

JM CHAIR
EU Financial Regulation

EUFIRE

*Research and Teaching Activities on European Union
Financial Regulation*

Project number 574702-EPP-1-RO-EPPJMO-CHAIR

Period of implementation: 2016-2019



Alexandru Ioan Cuza
University of Iasi



Faculty of Economics
and Business Administration



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Carol I Boulevard, no.22
Iasi, Romania

Email: eufire@uaic.ro
Official Site: www.eufire.uaic.ro

*Lucrarea este rezultat al activitatii de cercetare si predare in cadrul Catedrei
Jean Monnet finantate cu sprijin financiar din parte Uniunii Europene
JM CHAIR EU Financial Regulation EUFIRE
Project number 574702 – EPP – 1 – RO – EPPJMO – CHAIR*

Impozitarea venitului în România: norme actuale și perspective legislative

The Taxation of the individuals' income in Romanian law: present framework and perspectives

Assoc. Prof. Mihaela Tofan
Assist. Prof. Elena Cgu
University Alexandru Ioan Cuza, Faculty of Economics and Business Administration,
mtofan@uaic.ro
elena.chelaru@uaic.ro

Abstract

Taxation of individuals' incomes is one of the main sources of the state budget, but also a topic widely discussed among economists, law researchers and politicians. Taxpayers' compliance and willing to respect the incumbent legal framework are the guarantee of the efficiency of the taxation system used in any country. This compliance is based on the flexibility of the tax system and the widespread recognition of deductible expenses, as it generates taxpayers' satisfaction because of the way authorities are treating the income from producing activities. In order to increase the share of deductible expenses over the amount of the taxable income, the taxation of households is the envisaged proposed legislative amendment. The paper analyzes the advantages and risks of this model of taxation, by comparison with the system used in other states. The good practices analyzed are hypothetically related to the reality of the fiscal system in Romania, detailing some of the possible scenarios of conduct that will occur. The paper concludes on possible ways to optimize the legal framework to be adopted by the legislator.

Keywords: legal framework, income taxation, household tax in Romania

1. Introducere

Impozitul pe venit este una dintre principalele surse de venit pentru bugetul public, dar și cel mai important și complex impozit din categoria impozitelor directe. În practica impozitării, pot fi utilizate diferite modalități de reglementare și calculare a impozitului pe venitul persoanelor fizice: impozitarea separată a oricărui venit dintr-o anumită sursă realizată de o persoană fizică și impozitarea globală a veniturilor persoanelor. Alegerea unei forme de impozitare este punctul central al politicii fiscale la un moment dat și, de aceea, ar trebui guvernată prin optimizarea veniturilor bugetului de stat fără a periclita încrederea contribuabililor în corectitudinea și echitatea sistemului fiscal (Tofan, 2016).

Impozitul pe venit reprezintă un subiect complex, ca efect al conflictului dintre echitate și eficiență, ceea ce a condus la reglementări voluminoase și instabile adoptate din 1989 și până în prezent, în România. Astăzi, Codul fiscal al României este rezultatul anilor de modificări, completări și adnotări, inclusiv excepții și situații speciale pentru anumite companii și tipuri de activități, iar acest proces nu este încă finalizat. Opiniile divergente dintre economiști și legiuitori pe tema corectării inechității sociale conduc către ideea că sistemul de impozitare este mereu perfectibil. În acest context, par firești eforturile legiuitorului român pentru a crea un sistem de impozitare pentru veniturile persoanelor fizice care să fie actual, echitabil, eficient și flexibil.

Relativ recent, reprezentanții administrațiilor fiscale din România au prezentat ideea introducerii, începând cu anul 2018, a impozitului pe gospodării pentru persoane fizice. Acest subiect generează mai multe discuții între juriști, în general cu privire la normele de fond și regulile de procedură care vor trebui adoptate, dar și printre economiști, cu privire la cadrul normative optim, eficiența și actualitatea acestor măsuri.

