veniturilor și averilor
- Mărirea impozitului pe dividende
- Eliminarea scutirilor la tranzacțiile imobiliare și mărirea treptelor de impozitare la aceste tranzacții.

REFORMA ANAF

Intărirea autonomiei instituționale a ANAF

Crearea unui departament de cercetare propriu la ANAF care să genereze și prelucereze baze de date fiscale detaliate accesibile publicului larg.

Investiții în îmbunătățirea condițiilor de lucru și echipamentelor pentru personalul ANAF și a condițiilor în care publicul interacționează cu personalul ANAF.

Automatizarea activităților ANAF pe calea unui nou program de asistență tehnică cu Banca Mondială, program care și-a dovedit succesul la încasări în Bulgaria.

Mărirea gradului de selectare meritocratică a personalului ANAF pentru a-l transforma într-un corp de elită autonom al statului român. Dincolo de salarizare și promovare competitive, este esențial un cadru legislativ prin care angajații debutanți să fie selectați în funcție de (a) notele finale la examenul de absolvire a Școlii de Fiscalitate, Finanțe Publice și Vamă (b) raportul de performanță în stagiatură și (c) competențe digitale. La finalul perioadei de stagiatură, debutanții vor trebui să susțină un alt examen și numai după promovarea lui vor putea fi fixați pe post. Curricula Școlii de Fiscalitate, Finanțe Publice și Vamă va fi structurată pe modelul tarilor care colectează peste 40 la sută din PIB la bugetul statului.

Adoptarea în primă fază a unei ținte de eficiență a colectării impozitului pe profit la nivelul din Bulgaria (cel mai mare din regiune) prin:

(a) dotarea ANAF cu capacitate europeană de analizare numerică a operațiunilor relevante fiscal; (b) utilizarea Blockchain pentru acces la date în timp real; (c) țintirea reducerii drastice a arieratelor aferente obligațiilor fiscale ale firmelor; (d) proceduri clare prin care autoritățile fiscale și cei mai mari contribuabili să asigure în mod preventiv conformarea fiscală prin partajarea de informații și evaluări fiscale și posibilitatea firmelor de a obține rapid răspunsuri directe și clarificări în timp real din partea ANAF. (e) Intărirea autonomiei instituționale a ANAF. (f) Crearea unui departament de cercetare propriu la ANAF care să genereze și prelucereze baze de date fiscale detaliate accesibile publicului larg.²¹

Rapoartele anuale ale ANAF ar trebui să fie mai detaliate și să utilizeze exprimări mai concrete, precum și date bogate și procesate pentru a fi legibile publicului larg.

ABORDARE MAI AGRESIVĂ A EVITĂRII PLĂȚII IMPOZITELOR PE PROFIT DE CĂTRE GOSPODĂRIILE BOGATE ȘI SOCIETĂȚILE COMERCIALE

Reducerea capacității societăților comerciale și îndeosebi a firmelor multinaționale de folosi prețuri de transfer în *offshore*, și mai ales stabilirea incorectă a prețurilor între filiale. Este necesară în acest sens: (a) blocarea ajutoarelor de stat pentru investițiile realizate de firme înregistrate în centre financiare *offshore*; (b) închiderea regimului fiscal românesc de tip holding foarte favorabil corporațiilor în sensul că nu sunt costuri adiționale la tranzitarea fluxurilor de capital și de dividende între companii; (c) participarea prin legislație la efortul OCDE de a institui obligația conform căreia corporațiile multinaționale trebuie să depună rapoarte fiscale pe veniturile din fiecare țară și după depunere să pună respectivele rapoarte la libera dispoziție a tuturor autorităților fiscale. Rapoartele specifice fiecărei țări ar trebui puse la dispoziția publicului în decurs de 30 de zile de la depunere; (d) mărirea capacității tehnice a ANAF de a opera în context internațional pentru a urmări fluxurile de evitare a impozitelor de către societățile comerciale (și gospodăriile bogate); (e) adoptarea de măsuri severe legate de datoriile societăților comerciale.²²

MĂRIREA CONFORMĂRII VOLUNTARE

Mărirea conformării voluntare și moralului fiscal prin:

(a) soluționarea mai rapidă a litigiilor fiscale și cu prelucrarea mai rapidă a cererilor de restituire a impozitelor; (b) înlocuirea poprii și comunicării autoritare a unor elemente ale ANAF cu mijloace mai pedagogice în cazul contribuabililor persoane fizice sau IMM-uri mai puțin sofisticate din punct de vedere fiscal care se regăsesc într-o situație de nerespectare nesistematică a obligațiilor fiscale; (c) mărirea cotelor de impozitare și a impozitării implicite aplicabile veniturilor personale ale gospodăriilor celor mai bogați 10 la sută dintre români, gospodării care dețin 60 la sută din bogăția totală.

²¹ Saez, Emmanuel, and Gabriel Zucman. "How Would a Progressive Wealth Tax Work? Evidence from the Economics Literature." Unpublished paper. February 5 (2019): 2019.

