

Fiscalitatea în România și în Uniunea Europeană

Elena PĂDUREAN

Impozitele constituie “un rău” pentru cei care le suportă și un “necesar” pentru alimentarea bugetului public, fiind cea mai importantă sursă în acest sens.

Contribuabilul cinstit consimte la plata impozitului și se supune de bunăvoie acestei poveri, dar la un moment dat, când impozitele depășesc anumite limite ale suportabilității, se produc fenomene care aduc grave deservicii capacității statului de a colecta aceste venituri. Comportamentul contribuabilului devine anormal, el încercând pe orice cale să se sustragă impozitului sperând la o diminuare a presiunii fiscale ce devine uneori sufocantă.

Creșterea sau descreșterea presiunii fiscale pe o anumită perioadă este legată cu certitudine de rolul economic și social al statului, de intervenția acestuia în scopul asigurării sursei de acoperire a cheltuielilor publice.

Dezbaterile generate de intervenția, excesivă uneori, a statului în economie au generat o nouă gândire economică, liberală, gândire pe care o observăm și la economistul american Arthur Laffer.

Analizând contribuabilul, persoană fizică, Laffer acordă prioritate individului și caută să găsească soluții în vederea

elaborării unei politici capabile să rezolve mai bine problemele cu care se confruntă economiile contemporane.

Venitul realizat de factorul uman este diminuat de două ori, respectiv în momentul recompensării muncii și ulterior în momentul utilizării venitului (fie în momentul consumului imediat, fie în momentul consumului viitor), astfel încât fluctuațiile presiunii fiscale vor influența cu siguranță deciziile contribuabililor cu privire la utilizarea venitului. Nivelurile ridicate ale ratelor de impozitare sunt considerate că favorizează timpul liber în detrimentul muncii și consumul în detrimentul economisirii, deoarece modifică comportamentul subiecților din economie.

De ce muncă sau timp liber? Teoria ofertei susține că progresivitatea impozitului pe venit penalizează recompensarea efortului de a muncii și determină creșterea costului muncii comparativ cu costul timpului liber (evaluat în termeni de venit net necăștigat) care este mai redus. Creșterea efortului productiv generează sporirea recompensării muncii dar și penalizarea venitului din muncă, datorită progresivității venitului. În consecință creșterea fiscalității determină reducerea

ofertei de muncă și scăderea încasărilor fiscale deoarece stimularea de a muncii este paralizată.

De ce consum sau economisire? Contribuabilii alocă venitul din muncă pentru consumul imediat și pentru economisire (care reprezintă un consum viitor). Impozitul pe venit crește costul consumului viitor în raport cu costul consumului imediat. Efectul este creșterea consumului imediat în detrimentul consumului viitor, adică a economisirii și, în consecință, evoluția investițiilor va fi grav afectată.

În concluzie, creșterea presiunii fiscale descurajează economisirea și investițiile, întrucât impozitul pe venit lovește suma totală economisită și venitul viitor rezultat din utilizarea economisirii.

Dorința contribuabililor de a-și asigura veniturile realizate înainte de creșterea presiunii fiscale, fără un efort suplimentar, contribuie la dezvoltarea economiei paralele care, treptat, înlocuiește activitățile din economia reală-oficială, făcând loc apariției economiei paralele (economia subterană). Consecințele acestui fapt sunt scăderea numărului de contribuabili, scăderea materiei și a bazei impozabile și ineficiența politicilor macroeconomice în domeniu.

Utilizând ca bază de analiză economia de piață a SUA, economistul american Laffer evidențiază prin intermediul unei curbe legătura dintre rata presiunii fiscale și fluxul încasărilor fiscale.

Pentru Laffer, legătura dintre *venitul fiscal* și *rata de impozitare* este reprezentată prin funcția $VF = R_f * \text{Baza imp.}$ unde VF = venituri fiscale; R_f = rata fiscalității; Baza imp. = baza impozabilă.

Această legătură a fost remarcată pentru prima dată în 1776 când A. Smith exprima o idee conform căreia rate ale fiscalității prea ridicate distrug baza de im-

pozitare. Acest concept este formulat concret de economistul Laffer în anii 1980, folosindu-se de o “curbă” ce va pune în relație rata fiscalității (presiunea fiscală) și volumul veniturilor fiscale. Ideea de bază de la care a pornit Laffer¹ a fost aceea conform căreia modificările ratei de fiscalitate pot avea două efecte asupra veniturilor fiscale:

- efectul aritmetic;
- efectul economic.