Lucrarea își propune să analizeze impozitul pe gospodării pentru a identifica avantajele și dezavantajele introducerii unui astfel de impozit, precum și prezentarea impactului pe care îl are asupra economiei românești și asupra contribuabililor, ca măsură de politică fiscal-bugetară.

2. Aspecte generale privind impozitarea veniturilor persoanelor fizice

Impunerea veniturilor persoanelor fizice a îmbrăcat în legislația românească forma impunerii separate a veniturilor dar și forma impunerii globale.

Impunerea separată a veniturilor permite tratarea diferențiată a veniturilor în ceea ce privește modul de individualizare și nivelul cotelor de impozit, deoarece cotele diferă în funcție de natura veniturilor. Persoanele care realizează venituri din mai multe surse sunt avantajate, deoarece nu sunt afectate de consecințele progresivității impozitului și sunt stimulate să lucreze mai mult.

Impunerea globală presupune cumularea tuturor veniturilor realizate de o persoană fizică, indiferent de sursa de proveniență și supunerea venitului cumulat la un singur impozit. Impunerea globală a veniturilor asigură o echitate în suportarea impozitelor, datorită aplicării cotelor progresive, implică o deducere personală de bază, una suplimentară și ține seama de creditul fiscal extern. Identificarea și aprecierea globală a veniturilor obținute de către persoanele fizice, în vederea impozitării lor, reprezintă o tendință evidentă în aproape toate sistemele fiscale ale statelor contemporane. Se are în vedere, de fapt, trecerea treptată la un mod diferit de prelevare către buget a unor venituri publice; cu timpul, din ce în ce mai multe venituri publice provin din impozite indirecte, ceea ce înseamnă că ponderea acestora în raport cu impozitele indirecte este tot mai mare. Concluzia la care au ajuns specialiștii este că impozitarea indirectă este mai echitabilă și mai puțin împovărătoare (ca sarcină

fiscală pe umerii contribuabililor) decât impozitarea directă. Astfel, ei subscriu teoriei lui Musgrave (1990) care consideră că acest conflict dintre echitate și eficiență poate fi redus, însă nu și eliminat. Rosen (2005) precizează că echitatea fiscală implică judecăți de valoare, iar știința economică nu furnizează răspunsuri definitive la chestiuni etice.

3. Impozitul pe gospodării – abordare teoretică și empirică

Venitul pe gospodării este definit, în general, ca venitul total al tuturor persoanelor care trăiesc dintr-un buget comun. Venitul se referă nu numai la salariile și beneficiile primite, ci și la încasările din orice activitate personală, investiții, dividende și alte venituri. Venitul pe gospodării este adesea folosit ca indicator economic, mai mult din perspectiva venitului disponibil real al gospodăriilor casnice, care reflectă gradul de bunăstare a populației.

Din perspectiva proiectului de Cod Economic (art. 57), gospodăria este un grup alcătuit din una sau mai multe persoane fizice înrudite sau neînrudite, care au un patrimoniu comun pe care îl administrează împreună din punct de vedere economic și financiar și locuiesc/nu locuiesc efectiv la același număr cadastral.