²² Juliana and Javier Avila. "Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia", UC Berkeley working paper, 2018

BIBLIOGRAFIE

- Abdul-Hanan, Abdallah, Alhassan Musah și Muazu Ibrahim.** "Beyond Enforcement: What Drives Tax Morale in Ghana?" (*Mai presus de aplicare: care sunt elementele care determină moralul fiscal în Ghana?*), *Humanomics* 31, nr. 4 (9 noiembrie 2015): 399–414. <https://doi.org/10.1108/H-04-2015-0023>.
- Alstadsaeter, Annette, Niels Johannesen și Gabriel Zucman.** "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality." (*Cine este proprietarul bogăției din paradisurile fiscale? Dovezi la nivel macroeconomic și implicații asupra inegalității globale*), *Journal of Public Economics* 162 (2018): 89–100.
- Alstadsaeter, Annette, Niels Johannesen, and Gabriel Zucman.** "Tax evasion and inequality/Evaziunea fiscală și inegalitatea." *American Economic Review* 109.6 (2019): 2073–2103.
- Sven H. Steinmo.** *The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America (Un act de credință: Fundamentele de ordin fiscal ale unei guvernante de succes în Europa și America)*, carte electronică: Sven H. Steinmo: Kindle Store. Accesat în 19 iunie 2019.
- Apostol Oana și Alina Pop.** "Paying Taxes Is Losing Money": A Qualitative Study on Institutional Logics in the Tax Consultancy Field in România" (*Un studiu calitativ privind logica instituțională în consultanța fiscală din România*), *Perspective critice cu privire la înregistrarea în contabilitate* 58 (1 ianuarie 2019): 1–23. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.05.001>.
- Bal Aleksandra.** *Taxation, Virtual Currency and Blockchain. (Impozitarea, monedele virtuale și Blockchain)*, Kluwer Law International B.V., 2018
- Ban, Cornel.** "Dependent development at a crossroads? Romanian capitalism and its contradictions/Dezvoltarea dependentă la răscruce: Capitalismul românesc și contradicțiile sale." *West European Politics* (2019): 1–28.
- . *Ruling Ideas: How Global Neoliberalism Goes Local. (Idei care guvernează: Cum devine local neoliberalismul global)*, Oxford University Press, 2016.
- IMF,** "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries" (*FMI, erodarea bazei de impozitare, transferul de profituri și țările în curs de dezvoltare*). FMI. Accesat la 19 iunie 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Base-Erosion-Profit-Shifting-and-Developing-Countries-42973>.
- Bagwell, Laurie Simon, and B. Douglas Bernheim.** *Conspicuous Consumption, Pure Profits, and the Luxury Tax*. No. w4163. National Bureau of Economic Research, 1992.
- Beer, Sebastian, and Jan Loeprick.** "Taxing income in the oil and gas sector—Challenges of international and domestic profit shifting/Impozitarea sectorului petrol și gaze: provocări internaționale și naționale privind evitarea obligațiilor fiscale." *Energy Economics* 61 (2017): 186–198.
- Benner Mats.** "The Scandinavian Challenge: The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy" (*Provocarea scandinavă: Viitorul statelor cu nivel avansat de bunăstare în economia bazată pe cunoaștere*), *Acta Sociologica* 46, nr. 2 (2003): 132–149.
- Berens Sarah și Armin von Schiller.** "Taxing Higher Incomes: What Makes the High-Income Earners Consent to More Progressive Taxation in Latin America?" (*Impozitarea veniturilor mai mari: ce îi determină pe cei cu venituri ridicate din America Latină să fie de acord cu o impozitare mai progresivă?*), *Political Behaviour* 39, nr. 3 (1 septembrie 2017): 703–29. <https://doi.org/10.1007/s11109-016-9376-2>.
- Besley Timothy și Torsten Persson.** "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." (*Originile capacității statului: drepturi de proprietate, impozitare și politică*), *American Economic Review* 99, nr. 4 (septembrie 2009): 1218–44. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218>.
- Bodea Cristina și Adrienne LeBas.** "The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria" (*Originile conformării voluntare: atitudini față de impozitare în zona urbană a Nigeriei*), *British Journal of Political Science* 46, nr. 1 (ianuarie 2016): 215–38. <https://doi.org/10.1017/S000712341400026X>.
- Boll Karen și Mette Brehm Johansen.** *Tax Governance: Corporate Experiences with Cooperative Compliance in Denmark. (Guvernanța fiscală: Experiințe corporative privind conformarea voluntară în Danemarca)*, Publicat de Umeå universitet, 2018. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-148063>.
- Bonney Richard.** *The Rise of the Fiscal State in Europe (Ascensiunea guvernantei fiscale în Europa)* c. 1200–1815, Clarendon Press, 1999.
- Bryan Dick, Michael Rafferty și Duncan Wigan.** "Capital Unchained: Finance, Intangible Assets and the Double Life of Capital in the Offshore World." (*Capitalul dezlanțuit: Finanțe, imobilizări necorporale și viața dublă a capitalului în lumea offshore*), *Review of International Political Economy* 24, nr. 1 (2017): 56–86.
- Casal Sandro, Christoph Kogler, Luigi Mittone și Erich Kirchler.** "Tax Compliance Depends on Voice of Taxpayers" (*Conformarea fiscală depinde de vocea contribuabililor*), *Journal of Economic Psychology* 56 (1 octombrie 2016): 141–50. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2016.06.005>.
- Chen Loo Ern, Margaret McKerchar și Ann Hansford.** "Understanding the Compliance Behaviour of Malaysian Individual Taxpayers Using a Mixed Method Approach." (*Înțelegerea comportamentului în materie de conformare manifestat de contribuabilii - persoane fizice din Malaezia, folosind o abordare bazată pe o combinație de metode*), *J. Australasian Tax Tchrs. Ass'n* 4 (2009): 181
- Clift Ben.** *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis (FMI și politica de austeritate ca urmare a crizei financiare globale)*, Oxford University Press, 2018.
- Crivelli Ernesto și Sanjeev Gupta.** "Does Conditionality in IMF-Supported Programs Promote Revenue Reform?" (*Condiționalitatea programelor sprijinite de FMI promovează reforma veniturilor?*), *International Tax and Public Finance* 23, nr. 3 (1 iunie 2016): 550–79. <https://doi.org/10.1007/s10797-015-9379-7>.
- D'Attoma John.** "Divided Nation: The North-South Cleavage in Italian Tax Compliance" (*Națiunea divizată: Ruptura nord-sud datorată conformării fiscale în Italia*), *Polity* 49, nr. 1 (28 decembrie 2016): 69–99. <https://doi.org/10.1086/689982>.
- Daude Christian, Hamlet Gutiérrez și Ángel Melguizo.** "What Drives Tax Morale?" (*Care sunt elementele generatoare de morală fiscală?*) *Review of Public Economics*, 207(4), 9–40.
- Domonkos Stefan.** "Who Wants a Progressive Income Tax?: Determinants of Tax Policy Preferences in Post-Socialist Eastern Europe" (*Cine vrea un impozit pe profit/venit progresiv? Factorii determinanți ai preferințelor în materie de politică fiscală în Europa de Est post-socialistă*), *East European Politics and Societies* 30, nr. 2 (1 mai 2016): 423–48. <https://doi.org/10.1177/0888325415602055>.
- Drahokoupil Jan și Martin Myant.** "Dependent Capitalism and Employment Relations in East Central Europe" (*Capitalismul dependent și relațiile de muncă în Europa Centrală și de Est*) *Munca și transformarea socială în Europa Centrală și de Est: Europeanizarea și ce urmează după*, Abingdon, Routledge, 2016, 42–59.
- Eccleston Richard.** "BEPS and the New Politics of Corporate Tax Justice" (*BEPS și noua politică de justiție fiscală corporativă*), *Business, Civil Society and the 'New' Politics of Corporate Tax Justice*, Edward Elgar, 2018.
- Eccleston Richard și Ainsley Elbra.** "Conclusion: Business, Civil Society and the 'New' Politics of Corporate Tax Justice: Paying a Fair Share?" (*Concluzie: sectorul de afaceri, societatea civilă și noua politică de justiție fiscală corporativă: Plătim o parte echitabilă?*), Edward Elgar Publishing, 2018.
- "Embedded Autonomy" (*Autonomie integrată*), Princeton University Press. Accesat la 18 iunie 2019. <https://press.princeton.edu/titles/5690.html>.
- Esping-Andersen Gøsta și Walter Korpi.** "2 From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy" (*2 De la un sprijin slab la state caracterizate de bunăstare instituțională: dezvoltarea politicii sociale scandinave*), *International Journal of Sociology* 16, nr. 3–4 (1986): 39–74.
- Fabry Adam.** "From Poster Boy to Basket Case: Hungary and the Global Economic Crisis, 2007–10." (*De la un model de urmat la un caz pierdut: Ungaria și criza*