Efectul aritmetic se referă la faptul că atunci când rata fiscalității scade și veniturile fiscale (exprimate pe unitate de venit impozabil) vor scădea. În caz contrar, când rata fiscalității crește, efectul aritmetic va face ca veniturile fiscale colectate pe unitate de venit impozabil să crească.

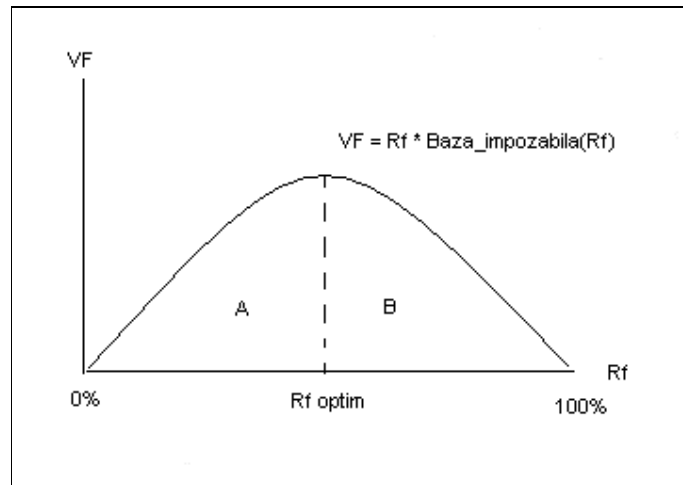
Efectul economic, însă, conduce la un impact pozitiv al scăderii ratei de fiscalitate asupra muncii și producției și, deci și asupra bazei de impozitare. În schimb creșterea ratei fiscalității va avea un efect economic invers, de penalizare a participării la activitățile impozabile.

Astfel, efectul aritmetic va acționa întotdeauna invers față de efectul economic. În momentul combinării celor două tipuri de efecte, consecințele modificării ratei de fiscalitate asupra veniturilor fiscale nu mai sunt atât de evidente.

Conceptul de curba Laffer se reprezintă grafic în Figura 1.

Astfel, la o rată a fiscalității de 0%, datorită efectului aritmetic veniturile fiscale vor fi zero. La o rată a fiscalității de 100%, datorită efectului economic veniturile fiscale vor fi tot zero. Nivelul de

¹ Așa cum el însuși mărturisește în articolul *The Laffer Curve: Past, Present & Future*, publicat pe site-ul fundației Heritage la 01 iunie 2004.



Notă: Rf_{optim} = rata fiscalității optime.

Figura 1: Curba Laffer

venituri fiscale obținut între aceste două extreme ale ratei fiscalității este greu de precizat, însă putem spune că pentru a atrage același nivel de venituri fiscale putem utiliza două rate ale fiscalității: o rată de fiscalitate mare aplicată la o bază impozabilă mică (în zona B) sau o rată de fiscalitate mică aplicată la o bază impozabilă mare (zona A). Ca urmare, dacă ne situăm în zona A, orice creștere a ratei fiscalității până la Rf_{optim} va genera creșterea veniturilor fiscale (efectul aritmetic fiind deci mai puternic decât cel economic), dacă ne situăm în zona B orice creștere a ratei fiscalității va genera scăderea veniturilor fiscale (în acest caz efectul economic fiind mai puternic decât efectul aritmetic). De aceea considerăm zona A ca fiind zona tolerabilă sau admisibilă a curbei Laffer iar zona B ca fiind zona intolerabilă sau inadmisibilă.

Zona A sau admisibilă este zona în care subiecții economici “acceptă” creșterea presiunii fiscale, deoarece doresc o cantitate superioară de utilități publice. Încasă-

rile fiscale cresc deși se produce o reducere treptată a materiei impozabile.

Zona B sau inadmisibilă este zona în care o parte tot mai importantă din veniturile factorilor este preluată de stat. În consecință, subiecții din economie își restrâng activitățile impozabile și în mod direct materia impozabilă se reduce. Subiecții din economie resping noi utilități publice preferând utilitățile private. Pe măsură ce presiunea fiscală crește se produce o scădere a producției și implicit a încasărilor fiscale.