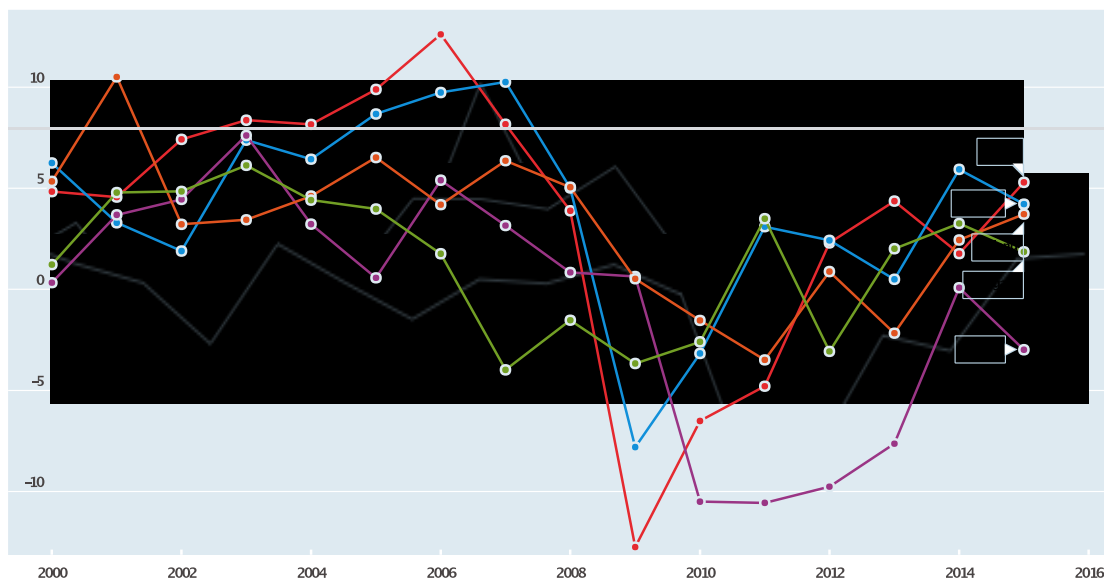
Din perspectiva instituțiilor internaționale (OECD, 2017), venitul disponibil real al gospodăriilor casnice este definit ca suma cheltuielilor efectuate de o gospodărie și a economiilor membrilor săi, mai puțin sumele destinate fondurilor de pensii.

Acest indicator reflectă, totodată, suma salariilor, a veniturilor mixte, a veniturilor nete din valorificarea drepturilor de proprietate, a transferurilor curente nete și a serviciilor sociale, mai puțin impozitele pe venit și avere, și contribuțiile la asigurările sociale, plătite de salariați și șomeri.

Veniturile disponibile brute includ, în plus, sumele plătite de către administrațiile publice și instituțiile fără scop lucrativ, aflate în serviciul populației, către gospodării, formând transferurile sociale în natură. Aceste transferuri reflectă cheltuielile efectuate de guvern și/sau de instituțiile fără scop lucrativ, aflate în serviciul gospodăriilor populației, asupra bunurilor și serviciilor individuale, cum ar fi sănătatea și educația. Venitul disponibil, ca și concept, este mai aproape de ideea de venit, așa cum este în general înțelesă în economie, decât venitul național sau produsul intern brut (PIB).

Rata anuală de creștere a venitului net disponibil al gospodăriei prezintă fluctuații semnificative în perioada 2000 – 2016, așa cum se poate observa din figura de mai jos.

Figura 1: Rata anuală de creștere (%) a venitului net disponibil al gospodăriei în perioada 2000 - 2016



Sursa: OECD (2017), Household disposable income (indicator). doi: 10.1787/dd50eddd-en (accesat la 27 iunie 2017)

Conform graficului, fluctuații majore prezintă Letonia, Estonia, Irlanda și Grecia, și mai atenuate pentru Ungaria, dar destul de semnificative. Rata anuală de creștere înregistrează valori negative în aceste țări, în special în perioada crizei. Celelalte state ale Uniunii Europene prezintă fluctuații în perioada 2000-2016, dar de mai mica amploare.

Acest venit al gospodăriilor poate constitui materie impozabilă și prin urmare la nivelul statelor UE au fost gândite mai multe forme pe care îl capătă acest impozit. Deși toate statele membre UE au legiferat impozitul pe salarii cu reținere/stopaj la sursă, doar câteva dintre ele practică impozitul pe gospodării sau impozitul pe unitate familială.