economică globală, 2007–10), The Political Economy of Hungary, 103–126. Springer, 2019.

Fairfield Tasha. "Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies." (*Pe firul banilor: Strategii pentru impozitarea elitelor economice din democrațiile neuniforme*), *World Development* 47 (2013): 42–57.

Feld Lars P. și Bruno S. Frey. "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation" (*Conformarea fiscală ca rezultat al unui contract psihologic în materie fiscală: Rolul stimulentei și al unei reglementări receptive*), *Law & Policy* 29, nr. 1 (2007): 102–20. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00248.x>.

Frey Bruno S. și Lars P. Feld. "Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis" (*Descurajarea și moralul în materie de impozitare: O analiză empirică*), Document de lucru elaborat de CESifo, 2002.

Gabor Daniela. Central Banking and Financialization: A Romanian Account of How Eastern Europe Became Subprime (*Banca Centrală și financiarizarea. Experiența românească despre cum a dobândit Europa de Est un caracter substandard*), Springer, 2010.

Gabor Daniela și Cornel Ban. "Banking on Bonds: The New Links between States și Markets" (*Operațiuni bancare cu obligațiuni: Noile legături dintre state și piețe*), *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54, nr. 3 (2016): 617–635.

Gobena Lemessa Bayissa și Marius Van Dijke. "Fear și Caring: Procedural Justice, Trust, and Collective Identification as Antecedents of Voluntary Tax Compliance" (*Temere și grijă: Justiție procedurală, încredere și apartenența la un colectiv, ca antecedente ale conformării fiscale voluntare*), *Journal of Economic Psychology* 62 (1 octombrie 2017): 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2017.05.005>.