Presiunea fiscală din zona inadmisibilă determină redistribuiri inutile de venit, egalizarea prin constrângerea publică a subiecților și descurajarea activităților economice, a inițiativelor individuale și asumării riscurilor.

Astfel, teoria recomandă că o politică de impozitare optimă trebuie să mențină presiunea fiscală în zona admisibilă A. Pentru aceasta însă trebuie determinat acel punct de optim, respectiv presiunea fiscală optimă, lucru considerat de ma-

ritatea specialiștilor² imposibil de determinat.

Argumentul lui Laffer are anumite lacune, acesta neluând în considerare posibilele conjuncturi economice. În situația când rata de creștere a activității economice este ridicată, s-ar putea ca stimulentele fiscale (reducerea ratei de impozitare) să aibă efecte pozitive, dar nu același lucru se întâmplă atunci când activitatea economică cunoaște o descreștere.

Suntem tentați să ne punem întrebarea dacă reducerea impozitelor va fi suficientă pentru a modifica anticipațiile sau dacă ea nu va incita comportamente speculatorii. Această remarcă a condus la distincția între curba pe termen lung și

cea pe termen scurt (Greffé, 1997).

Curba Laffer pentru România, construită pe baza veniturilor realizate la bugetul de stat 1990-2002.

Într-o primă etapă am reprezentat grafic (Figura 2) variabilele folosite: veniturile fiscale realizate și respectiv presiunea fiscală brută pentru a vedea dacă pot desprinde forma unei funcții. Pentru a putea efectua o analiză pertinentă vom transforma atât valorile privind veniturile fiscale, cât și valorile privind PIB în prețurile constante ale anului 1990.

Încercând să reprezentăm grafic evoluțiile celor doi indicatori obținem următoarea evoluție:

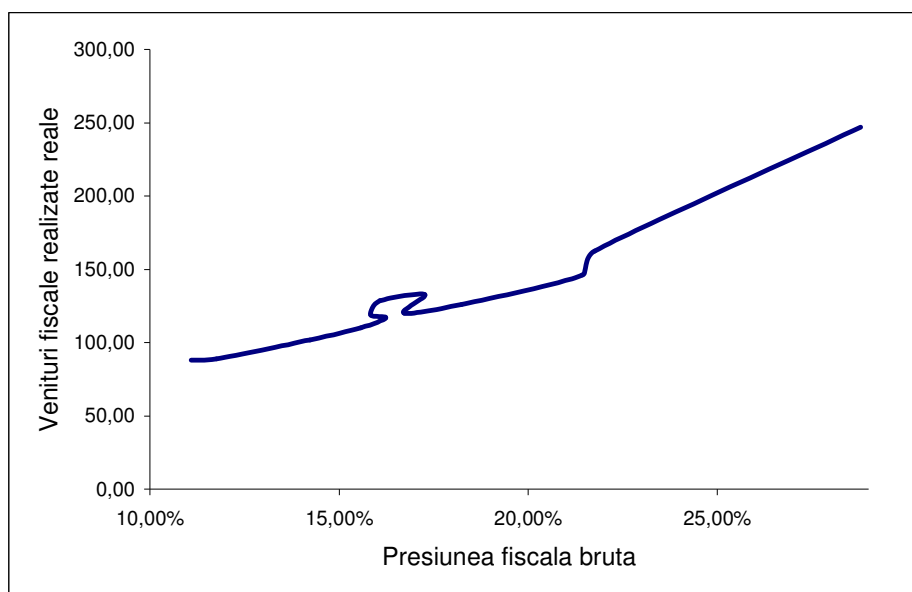


Figura 2: Curba Laffer pentru bugetul de stat

² “Această diagramă are doar o valoare teoretică și orientativă, nepermițând stabilirea plafonului [...] corespunzător cotei de

impozitare dincolo de care presiunea fiscală devine excesivă” (Văcărel și colectiv, 2003, p.633).

