COTA UNICĂ DE IMPOZITARE ŞI IMPLICAŢIILE ACESTEIA ASUPRA INTEGRĂRII EUROPENE A ROMÂNIEI

SEBASTIAN LAZĂR
Universitatea „Al.I. Cuza" Iaşi
E-mail: slazar@uaic.ro

The adoption of flat tax in Romania at the beginning of 2005 generated a fiscal "revolution" that could influence the process of European integration of Romania. The flat tax is not always as it seems and thus, its effects on European integration must be revealed in accordance with the realities of the enlarged Europe.

La începutul anului 2005, România a adoptat cota unică redusă de impozitare a veniturilor persoanelor fizice şi a profiturilor agenţilor economici al cărei nivel este (încă) de 16%. O asemenea măsură a provocat controverse, care, în momentul actual (la cca 18 luni de la adoptare) par mai aprinse decât oricând, dacă luăm în considerare recentele recomandări făcute României de către miniştrii de finanţe din ţările UE. Totuşi, România nu este singura ţară europeană care a adoptat o astfel de masură de politică fiscală. Celelalte ţari din spaţiul european ce au optat pentru o cotă unică de impozitarea veniturilor personale sunt prezentate în tabelul nr. 1.

Tabel nr.1. Cota unică în Europa (nivel şi anul adoptării)

Nr. crt.	Ţara	Rata de impunere a veniturilor personale (%)	Anul introducerii
1.	Estonia	26	1994
2.	Lituania	33	1994
3.	Letonia	25	1995
4.	Rusia	13	2001
5.	Serbia	14	2003
6.	Ucraina	13	2004
7.	Slovacia	19	2004
8.	Georgia	12	2005

Sursa: The Economist, 22nd, April 16th 2005, p. 64;

Această orientare masivă din partea multor ţări spre cota unică de impunere este determinată de avantajele pe care le oferă. Aceste avantaje sunt prezentate în literatura de specialitate ca fiind următoarele

- stimulează înclinaţia către muncă şi investiţii;
- reduce costurile administraţiei fiscale, prin simplificarea procedurilor de evidenţă şi control, simplificare determinată de absenţa globalizării veniturilor la sfârşitul anului, impozitul, fiind, în cele mai multe cazuri, unic şi final;
- poate contribui la creşterea veniturilor bugetare prin creşterea bazei impozabile (v. curba Laffer);

- reduce evaziunea fiscală, prin scăderea costului de oportunitate al unei astfel de activități;
- contribuie la creşterea atractivității mediului economic, cu impact pozitiv în atragerea investițiilor străine;
- elimină o mare parte din deduceri şi exonerări, lăsând libertate contribuabilului de a-şi dirija veniturile în raport cu nevoile personale şi nu cu preocuparea de reducere a sarcinii fiscale, putând contribui pe această cale la creşterea eficienței alocării resurselor;
- respectă anumite principii de echitate fiscală, prin deducerea de bază sau venitul minim garantat , care oferă scutire de impozit pentru persoanele cu venituri reduse;
- reduce presiunile anumitor grupuri de interese în favoarea unor regimuri fiscale preferențiale.

În acest punct, considerăm că trebuie făcută distincția între avantajele proprii unei cote unice de impozitare şi cele caracteristice reducerii impozitelor în general, fie ele proporționale sau progresive. Din acest punct de vedere, apare evident faptul că o parte din avantajele enumerate sunt valabile şi în cazul reducerii nivelului actual al impozitelor progresive. ***Cota unică nu înseamnă numaidecât cotă redusă***, deşi de cele mai multe ori, ea este stabilită la niveluri scăzute, tocmai pentru a nu-i afecta negativ pe cei cu veniturile cele mai mici (vezi tab. nr. 1). Singura excepție notabilă o constituie Lituania, care are o cotă unică de 33 %, considerată de mulți ca fiind ridicată[92]. Nivelul ridicat al cotei unice poate produce efecte contrare celor menționate. Să ne gândim doar la persoanele slab calificate, cu venituri reduse, ce trăiesc din alocații sociale (în general neimpozabile), care odată angajate în câmpul muncii, vor trebui să plătească un impozit egal cu o treime din veniturile câştigate. Este foarte probabil ca astfel de persoane să nu aibă nici un stimulent către munca într-un cadru oficial, preferând statutul actual şi optând pentru completarea veniturilor în zone economiei subterane.