Tabel 1: Reglementarea impozitului pe venit în statele Uniunii Europene

Categoriile de state	State UE	Impozit pe gospodărie/unitate de familie	Impozit pe salarii cu stopaj la sursă
Categoria 1	Austria	NU	DA
	Belgia		
	Bulgaria		
	Croatia		
	Cipru		
	Cehia		
	Estonia		
	Finlanda		
	Italia		
	Letonia		
	Lituania		
	Marea Britanie		
	Portugalia		
	România		

	Slovenia		
	Slovenia		
	Ungaria		
Categoria 2	Danemarca	DA	DA
	Franța		
	Germania		
	Grecia		
	Irlanda		
	Luxemburg		
	Malta		
	Olanda		
	Polonia		
	Spania		

Sursa: prelucrare a autorilor

La nivelul statelor Uniunii Europene, din punct de vedere fiscal în 18 țări nu este reglementat conceptul de unitate de familie, deși contextual poate fi identificat, în mod indirect. Astfel, în Belgia persoanele căsătorite sunt evaluate în comun pentru impozitul pe venit, dar venitul impozabil al fiecărui soț este determinat separat. Portugalia a renunțat în anul 2015 la această formă de impozitare, nemaexistând ca reglementare, iar Estonia a renunțat în anul 2017 la opțiunea pentru soți de a depune declarația comună privind impozitul pe venit (Popa, 2017).

Cu privire la statele care au legiferat impozitul pe gospodării sau unitate de familie, se poate afirma că fiecare stat prezintă anumite particularități. Astfel, în Danemarca, soții care locuiesc împreună sunt răspunzători în comun pentru obligațiile lor fiscale. În Franța, impozitul pe venit este evaluat pe baza unei gospodării fiscale, respectiv unitate de familie cu denumirea de "foyer fiscal". În Germania, Irlanda și Spania, impozitul pe unitate de familie este opțional. În Grecia, soții depun o declarație comună, dar fiecare soț este obligat să plătească impozitul pe partea sa din venitul comun. În Polonia, soții sunt impozitați separat, dar pot decide să depună o declarație fiscală comună, în anumite condiții. Impozitul pe unitate de familie este perceput în Luxemburg, Malta, Olanda simultan cu impozitul pe salarii cu stopaj la sursă (Popa, 2017).

5. Impozitarea veniturii pe gospodărie în România: avantaje și dezavantaje ale proiectului de lege

"Codul Economic din România", aflat în faza de proiect de lege, propune ca de la 1 ianuarie 2018, cota unică de impozitare a veniturilor persoanelor fizice (16%) să fie înlocuită cu un impozit de 10% pe venitul global al gospodăriilor. Venitul anual global (Vag) al unei gospodării va fi reprezentat de suma veniturilor/câștigurilor nete/brute, după caz, obținute de către fiecare membru al gospodăriei din România, cu excepția veniturilor neimpozabile și a veniturile impozabile realizate de persoanele scutite.

Cu alte cuvinte, venitul impozabil ar trebui să fie stabilit după ce din suma totală câștigată de membrii unei gospodării vor fi scăzute o serie de cheltuieli și acordate anumite deduceri. Conform proiectului de lege, nu vor fi luate în calcul la stabilirea veniturii impozabil pe gospodărie sumele sau bunurile, inclusiv titluri de valoare și aur financiar, primite cu titlu de moștenire ori donație;

veniturile realizate la prima tranzacționare a acțiunilor emise de Fondul Proprietatea de către persoanele fizice cărora le-au fost emise aceste acțiuni sau de moștenitorii acestora; veniturile din transferul proprietăților imobiliare din patrimoniul personal; veniturile a căror sursă nu a fost identificată.

Venitul global va fi neimpozabil până la un anumit plafon (P_n), care depinde de numărul de persoane membre ale gospodăriei care va achita impozit. Astfel, fiecare familie va primi un punctaj în funcție de numărul de persoane membre în gospodărie. Punctajul (P) gospodăriei va fi egal cu numărul de membri plus un punct. Astfel, pentru o gospodărie cu 3 membri, punctajul în funcție de numărul de persoane va fi de 4 ($3+1$).

Stabilirea plafonului neimpozabil aferent gospodăriei se calculează ca produs între punctajul acordat gospodăriei (P), 1.000 de lei și 12 luni. Venitul global ajustat se stabilește ca diferență între venitul anual global și plafonul neimpozabil.

În situația în care venitul anual global ajustat este negativ ($V_{gaj} < 0$) gospodăriilor unde se află copii minori, se acordă un srijin financiar în sumă de 1600 lei/an pentru fiecare copil.