Tabelul 1: Parametrii care modelează curba Laffer pentru bugetul de stat al României, venituri fiscale realizate, 1999-2002

An	Venituri fiscale realizate (mld.lei prețuri curente)	PIB (mld. lei prețuri curente)	Deflator PIB (față de anul precedent, %)	Deflatorul PIB (față de anul 1990 %)	Venituri fiscale realizate reale (mld. lei în prețurile constante ale anului 1990)	PIB real (mld. lei în prețurile constante ale anului 1990)	Presiunea fiscală brută (%)	ΔPfb (%)	ΔVFR reale (mld. lei în prețurile constante ale anului 1990)
1990	247	857,9	100	100,00	247,00	857,90	28,79%		
1991	479,4	2203,9	295,1	295,10	162,45	746,83	21,75%	-7,04%	-84,55
1992	1291,8	6029,2	300	885,30	145,92	681,03	21,43%	-0,33%	-16,54
1993	3654,4	20035,7	327,4	2.898,47	126,08	691,25	18,24%	-3,19%	-19,84
1994	8318,8	49773,2	239,1	6.930,25	120,04	718,20	16,71%	-1,53%	-6,04
1995	12454,5	72135,5	135,3	9.376,62	132,82	769,31	17,27%	0,55%	12,79
1996	17523	108919,6	145,3	13.624,24	128,62	799,45	16,09%	-1,18%	-4,21
1997	40051	252925,7	247,3	33.692,73	118,87	750,68	15,84%	-0,25%	-9,75
1998	60677,9	373798,2	154,2	51.954,19	116,79	719,48	16,23%	0,40%	-2,08
1999	85019	545730,2	148,7	77.255,89	110,05	706,39	15,58%	-0,65%	-6,74
2000	114394,5	803773,1	145,4	112.330,06	101,84	715,55	14,23%	-1,35%	-8,21
2001	137271	1167242,8	137,4	154.341,50	88,94	756,27	11,76%	-2,47%	-12,90
2002	167752,4	1512256,6	123,5	190.611,76	88,01	793,37	11,09%	-0,67%	-0,93

Sursa: Calculat pe baza datelor din *Raportul anual al BNR*, 1999 și 2002.

După cum se remarcă, simpla proiecție a valorilor înregistrate pentru cei 14 ani considerați nu ne indică sugestiv o formă de evoluție a relației dintre cei doi indicatori, trendul manifestat fiind însă unul ce se încadrează în zona admisibilă a curbei Laffer. De aceea, am considerat mai util să încercăm să analizăm relația dintre variațiile celor doi indicatori. Prin compararea variației presiunii fiscale cu variația veniturilor fiscale realizate reale putem spune dacă pentru un anumit an România s-a situat în zona admisibilă a curbei Laffer sau în zona inadmisibilă. Astfel, dacă o creștere (scădere) a presiunii fiscale de la un an la altul va fi însoțită de o creștere (scădere) a veniturilor fiscale reale, putem considera că ne aflăm în zona admisibilă a curbei Laffer. Dacă o creștere (scădere) a presiunii fiscale de la un an la altul va fi însoțită de o scădere (creștere) a veniturilor fiscale reale,

putem considera că ne aflăm în zona inadmisibilă a curbei Laffer.

După cum se remarcă din Tabelul 1, numai în perioada 1997-1998 în România impozitarea s-a situat în zona inadmisibilă a curbei Laffer. Astfel, în anul 1998 o creștere a presiunii fiscale de la 15,84% la 16,23% a fost însoțită de o scădere a veniturilor fiscale de la 118,87 mld. lei la 116,79 mld. lei.

Oricât am încerca, pe baza datelor studiate, nu vom putea stabili sau măcar intui existența unui prag optim al impozitării, acest lucru fiind determinat de evoluția generală a economiei Românești care a cunoscut puternice fluctuații în această perioadă.

Dacă vom studia diferențele dintre veniturile fiscale planificate reale și veniturile fiscale realizate reale în Tabelul 2 vom desprinde câteva concluzii.

Tabelul 2: Analiză comparativă: venituri fiscale planificate reale *versus* venituri fiscale realizate reale

	(mld. lei prețuri curente ale anului 1990)												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Venituri fiscale planificate	109,15	114,32	73,68	139,25	153,93	121,61	115	125,2	101,34	95,85	93,73	88,14	
Venituri fiscale realizate	162,45	145,92	126,08	120,04	132,82	128,62	118,9	116,8	110,05	101,84	88,94	88,01	
Diferența (realizat – planificat)	53,30	31,60	52,40	-19,21	-21,11	7,01	3,87	-8,37	8,71	5,99	-4,79	-0,13	

Sursa: Raportul anual al BNR, 1999-2002.