În acest context, considerăm că, pentru a analiză riguroasă, trebuie separate efectele proprii ale cotei unice de cele valabile în general când are loc o reducere a presiunii fiscale. Astfel, în ceea ce priveşte înclinația către muncă şi investiții aceasta creşte şi atunci când are loc o reducere a impozitelor progresive, doar că, în cazul cotei unice, absența progresivității impunerii după un anumit nivel al veniturilor, nu penalizează într-o manieră din ce în ce mai accentuată preocuparea de a munci mai mult. Ajunşi în acest punct, se impune atenției constatarea că o ***cotă unică nu înseamnă numaidecât impozite proporționale***, cum de multe ori există tendința de a se considera. De altfel, în practica fiscală, dacă ne raportăm la veniturile personale brute (şi nu la cele impozabile) nu avem de a face cu impozite proporționale, chiar dacă veniturile sunt impozitate cu o singură cotă. În majoritatea cazurilor în care funcționează cota unică este vorba de o coexistență a progresivității impunerii până la un anumit prag de venituri, dincolo de care intervine proporționalitatea. Mai mult, progresivitatea impunerii scade pe măsură ce veniturile cresc până la nivelul de la care se transformă în proporționalitate. Cu alte cuvinte, cota unică ***oferă progresivitate fără a inhiba înclinația către muncă*** a persoanelor ce deja înregistrau un nivel ridicat al veniturilor. Cota unică de impunere determină existența unor impozite proporționale doar în situația în care nu există nici un fel de deduceri sau exonerări, ceea ce în practică este puțin probabil a se întâmpla.

---

[92] "The case for flat taxes" – The Economist, April 16th 2005, p. 64;

În ceea ce priveşte reducerea costurilor administraţiei fiscale, aceasta este strâns legată de eliminarea deducerilor, care generează raportări mai puţin numeroase şi mai puţin complexe către organele fiscale. De asemenea, nu trebuie pierdut din vedere faptul că, cu cât sistemul de impunere este mai complex, permiţând deduceri, reduceri şi exonerări diverse, cu atât preocuparea contribuabililor de a se folosi de acestea, uneori chiar la limita legalităţii, este mai mare, antrenând şi o amplificare a eforturilor organelor fiscale de a identifica şi corecta astfel de tendinţe. De exemplu, în SUA, costurile IRS (Internal Revenue Service) pentru colectarea a 100 USD din taxe şi impozite sunt de 52 de cenţi, în timp ce în Franţa sunt de 1,44 USD[93]. Chiar dacă sunt mai puţin numeroase, ***deducerile nu pot fi eliminate integral***, din simplul motiv al necesităţii asigurării echităţii fiscale (venitul minim neimpozabil), iar o analiză mai atentă a procedurilor de impunere relevă faptul că obligativitatea raportărilor financiare, la sfârşitul anului, din partea contribuabililor nu este înlăturată în totalitate. Aceştia trebuie să depună la organele fiscale documente care să ateste dreptul la deduceri, pentru efectuarea regularizărilor anuale.

În acest context, avantajele proprii cotei unice de impozitare pot fi sintetizate astfel:

- simplificarea sistemului fiscal astfel încât acesta să fie pe înţelesul contribuabililor, mai ales din punctul de vedere al îndeplinirii obligaţiilor de raportare şi evidenţiere, cu efecte în planul reducerii costurilor de administrare şi a evaziunii fiscale;
- creşterea bazei de impunere prin eliminarea anumitor deduceri şi scutiri, concomitent cu slăbirea presiunilor diverselor grupuri de interese în favoarea unor tratamente fiscale preferenţiale, ce poate genera venituri mai mari pentru bugetele publice;
- creşterea stimulentelor pentru muncă şi investiţii într-o măsură mai mare decât în cazul cotelor progresive, mai ales pentru persoanele cu venituri ridicate.

Pe plan european, adoptarea cotei unice de către România, dar şi de către alte state (v. tab nr.1) poate genera reacţii de răspuns din partea celorlalte state, reacţii ce se pot canaliza pe două direcţii. Prima se poate concretiza în ***reacţii de adaptare individuale*** în materie de politică fiscală întreprinse de către fiecare stat membru, iar cea de-a doua prin ***reacţii concertate de armonizare fiscală*** la nivel european.

Având în vedere faptul că prerogativele în materie de politică fiscală sunt în continuare la dispoziţia autorităţilor naţionale, există posibilitatea ca fiecare stat să răspundă într-o manieră proprie la iniţiativa statelor care au introdus cota unică. În domeniul politicii fiscale, situaţia este diferită faţă de cea întâlnită în cazul politicii monetare, unde autorităţile naţionale în domeniu şi-au delegat deja cele mai importante atribuţii către o structură paneuropeană, respectiv Banca Centrală Europeană. Lipsa unei instituţii puternice la nivel european cu atribuţii în materie de fiscalitate poate genera o periculoasă competiţie fiscală între vechii şi noii membrii, de natură să provoace tensiuni în cadrul Uniunii Europene, aceasta în ciuda existenţei unor reglementări în domeniu. Poziţia oficială a Uniunii Europene este aceea că atribuţiile în materie de impozitare a veniturilor personale trebuie lăsate la latitudinea statelor membre, chiar şi atunci când Uniunea Europeană atinge un grad foarte ridicat de integrare.