Guga Ștefan, *Situația salariaților din România*, Studiu Syndex, 2019.

Guga Ștefan, Adina Mihăilescu și Marcel Spătari, *Coșul minim de consum lunar pentru un trai decent pentru populația României*, Studiu Ebert Stiftug Romania, 2018.

Hansford Ann și John Hasseldine. "Best Practice in Tax Administration" (*Bune practici de administrare fiscală*), *Public Money and Management* 22, nr. 1 (ianuarie 2002): 5–6. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00288>.

Ibrahim Idawati și Jeffrey Pope. "The Viability of a Pre-Filled Income Tax Return System for Malaysia" (*Viabilitatea sistemului de declarații de impunere precompletate în Malaezia*), *Journal of Contemporary Issues in Business and Government* 17, nr. 2 (2011): 85–102.

Johannessen Niels. "WIDER Working Paper 2016/10, Revised Version May 2017 – Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance? Method and Evidence from Micro-Data" (*Document de lucru EXTINS 2016/10, versiune revizuită în mai 2017 – Sunt țările mai puțin dezvoltate mai expuse riscului de evaziune fiscală din partea multinaționalelor? Metodă și dovezi bazate pe microdate*), nedat, 30.

"K4D_HDR_ Effectiveness of Tax Reform Interventions.Pdf" (*K4D_HDR_ Eficacitatea intervențiilor de reformă fiscală.Pdf*). Accesat la 17 iunie 2019. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/3531080/page/7>.

Khoury Samer, Lubos Elexa, Michal Istok și Andrea Rosova. "A Study from Slovakia on the Transfer of Slovak Companies to Tax Havens and Their Impact on the Sustainability of the Status of a Business Entity" (*Studiu realizat în Slovacia cu privire la transferul societăților comerciale slovace în paradisuri fiscale și impactul generat de acestea asupra sustenabilității statutului unei entități de afaceri*), *Sustainability* 11, nr. 10 (ianuarie 2019): 2803. <https://doi.org/10.3390/su11102803>.

Kleven Henrik Jacobsen, Claus Thustrup Kreiner și Emmanuel Saez. "Why Can Modern Governments Tax So Much? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries" (*De ce pot guvernele moderne să impoziteze atât de mult? Un model de firme cu rol de intermediari fiscali*), *Economica* 83, nr. 330 (2016): 219–46. <https://doi.org/10.1111/ecca.12182>.

Kruss Glenda, Simon McGrath, Il-haam Petersen și Michael Gastrow. "Higher Education and Economic Development: The Importance of Building Technological Capabilities" (*Învățământul superior și dezvoltarea economică: Importanța formării de capacități tehnologice*), *International Journal of Educational Development* 43 (2015): 22–31.

Malesky Edmund și Markus Taussig. "The Danger of Not Listening to Firms: Government Responsiveness and the Goal of Regulatory Compliance" (*Pericolul neascultării firmelor: Receptivitatea guvernului și obiectivul respectării reglementărilor*), *Academy of Management Journal* 60, nr. 5 (28 noiembrie 2016): 1741–70. <https://doi.org/10.5465/amj.2015.0722>.

Mazzucato Mariana. The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. (*Statul antreprenorial: Demascarea miturilor sector public versus sector privat*), Vol. 1, Anthem, 2015.

McKerchar Margaret și Ann Hansford. "Achieving Innovation and Global Competitiveness through Research and Development Tax Incentives: Lessons for Australia from the UK" (*Inovare și competitivitate la nivel global prin stimulente fiscale pentru activitatea de cercetare-dezvoltare: Lecții pentru Australia, din experiența Marii Britanii*), *Austl. Tax F.* 27 (2012): 3.

Moschella Manuela. Governing Risk: The IMF and Global Financial Crises. (*Regimul riscurilor: FMI și crizele financiare mondiale*), Springer, 2010.

Nölke Andreas și Arjan Vliegenthart. "Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe" (*Diversificarea tipurilor de capitalism: Apariția economiilor de piață dependente în Europa Centrală și de Est*), *World Politics* 61, nr. 4 (2009): 670–702.

Oishi Shigehiro, Kostadin Kushlev și Ulrich Schimmack. "Progressive Taxation, Income Inequality, and Happiness" (*Impozitarea progresivă, inegalitatea veniturilor și fericirea*), *American Psychologist* 73, nr. 2 (2018): 157.

Okello Andrew. *Managing Income Tax Compliance through Self-Assessment.* (*Gestionarea conformării în materie de impozit pe profit/venit prin autoevaluare*), 14–41. Fondul Monetar Internațional, 2014.

Pántya József, Judit Kovács, Christoph Kogler și Erich Kirchler. "Work Performance and Tax Compliance in Flat and Progressive Tax Systems" (*Performanța la locul de muncă și conformarea fiscală în sistemele de impozitare forfetară sau progresivă*), *Journal of Economic Psychology* 56 (1 octombrie 2016): 262–73. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2016.08.002>.