Așa cum știm, veniturile fiscale reprezintă partea esențială a veniturilor publice, fiind influențate în principal, în cazul menținerii aceleiași legislații, de nivelul inflației și de creșterea sau descreșterea economică.

Probabil că dacă factorii de răspundere ar stabili veniturile planificate ținând cont de capacitatea reală de plată a majorității populației și a agenților economici și nu doar de necesitățile de moment în ceea ce privește procurarea veniturilor care ur-

mează să acopere cheltuielile publice, atunci nu s-ar mai înregistra diferențe semnificative între valorile planificate și cele realizate.

Pentru anii în care veniturile realizate nu sunt la nivelul celor planificate pot fi date unele argumente dar fără a avea pretenția de a le epuiza:

- neverificarea tuturor agenților economici, beneficiari de facilități privind diminuarea arieratelor de la bugetul de stat; constatarea eventualelor diferențe de taxe și impozite, precum și majorările de întârziere aferente ar contribui la încasarea unor venituri curente la bugetul de stat;
- determinarea eronată a unor impozite și taxe datorate bugetului de stat de către unii contribuabili;
- neachitarea curentă a obligațiilor fiscale către bugetul de stat;
- diminuarea cuantumului TVA cuvenit bugetului de stat prin aprobarea rambursării fără verificarea realității sumelor încasate în cererile de încasare;
- neverificarea modului de respectare de către contribuabili a condițiilor și termenelor privind suspendarea plății TVA în vamă;
- gradul scăzut de încasare a obligațiilor fiscale ale agenților economici, îndeosebi cele constând în impozite directe;
- acordarea nelegală de înlesniri la plata obligațiilor fiscale;
- proasta funcționare a aparatului administrativ menit să colecteze taxele și impozitele;
- dezvoltarea la un nivel alarmant a economiei subterane și impactul semnificativ al evaziunii fiscale.

Foarte important în realizarea veniturilor fiscale ale statului este și raportul dintre mărimea impozitelor directe și in-

directe. În majoritatea rapoartelor anuale asupra execuției bugetare, factorii de decizie își propuneau pentru anul următor inversarea raportului dintre impozitele directe și cele indirecte în sensul creșterii ponderii impozitelor indirecte și scăderii ponderii impozitelor directe. Această propunere a fost susținută pe motiv că, în țările dezvoltate, impozitele indirecte ar avea o contribuție mai mare la formarea resurselor fiscale ale bugetului, sau au fost sprijinite cu argumente de oportunitate economică.

În practică, însă, s-a dovedit că este mai ușor să se sporească veniturile bugetare prin majorarea impozitelor indirecte decât prin creșterea celor directe. Apelurile la impozitele indirecte au anumite limite de care trebuie să se țină seama pentru a nu produce efecte nefavorabile, atât pentru contribuabil cât și pentru economie în ansamblu. Însă și accentuarea impozitelor directe poate avea efect nedorit în ceea ce privește realizarea veniturilor fiscale în cuantumul prevăzut prin trecerea unei mari părți a veniturilor realizate în zona economiei subterane.

De remarcat că veniturile fiscale (și cele bugetare în general) au scăzut în ultimii ani. Pe de o parte s-ar putea spune că această tendință este bună, în sensul în care ea reflectă reducerea implicării sectorului public în favoarea celui privat și existența mai multor resurse utilizate de către sectorul neguvernamental și este în parte adevărat, dacă ne gândim la măsurile adoptate în ultimii ani pentru reducerea fiscalității firmelor. Pe de altă parte, un nivel redus al veniturilor bugetare semnifică diminuarea cantității de servicii publice oferite de către stat și, deci, o restrângere a bunăstării contribuabililor.