---

[93] "The burden of complexity" – The Economist, April 16th 2005, p. 64;

Contrar acestui principiu, există din ce în ce mai numeroase voci în interiorul vechii Uniuni Europene care contestă măsurile adoptate de noii veniţi în materie de impozitare a veniturilor personale. Ministrul de externe al Germaniei, Joschka Fischer a afirmat că „este intolerabil pentru ţara sa, care se confruntă cu deficite bugetare în creştere şi o rată a şomajului de peste 10%, să finanţeze prin subsidii europene ţări care provoacă o scurgere a locurilor de muncă şi a investiţiilor din Germania”[94]. La poziţia Germaniei s-a raliat şi Franţa, cele două ţări propunând un tunel între limitele căruia ţările europene să aibă posibilitatea de a-şi fixa propriile rate de impunere[95]. O astfel de măsură ar fi menită să evite competiţia fiscală între ţările europene, competiţie ce ar putea avea efecte negative profunde, dintre care cel mai de seamă îl reprezintă diminuarea ratelor de impozitare până la un nivel ce nu ar fi mai sustenabil pentru asigurarea finanţării cheltuielilor publice în condiţii de echilibru bugetar. Acest efect este cunoscut în literatura de specialitate sub denumirea de ***„race to the bottom”*** (cursa până la capăt). Este evident că un interval în care să se situeze ratele de impunere practicate de ţările UE ar institui un prag inferior, sub care acestea nu ar mai putea să coboare, ceea ar duce la diminuarea efectului „race to the bottom”.

Armonizarea fiscală presupusă de o astfel de măsură este mai potrivită decât competiţia fiscală în domeniul impozitelor directe ce pare a se naşte în noua Europă? Dacă în ceea ce priveşte impozitele indirecte, Uniunea Europeană pare să fi ajuns la un consens în ceea ce priveşte armonizarea, adoptarea de către unii din noii membri a cotei unice de impozitare a veniturilor pare să fi generat dispute aprinse, nu doar în cadrul Uniunii, ci şi al altor instituţii (FMI). Până la apariţia cotei unice în peisajul fiscal european, măsurile de armonizare fiscală pe linia impozitelor directe erau canalizate pe linia eliminării deducerilor, exonerărilor, scutirilor în scopul ***asigurării unei baze de impozitare cât mai uniforme***, măsuri circumscrise obiectivului general de promovare a unui climat favorabil competiţiei libere şi loiale pe piaţă unică. Adoptarea cotei unice a rezolvat într-o manieră foarte simplă problema armonizării regimului deducerilor şi scutirilor, datorită simplului fapt, că acestea sunt, în cea mai mare parte, eliminate. Negocierile şi recomandările experţilor europeni în materie de armonizare a bazelor de impozitare îşi pierd din utilitate atât timp cât riscă să rămână fără obiect. Cu cât atractivitatea cotei unice de impozitare va creşte, aceasta fiind adoptată de mai multe ţări, cu atât accentul preocupărilor de armonizare fiscală se va deplasa către ***dimensionarea optimă a cotelor de impunere***, astfel încât acestea să nu pericliteze construcţia europeană. Totuşi, nu trebuie pierdut din vedere, că o cotă unică de impunere, însoţită de continuarea politicii de sprijin financiar din partea UE, poate ajuta ţările nou venite să ***accelereze procesul de diminuare a decalajelor ce le despart de ţările Europei occidentale (catching-up process)*** şi pe această cale să scurteze durata şi amploarea procesului de asistenţă financiară din partea ţărilor celor mai dezvoltate ale Uniunii, concomitent cu sporirea preocupărilor acestor ţări de creştere a propriei competitivităţi pentru a face faţă noilor membri pe piaţa unică europeană. În acest moment, este greu de prezis care va fi orientarea pe plan european în materie de impozitare directă, însă, este cert faptul că introducerea cotei unice a determinat a nouă abordare a problematicii, cu multe aspecte controversate, dar a căror rezolvare poate influenţa în mod decisiv construcţia europeană în acord cu principiile fundamentale ale acesteia: libera competiţie şi coeziunea socială.

---

[94] The Economist – “Flat is beautiful”, March 5th, 2005, p.34;
[95]http://quote.bloomberg.com/apps/news?pid=10000100&sid=alckhAqrznyU&refer=germany%E2%80%9D

Bibliografie selectivă:

1. Corduneanu C. – "Sistemul fiscal în ştiinţa finanţelor" – Editura Codecs, Bucureşti, 1998;
2. Dunn D.- Flat Tax Fiasco, disponibil la http://www.wordwiz72.com/flattax.html;
3. Filip Gh. - "Finanţe publice", Editura Junimea, Iaşi, 2002;
4. Grecu Andrei – "Flat Tax – The British Case", Adam Smith Institute, London, 2004, disponibil la *www.adamsmith.org/pdf/**flattax**.pdf;*
5. Hall R., Rabuska A. – "The Flat Tax", 2nd edition, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 1995, disponibil la
6. *www-hoover.stanford.edu/PRESSWEBSITE/**FlatTax**/contents.html*;
7. Seldon B., Boyd R. G. – "The Economic Effects of a Flat Tax", National Center for Policy Analysis, Dallas, Texas, 1996;
8. Văcărel I. ş.a. – "Finanţe publice", Editura Didactică şi Pedagogică", Bucureşti. 2004;
9. x x x - "The case for flat taxes" – The Economist, April 16th 2005;