Dacă venitul anual global ajustat este pozitiv, venitul net anual global impozabil se determină prin acordarea din venitul anual global ajustat pe gospodărie a următoarelor deduceri: contribuțiile pentru asigurările sociale și asigurările sociale de sănătate; primele de asigurare voluntară de sănătate, abonamente pentru servicii medicale; fondurile de pensii facultative; primele de asigurare voluntară de sănătate și abonamentele de servicii medicale; asigurările obligatorii pentru casa și mașină (RCA); programe educaționale și recreere pentru copiii aflați în întreținere care sunt cu taxă, meditații pentru fundamentarea cunoștințelor; activități educaționale pentru tineri/adulți (de exemplu, taxe școlare); activități sportive pentru adulți (de exemplu, abonamente la sala de fitness, gimnastică, dans, etc.); achiziții de cărți și produse de papetărie; activități culturale (ex: bilete/abonamente la teatru, cinema, spectacole); servicii balneo-climaterice, fizioterapeutice, kinetoterapeutice; medicamente pentru boli cronice și grave; întreținere și reparații în gospodărie; susținerea entităților nonprofit, a unităților de cult; acordarea de burse private.

Prima declarație fiscală va fi depusă un an mai târziu, estimat fiind 2019, care va fi completată de un consultant fiscal la care este arondată gospodăria. Ea va trebui depusă de un reprezentant al gospodăriei. Impozitul se plătește o dată pe an, în luna mai a anului următor. Nu sunt impozitate veniturile care în legislația actuală sunt scutite de impozit.

Introducerea unui asemenea impozit ar putea genera multiple avantaje, dar pot fi identificate și aspecte negative. Din perspectiva contribuabililor persoane fizice, printre aspectele pozitive este faptul că introducerea impozitului pe gospodărie va determina o scădere a sarcinii fiscale la nivelul contribuabilului, însă, implicit, va constitui un aspect negativ, din perspectiva acumulării veniturilor la buget, deoarece presupune o scădere a veniturilor bugetare din care să fie asigurate serviciile publice. Impozitul pe venit colectat reprezintă aproximativ 27 de miliarde de lei pe an, iar cea mai mare parte

(aproximativ 82%) se redistribuie autorităților publice locale sub forma cotelor și sumelor defalcate din impozitul pe venit, ca venit propriu la bugetul local, de unde apare și întrebarea din ce se vor finanța acestea, în anul în care nu se fac încasări. Pe termen lung, servicii publice finanțate cu sume modeste poate determina o calitate scăzută a prestării serviciilor publice în raport cu cerințele și nevoile cetățenilor.

Un aspect pozitiv pe termen scurt, din perspectiva contribuabililor, este acela că, în primul an de implementare, aceștia nu vor fi în situația de a stinge creanța fiscală decât în anul următor, iar ulterior se va da posibilitatea deducerii de cheltuieli și, astfel, recuperarea de la stat, de către contribuabili, a acelor cheltuieli deductibile fiscal. Această situație are ca impact pozitiv reducerea evaziunii fiscale, deoarece contribuabilii vor fi interesați să solicite chitanță, bon, factură pentru bunurile și serviciile a căror achiziție este deductibilă fiscal.

Pe de altă parte, contribuabilul român nu are educație financiară (Bercu, Tofan, Cigu, 2015) și prin urmare, inițiatorii proiectului impozitului pe gospodăria propun atribuirea unui consultant fiscal la fiecare 200 de gospodării, în vederea depunerii declarației de impunere. Instruirea, angajarea și salarizarea consultantilor fiscali implică costuri foarte mari în primii ani de implementare, presupunând un necesar de aproximativ 35.000 de consultanți fiscali, ceea ce depășește cu mult numărul salariaților din toată instituțiile fiscalului (cu aproximativ 12.000) (Diaconu, 2017).

O problemă importantă o reprezintă asumarea răspunderii juridice a declarării venitului gospodăriilor. Din punctul de vedere al consultantului fiscal, apare întrebarea asumării răspunderii în cazul declarării greșite, din culpa consultantului fiscal și nu din reaua voință a contribuabilului, care nu are cunoștințe de specialitate cu privire la conținutul declarațiilor fiscale.