Piketty, Thomas, and Gabriel Zucman. "Wealth and inheritance in the long run/Bogăția și moștenirea pe termen lung." *Handbook of income distribution.* Vol. 2. Elsevier, 2015. 1303-1368.

Presbitero, Andrea F., Agnese Sacchi, and Alberto Zazzaro. "Property tax and fiscal discipline in OECD countries/Impozitele imobiliare și disciplina fiscală în țările OCDE." *Economics Letters* 124.3 (2014): 428-433.

Reinsberg Bernhard, Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs și Lawrence King. "The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries" (*Sistemul mondial și erodarea capacității statului: modul în care programele de ajustare structurală afectează calitatea administrativă în țările în curs de dezvoltare*), *American Journal of Sociology* 124, nr. 4 (2019): 1222–1257.

———. "The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries" (*Sistemul mondial și erodarea capacității statului: modul în care programele de ajustare structurală afectează calitatea administrativă în țările în curs de dezvoltare*), *American Journal of Sociology* 124, nr. 4 (2019): 1222–1257.

Roland Aaen. "European Corporate Tax Policy since the Crisis: How the EU Steps up the Fight against Corporate Tax Avoidance" (*Politica europeană în materie de impozit pe profit de la criză încoace: Cum intervine UE în combaterea evaziunii fiscale la nivelul societăților comerciale*), 2018.

Saez Emmanuel. "Income and Wealth Inequality: Evidence and Policy Implications" (*Inegalitatea de venituri și bogăție: Dovezi și implicații în materie de politici*), *Contemporary Economic Policy* 35, nr. 1 (2017): 7–25.

Saez, Emmanuel, and Gabriel Zucman. "How Would a Progressive Wealth Tax Work? Evidence from the Economics Literature/Cum ar funcționa un impozit progresiv pe avere? Dovezi din literatură economică." *Unpublished paper*. February 5 (2019): 2019.

Šćepanović Vera și Dorothee Bohle. "The Institutional Embeddedness of Transnational Corporations: Dependent Capitalism in Central and Eastern Europe" (*Integrarea instituțională a corporațiilor transnaționale: Capitalismul dependent în Europa Centrală și de Est*), *Handbook of the International Political Economy of the Corporation*, Edward Elgar, 2018.

Scheve Kenneth și David Stasavage. *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe. (Impozitarea celor bogați: O istorie a corectitudinii fiscale în SUA și Europa)*, Princeton University Press, 2016.

Sindzingre Alice. "Financing the Developmental State: Tax and Revenue Issues." (*Finanțarea statului de tip "developmental": aspecte legate de impozitare și venituri*), *Development Policy Review* 25, nr. 5 (2007): 615–632.

Stephens John D. "The Scandinavian Welfare States" (*Stările sociale scandinave*), *Welfare States in Transition*, Sage 1996.

Slack, Enid, and Richard M. Bird. "The political economy of property tax reform/Economia politică a taxelor pe imobiliare." *OECD Papers on Fiscal Federalism*, (2014).

Stockhammer Engelbert. "Determinants of the Wage Share: A Panel Analysis of Advanced and Developing Economies" (*Factorii determinanți ai ponderii salariilor: o analiză de tip panel a economiilor avansate și în curs de dezvoltare*), *British Journal of Industrial Relations* 55, nr. 1 (2017): 3–33. <https://doi.org/10.1111/bjir.12165>.

Tarlea Silvana și Annette Freyberg-Inan. "The Education Skills Trap in a Dependent Market Economy. Romania's Case in the 2000s." (*Capcana competențelor educaționale într-o economie de piață dependentă. Cazul României în anii 2000*), *Communist and Post-Communist Studies* 51, nr. 1 (2018): 49–61.

Tomić Zoran. "Analysis of the Impact of Public Education Expenditure on Economic Growth of European Union and BRICS." (*Analiza impactului cheltuielilor pentru educația publică asupra creșterii economice a Uniunii Europene și a țărilor BRIC*), *Economic Analysis* 48, nr. 1–2 (2015): 19–38.

Torgler Benno. "Tax Morale in Latin America" (*Moralul fiscal în America Latină*), *Public Choice* 122, nr. 1–2 (2005): 133–157.

Torgler Benno și Friedrich Schneider. "What Shapes Attitudes Toward Paying Taxes ? Evidence from Multicultural European Countries*" (*Care sunt factorii care modelează atitudinile față de plata impozitelor? Dovezi din țări europene multiculturale**), *Social Science* 88, nr. 2 (1 iunie 2007): 443–70. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2007.00466.x>.

Tørsløv Thomas R., Ludvig S. Wier și Gabriel Zucman. "The Missing Profits of Nations" (*Disparația profiturilor națiunilor*), National Bureau of Economic Research, 2018.

"Trust and Power as Determinants of Tax Compliance: Testing the Assumptions of the Slippery Slope Framework in Austria, Hungary, Romania and Russia | Elsevier Enhanced Reader" (*Încrederea și puterea ca factori determinanți ai conformării fiscale: Testarea ipotezelor Cadrului Terenului Alunecos în Austria, Ungaria, România și Rusia | Elsevier Enhanced Reader*). Accesat la 17 iunie 2019. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2012.09.010>.