În rândul Țărilor Central și Est Europene, România pare să facă o figură dis-

Tabelul 3: Ponderea* în PIB a veniturilor fiscale în unele
Țări Central și Est Europene

(%)			
Albania	18,0	Belgia	45,0
Bulgaria	30,5	Danemarca	49,2
Croația	39,3	Franța	42,2
România ¹	30,5	Germania	38,0
Republica Cehă	37,2	Italia	42,8
Polonia	32,6	Portugalia	33,3
Slovacia	34,0	Spania	33,5
Slovenia	40,3	Australia	29,0
Ungaria	36,1	Canada	37,3
Rusia	33,8	Irlanda	32,7
CSI	24,8	Noua Zeelandă	32,5
Austria	48,2	SUA	27,6

Notă: * media pe anii 2000-2003; ¹⁾ veniturile fiscale luate în calcul sunt la nivelul bugetului consolidat.

Sursa: Pradeeb Mitra, Kick Stern, *Tax Reform in Transition*, World Bank, manuscris, 2002.

tinctă cu venituri bugetare variind în jur de 30 % din PIB (față de o medie de 35 – 45 % în celelalte economii în tranziție).

În general, se poate spune că țările mai înstărite (cele care se presupune că sunt mai avansate pe calea reformelor) cunosc o funcționare mai bună a sistemelor fiscale și o colectare mai mare a taxelor. Explicațiile acestei situații sunt deseori amintite în media și în literatura de specialitate: administrația publică mai eficientă, aplicarea mai hotărâtă a legislației, transparența mai mare și înclinația mai scăzută a firmelor de a eluda taxele și de a opera în economia subterană și, nu în ultimul rând, structura impunerii fiscale.

Este cert că se poate îmbunătăți mult colectarea taxelor în România, și intenția guvernului de a proceda la o reformă amănunțită a administrației fiscale este bine venită

Economiștii din întreaga lume au manifestat interes pentru stabilirea unui prag optim al presiunii fiscale în scopul fundamentării deciziilor. Tendința de

creștere a presiunii fiscale și depășirile limitelor stabilite teoretic nu au pus în pericol funcționarea economiei capitaliste, însă povara acesteia a fost resimțită din plin de contribuabilul onest, cel care nu s-a dat înapoi de la plata tuturor datoriilor către stat (persoană fizică sau juridică). Pentru exemplificare prezentăm volumul prelevărilor fiscale obligatorii ca procent din PIB la nivelul anului 2000 în cele 15 țări membre ale Uniunii Europene înainte de 01 mai 2004 (Tabelul 4 și Figura 3).

Este de dorit ca atunci când o țară se află în zona inadmisibilă, să se realizeze lărgirea bazei impozabile care să ducă la sporirea încasărilor fiscale, generată de efectul stimulat al măsurilor ce trebuie luate pentru impulsivarea producției și investițiilor.

Din analiza presiunii fiscale și a relației acesteia cu volumul încasărilor fiscale se desprind următoarele concluzii:

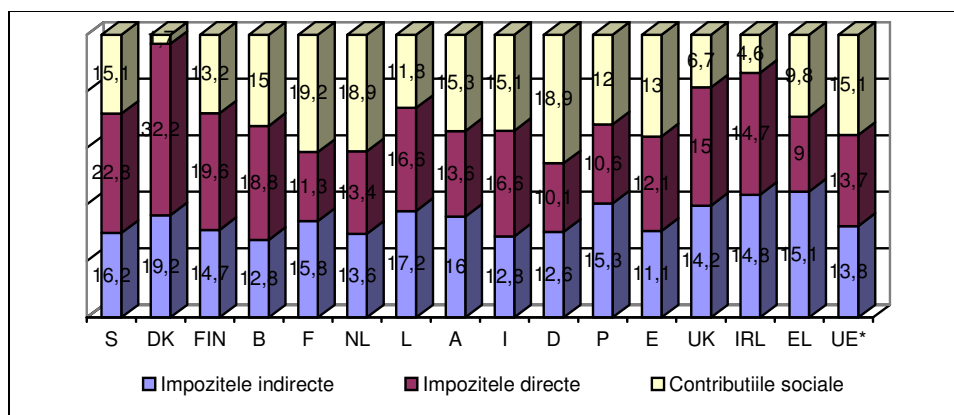
- o dată cu creșterea ratelor de impozitare până în punctul de impozitare op-

Tabelul 4: Presiunea fiscală în Uniunea Europeană (UE-15), 2000

(% din PIB)