Un aspect negativ din perspectiva instituțiilor de profil implicate, precum Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), este că sistemul de impozitare prin stopaj la sursă se finalizează procedural prin plata impozitului de către angajator o singură dată, pentru toți angajații, pe când transferul responsabilității declarării veniturilor la angajat mărește sarcina administrativă a instituției cu fiecare contribuabil (înregistrare, stabilire obligații, evidență, plată/compensare, control etc.). În prezent, sistemului electronic al ANAF are un grad de încărcare al serverelor de peste 90% (Diaconu, 2017; Popescu, 2017). Introducerea impozitului pe gospodării ar solicita un sistem informatic integrat performant de administrare fiscală, care să permită înregistrarea declarațiilor a cel puțin 7 milioane de locuitori, ceea ce se traduce în costuri foarte mari.

Concluzii

România se caracterizează printr-un sistem fiscal destul de fragil și vulnerabil, iar aplicarea unei noi filosofii fiscale, fără o fundamentare corectă și fără o legiferare atentă din perspectiva normelor metodologice de implementare, poate determina dezechilibre economice puternice.

Practica impozitului pe gospodării nu este atât de frecventă la nivelul statelor Uniunii Europene, constatându-se o oarecare prudență în implementarea acestui impozit, din cauza modului solicitant de administrare fiscală, atât la nivelul instituțiilor implicate, dar și din perspectiva populației. O primă cerință greu de realizat pentru asigurarea succesului legiferării acestui tip nou de impozit ține și de educația financiară a populației, care ar trebui să fie prezentă la toate grupele de vârstă, atât în mediul urban dar și în cel rural. Tocmai din acest motiv, în cele mai multe state ale Uniunii Europene, acest impozit există în paralel cu impozitul pe salarii cu stopaj la sursă, mai simplu și mai sigur de administrat, din punct de vedere fiscal.

Din perspectiva noastră, introducerea impozitului pe gospodării în condițiile actuale este marcată de mari riscuri privind încasarea, dar și de avantaje privind tipologia cheltuielilor deductibile. Diferența între preponderența aspectelor pozitive, asupra celor negative, va ține de calitatea cadrului normativ care va fi adoptat.

Referințe bibliografice

1. Bercu, A.M., Tofan, M., Cigu, E. (2015), *New Challenges Concerning Sustainable Local Development. Romanian Case*, Procedia Economics and Finance, Volume 20, 2015, Pp. 65–71, doi:10.1016/S2212-5671(15)00048-9
2. Diaconu, G.F. (2017), *Impozitul pe venitul global pe gospodărie*, 2017, disponibil on-line: <http://geludiaconu.com/cat-de-periculos-este-populismul-habarnist-partea-ii-impozitul-pe-venitul-global-pe-gospodarie/>
3. Musgrave, R. (1990), *Horinzontal equity, once more*, 1990, citat de Samulson, P., Nordhaus, W.D., *Economie politică*, Ed. Teora, București, 2000
4. Popa, D. (2017), *Impozitul pe gospodărie în câteva întrebări și răspunsuri*, HotNews.ro, Marți, 9 mai 2017, 16:02 Economie | Finanțe & Bănci, disponibil on-line, <http://economie.hotnews.ro>
5. Tofan, Mihaela (2016), *Drept fiscal*, CH Beck, Bucuresti, 2016
6. Popescu, E. (2017), *Impozitul pe gospodărie*, disponibil on-line: http://www.avocatnet.ro/content/articles/id_45386/avocatnet.html
7. Rosen, H. (2005), *Public Finance*, Ed. McGraw Hill, New York,
8. OECD (2017), *Household disposable income (indicator)*. doi: 10.1787/dd50eddd-en
9. *** <http://legestart.ro/codul-fiscal-inclus-intr-un-cod-economic-cum-se-calculeaza-si-plateste-impozitul-pe-venitul-global/>