Wahl Ingrid, Barbara Kastlunger și Erich Kirchler. "Trust in Authorities and Power to Enforce Tax Compliance: An Empirical Analysis of the 'Slippery Slope Framework.'" (*Încrederea în autorități și puterea de a aplica conformarea fiscală: O analiză empirică a Cadrului Terenului Alunecos*), *Law & Policy* 32, nr. 4 (2010): 383–406. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2010.00327.x>.

Ylönen Matti și Teivo Teivainen. "Politics of Intra-Firm Trade: Corporate Price Planning and the Double Role of the Arm's Length Principle." (*Politica operațiunilor comerciale intra-companie: planificarea prețurilor corporative și dublul rol al principiului concurenței depline*), *New Political Economy* 23, nr. 4 (2018): 441–457.

Zucman Gabriel. *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens. (Bogăția ascunsă a națiunilor: Flagelul paradisurilor fiscale)*, Chicago University Press, 2015.

Zucman, Gabriel. "Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits." *Journal of economic perspectives* 28.4 (2014): 121–48.

Zidar, Owen. "Tax cuts for whom? Heterogeneous effects of income tax changes on growth and employment/Relaxare fiscală pentru cine? Efectele heterogene ale schimbărilor în impozitul pe venit asupra creșterii economice și a angajării." *Journal of Political Economy* 127.3 (2019): 1437–1472.

1.1. Anexă: cote de impozitare alternative

NOTĂ:

Toate datele cu privire la indicatorii financiari din această anexă, inclusiv datele cu privire la profiturile brute și nete, provin de la Ministerul Finanțelor, cu excepția variabilelor fiscale (Impozit total plătit și Impozit pe profit plătit), care provin de la Registrul Comerțului.

Cu scopul de a analiza dacă există sau nu diferențe între cotele efective de impozitare achitate de societățile comerciale străine și cele achitate de societățile comerciale autohtone, am compilat un set de cote de impozitare standardizate:

Diferența dintre profitul brut și profitul net, exprimată ca procent din profitul brut: acest raport se bazează în totalitate pe date publice de la Ministerul Finanțelor și include atât cotele de impozit pe profit, cât și alte impozite, după cum a fost explicat în textul acestui document. Acesta este principalul nostru indicator. Chiar dacă acest indicator este

foarte util în cazul în care societățile comerciale înregistrează profituri mari, pozitive, ne poate duce în eroare în cazul în care profiturile sunt foarte mici sau negative. Motivul este de tip mecanic: dacă profiturile sunt negative, suma totală a impozitului pe profit ar trebui să fie zero pentru anul respectiv, dar este posibil ca valoarea altor impozite să nu fie zero (de exemplu, impozitul minim pe venit, care trebuie achitat indiferent de mărimea profitului). În cazul în care profiturile brute sunt pozitive, dar foarte mici, acest indicator va avea o valoare foarte mare, dar aceasta va fi determinată de celelalte impozite, mai degrabă decât de impozitele pe profit. Pentru profiturile mari, impozitele pe profit constituie marea majoritate a diferenței dintre profitul brut și profitul net.

De aceea, în Tabelele 5 și 6 am calculat fiecare indicator atât pentru întregul eșantion, cât și pentru eșantionul format exclusiv din societăți comerciale care au înregistrat profituri brute pozitive.

Tabelul 11

Lista celor mai mari 100 de societăți comerciale după veniturile înregistrate în 2017

Nr. crt.	Denumire	Țara	% capital deținut
1	Automobile-Dacia S.A.	Franța	99,4
2	Omv Petrom Marketing S.R.L.	România	100,0
3	Rompetrol Downstream S.R.L.	România	100,0
4	British American Tobacco (România) Trading S.R.L.	Germania	100,0
5	Star Assembly S.R.L.	Germania	100,0
6	Carrefour România S.A.	Franța	100,0
7	Dedeman S.R.L.	România	100,0
8	Lukoil România S.R.L.	Olanda	100,0
9	Mol România Petroleum Products S.R.L.	Ungaria	100,0
10	Orange România S.A.	Belgia	99,2
11	Auchan România S.A.	Olanda	77,6
12	Mega Image S.R.L.	Olanda	100,0
13	Ford România S.A.	Olanda	100,0
14	E.On Energie România S.A.	România	100,0
15	Profi Rom Food S.R.L.	Luxemburg	100,0
16	Metro Cash & Carry România S.R.L.	Olanda	75,0
17	Petrotel - Lukoil S.A.	Olanda	99,7
18	Arcelormittal Galati S.A.	Elveția	99,7
19	Samsung Electronics România S.R.L.	Olanda	100,0
20	Continental Automotive România S.R.L.	Olanda	100,0