	Impozite indirecte	Impozite directe	Contribuții sociale	Presiune fiscală
Suedia (S)	16,2	22,8	15,1	54,1
Danemarca (DK)	19,2	32,2	1,7	53,1
Finlanda (FIN)	14,7	19,6	13,2	47,5
Belgia (B)	12,8	18,8	15,0	46,6
Franța (F)	15,8	11,3	19,2	46,3
Olanda (NL)	13,6	13,4	18,9	45,9
Luxembourg (L)	17,2	16,6	11,8	45,6
Austria (A)	16,0	13,6	15,3	44,9
Italia (I)	12,8	16,6	15,1	44,5
Germania (D)	12,6	10,1	18,9	41,6
Portugalia (P)	15,3	10,6	12,0	37,9
Spania (E)	11,1	12,1	13,0	36,2
Marea Britanie (UK)	14,2	15,0	6,7	35,9
Irlanda (IRL)	14,8	14,7	4,6	34,1
Grecia (EL)	15,1	9,0	9,8	33,9

Sursa: *La politique fiscale dans L'Union Européenne*, Communautés Européennes, Belgium, 2000;
www.europa.eu.int



Notă: * media pe UE-15.

Figura 3: Volumul și structura prelevărilor fiscale obligatorii (% din PIB) în țările membre ale Uniunii Europene

timă se produce o creștere a încasărilor fiscale într-un ritm care însă are tendința de a se diminua pe măsură ce presiunea fiscală crește. O dată ce rata de fiscalitate optimă a fost depășită creșterea ratelor de impozitare induce chiar scăderea încasărilor fiscale;

- în momentul în care încasarea marginală este nulă (în punctul optim al ratei fiscalității) veniturile fiscale sunt maxime;
- variațiile ratelor de impozitare determină variații ale încasărilor fiscale care depind în mod direct de presiunea fiscală exercitată asupra veniturilor;
- creșterea presiunii fiscale influențează puternic oferta factorilor de producție pe piață;
- înclinația contribuabililor către muncă sau timp liber influențează preponderanța fie a efectului de venit, fie a

efectului de substituție;

- reducerea presiunii fiscale determină creșterea ofertei de muncă, deplasarea consumului spre economisire și investiții, scopul final fiind stimularea producției și creșterea economică.

Considerăm că o scădere a gradului de fiscalitate în țara noastră este condiționată de dezvoltarea economiei reale, de creșterea produsului intern brut care să poată susține sporirea veniturilor din impozite care, altfel, s-ar realiza prin majorarea cotelor de impozitare existente sau prin introducerea unor impozite noi.

Faptul că forma curbei Laffer pentru România nu arată ca cea prezentată de economistul american cu același nume demonstrează că, pentru perioada analizată, presiunea fiscală nu poate fi considerată ca variabilă de comportament economic sau ca indicator economic.

Bibliografie

Becsi, Zolt, 'Public Spending, Transfers and the Laffer Curve', Louisiana State University, April, 2002.

BNR, *Raport anual BNR*, 1999 și 2002.

Corduneanu, Carmen, 'Sistemul fiscal în știința finanțelor', București, Editura CODECS, 1999.

Dinga, Emil, 'Aspecte teoretice privind curba Laffer'.

Greffé, Xavier, 'Économie des politiques publiques', seconde édition, Dalloz, 1997.

Institutul Național de Statistică, *Anuarul Statistic al României*, 2001

Laffer, Arthur, *The Laffer Curve: Past, Present & Future*, site-ul fundației Heritage, iunie, 2004.

Țătu, Lucian; Șerbănescu, Cosmin; Ștefan, Dan; Vasilescu, Delia; Nica, Adrian, 'Fiscalitate de la lege la practică', București, Editura AllBeck, 2004.

Văcărel, Iulian și colectiv, 'Finanțe Publice', ediția a IV-a, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2003.

*** *La politique fiscale dans L'Union Européenne*, Communautés Européennes, Belgium, 2000; europa.eu.int.

*** *România după un deceniu de tranziție. Raportul național al dezvoltării umane România 2001-2002*.

*** *Legile bugetului de stat 1991 – 2002; Raportul care însoțește proiectul bugetului de stat 2002 – 2004*.