Nr. crt.	Denumire	Țara	% capital deținut
21	Autoliv România S.R.L.	Germania	99,0
22	Mediplus Exim S.R.L.	România	100,0
23	Electrica Furnizare S.A.	România	100,0
24	Selgros Cash & Carry S.R.L.	Germania	100,0
25	Rcs & Rds S.A.	Olanda	93,6
26	Omv Petrom Gas S.R.L.	România	100,0
27	Altex România S.R.L.	România	100,0
28	„Hidroelectrica“	România	100,0
29	Continental Automotive Products S.R.L.	Olanda	100,0
30	Renault Commercial Roumanie S.R.L.	Franța	100,0
31	Rewe (România) S.R.L.	Germania	100,0
32	Ameropa Grains S.A.	Elveția	100,0
33	Societatea Complexul Energetic Oltenia S.A.	România	100,0
34	Porsche România S.R.L.	Austria	100,0
35	Adm România Trading S.R.L.	Olanda	100,0
36	Fildas Trading S.R.L.	România	100,0
37	Cofco International România S.R.L.	Olanda	100,0
38	Michelin România S.A.	Elveția	99,9
39	Philip Morris Trading S.R.L.	Olanda	100,0
40	Robert Bosch S.R.L.	Germania	100,0
41	Cargill Agricultura S.R.L.	SUA	70,0
42	Pirelli Tyres România S.R.L.	Italia	100,0
43	Coca-Cola Hbc România S.R.L.	Olanda	100,0
44	Arctic S.A.	Olanda	96,7
45	Enel Energie Muntenia S.A.	Italia	78,0
46	Mercedes-Benz România S.R.L.	Germania	100,0
47	Delphi Diesel Systems România S.R.L.	Luxemburg	100,0
48	Oscar Downstream S.R.L.	Cipru	95,0
49	Enel Energie S.A.	Italia	51,0
50	Schaeffler România S.R.L.	Germania	100,0
51	SN CFR Calatori	România	100,0
52	Farmexim S.A.	Austria	88,8
53	Regia Nationala	România	100,0
54	A Pădurilor Romsilva Ra	România	90,0
55	Blue Air Aviation S.A.	Elveția	63,3
56	Tinmar Energy S.A.	Luxemburg	67,6
57	Silcotub S.A.	Olanda	100,0
58	Romania Hypermarche S.A.	Olanda	100,0
59	Bosch Autovehicule S.R.L.	Austria	100,0
60	Holzindustrie Schweighofer S.R.L.	Olanda	100,0

Nr. crt.	Denumire	Țara	% capital deținut
61	Glencore Agriculture România S.R.L.	România	100,0
62	Electrocentrale Bucuresti S.A.	Olanda	100,0
63	Bunge România S.R.L.	Marea Britanie	98,7
64	Ursus Breweries S.A.	România	100,0
65	Arabesque S.R.L.	România	100,0
66	Sensiblu S.R.L.	Germania	100,0
67	Leoni Wiring Systems Ro S.R.L.	Luxemburg	98,3
68	Coficab Eastern Europe S.R.L.	Austria	100,0
69	Egger România S.R.L.	Germania	100,0
70	Marquardt Schaltsysteme Scs	România	71,2
71	Delgaz Grid S.A.	România	99,9
72	Procter & Gamble Distribution S.R.L.	România	100,0
73	Artima S.A.Azomures S.A.	Elveția	100,0
74	Aptiv Tehnology Services & Solutions S.R.L.	Germania	100,0
75	Key Safety Systems Ro S.R.L.	Italia	100,0
76	Lear Corporation România S.R.L.	Luxemburg	100,0
77	Cez Vanzare S.A.	Cehia	100,0
78	Huawei Tehnologies S.R.L.	Olanda	100,0
79	CN De Administrare A Infrastructurii Rutiere S.A.	România	100,0
80	Leroy Merlin România S.R.L.	Franța	100,0
81	Trw Automotive Safety Systems S.R.L.	Olanda	100,0
82	Autonet Import S.R.L.	Elveția	100,0
83	Columbus Operational S.R.L.	Olanda	100,0
84	Tiriac Auto S.R.L.	Cipru	100,0
85	Distrigaz Sud Retele S.R.L.	România	100,0
86	Heineken România S.A.	Olanda	98,4
87	RADET	România	100,0
88	Celestica (România) S.R.L.	Olanda	100,0
89	Smithfield Prod S.R.L.	România	90,9
90	Expur S.A.	Franța	100,0
91	Compania Nationala Posta Romana S.A.	România	100,0
92	Porsche Inter Auto România S.R.L.	Austria	100,0
93	Sanofi România S.R.L.	Franța	100,0
94	Network One Distribution S.R.L.	România	100,0
95	J.T. International (România) S.R.L.	Olanda	100,0
96	Compania Națională De Căi Ferate „Cfr” S.A.	România	100,0
97	Eaton Electro Productie S.R.L.	Germania	100,0
98	Cameron România S.R.L.	Olanda	100,0
99	Holcim (România) S.A.	Germania	99,7
100	Webasto România S.R.L.	Germania	100,0

A fost crescută capacitatea analitică a agenției fiscale, inclusiv prin chestionare adresate contribuabililor, cu impact pozitiv asupra conformării voluntare, a eficacității și eficienței colectării. Creșterea capacității operaționale s-a concretizat prin realizarea unei baze informatice la nivel național accesibilă online, unificarea serviciilor oferite de agenție, simplificarea formularelor, etc. A fost realizat un sistem integrat de management al veniturilor cu o infrastructură IT modernă, reușita implementării acestuia fiind datorată utilizării unui know-how extern și a unui contractor profesionist. Proiectul de modernizare a administrației fiscale (RARP) a fost finalizat cu succes, întârzierile la conformarea la plată s-au redus considerabil, iar veniturile fiscale s-au majorat ca procent din PIB în condițiile reducerii poverii fiscale (scăderea cotelor legale de impozit pe venit, profit și contribuții sociale). Ulterior încheierii RARP, autoritățile bulgare au continuat eforturile de îmbunătățire a colectării, cu un nou program de reducere a economiei gri și a costurilor de conformare fiscală derulat în perioada 2015-2017. Astfel, în anul 2016, Bulgaria a reușit cea mai mare reducere a gap-ului de TVA ca procent în venituri teoretice din UE (-8 pp, de la peste 21 la sută în 2015 la 14 la sută). În România, în anul 2013 a fost inițiat procesul de reformă a administrației fiscale, tot în colaborare cu BM, un pilon important fiind proiectul de modernizare similar celui din Bulgaria (RAMP) cu o finanțare de 70 milioane euro. Obiectivele principale ale programului (termen de finalizare inițial anul 2019, ulterior extins pentru anul 2012) erau: creșterea eficacității și

eficienței colectării, îmbunătățirea conformării fiscale, reducerea poverii fiscale, scopul principal fiind reproiectarea și creșterea capacității sistemului informatic, în vederea gestionării unei baze de date centralizate pentru toți contribuabilii din România. În perioada noiembrie 2013-2017 analizele BM privind stadiul implementării și rezultatelor acestui program au indicat deteriorarea calificativelor pentru progresul privind îndeplinirea obiectivelor (la „nesatisfăcător” în 2017) și rating-ul general de risc (la „substanțial” în anii 2015-2017), ritmul de implementare al proiectului încetinind semnificativ în prima etapă a achiziției sistemului de management al veniturilor bugetare, finalizată cu mari întârzieri în luna octombrie 2017. Ulterior, la inițiativa autorităților române, s-a renunțat la RAMP, din totalul fondurilor puse la dispoziție de către BIRD fiind trase până la 6 februarie 2018 17,3 milioane euro (care vor fi returnate), utilizate pentru cursuri de perfecționare, dezvoltarea strategiilor de conformare voluntară, controale interne și îmbunătățirea măsurilor antifraudă. Astfel, RAMP nu s-a finalizat, efectele pozitive înregistrate în activitatea ANAF pe durata proiectului fiind minore în raport cu obiectivul inițial - implementarea unui sistem informatic care să centralizeze datele financiare din întreaga țară. În schimb, a fost creat Centrul Național pentru Informații Financiare, ca structură a MFP și, tot la propunerea MFP în luna noiembrie 2018 a fost avizată în Senat modificarea OUG nr. 74/2013, prin care se urmărește anularea unor măsuri de reformă deja implementate.

DESPRE 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).

Alexandra Rusu* este economistă specializată în probleme fiscale și achiziții publice la Erasmus University Rotterdam (Olanda).

IMPRESSUM

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

Responsabil:
Juliane Schulte | Friedrich-Ebert-Stiftung Romania
Tel.: +40 21 211 09 82 | Fax: +40 21 210 71 91
www.fes.ro

Pentru comenzi / Contact:
fes@fes.ro

Fără un acord scris explicit din partea Fundației Friedrich Ebert (FES), utilizarea comercială a publicațiilor și produselor media apărute sub egida FES este interzisă.

Opiniile exprimate în această publicație nu sunt în mod necesar și cele ale Fundației Friedrich Ebert (FES).

* Alexandra Rusu a contribuit la acest raport prin realizarea studiului de caz intitulat "Impozitarea la companiile din top 100". Rezultatele, interpretările și concluziile din acest raport sunt în totalitate ale autorilor și nu pot fi atribuite Comisiei Europene. Alexandra Rusu a lucrat la acest raport înainte de angajarea la Comisia Europeană. Posibilele erori și omisiuni sunt exclusiv ale autorilor.

PAUPERITATEA FISCALĂ A ROMÂNIEI. CE O EXPLICĂ ȘI CE SE (MAI) POATE FACE



Studiul își propune să stabilească cauzele resurselor bugetare limitate ale României prin raport cu alte țări din regiune și să propună reforme administrative și legislative care să conducă la remedierea acestei situații.



Principalele cauze ale precarității fiscale, precum și reformele propuse în studiu sunt legate atât de capacitatea redusă a ANAF de a-și îndeplini mandatul precum și de subimpozitarea capitalului și gospodăriilor bogate prin măsuri legislative care au redus legislativ treptele de impozitare și au tolerat administrativ evitarea plății impozitelor la aceste categorii de plătitori.



Dacă România ar colecta la buget cât colectează Bulgaria și alte țări din vecinătate, guvernul s-ar încadra fără probleme în țintele de deficit bugetar, ar evita riscul recurent al problemelor de refinanțare și ar fi avea cu ce bani să reducă decalajele educaționale, de sănătate sau infrastructură care erodează de decenii societatea românească, în ciuda episoadelor de creștere economică remarcabilă.

Mai multe informații despre acest subiect pot fi găsite aici:
www.fes.ro