

INTRODUCERE

Lucrarea de față urmărește găsirea de soluții alternative pentru îmbunătățirea regimului fiscal¹ privind impozitarea veniturilor persoanelor fizice în țara noastră, cu respectarea atât a imperativelor de echitate în ce privește presiunea fiscală resimțită de contribuabili, cât și necesitatea măririi eficienței și eficacității colectării resurselor financiare publice, în contextul evoluțiilor conjuncturale actuale și ținând seama de rolul major al sistemului fiscal-bugetar pentru stimularea dezvoltării macroeconomice. Cum prin sintagma “venituri ale persoanelor fizice” se înțeleg toate veniturile pe care o persoană le obține din diverse activități pe care le desfășoară, s-a utilizat noțiunea de “venit global”, mecanismul de globalizare aplicat în diverse state prezentând o mare varietate de soluții, la fel ca și cel de impozitare a acestora.

În economiile de piață dezvoltate, impozitul pe venitul personal este unul dintre impozitele majore ale sistemului de impozitare și, de asemenea, un instrument important pentru autoritățile publice în atragerea de venituri la bugetele și fondurile ce formează bugetul general consolidat, contribuind astfel, prin exercitarea funcțiilor finanțelor publice, la asigurarea echității sociale în distribuirea veniturilor și la punerea în

¹ Regim – 1. Sistem de organizare și de conducere a vieții economice, politice și sociale într-un stat; 2. Sistem de norme sau de reguli proprii activității sau vieții dintr-o instituție, întreprindere etc. (*Enciclopedia universală britanică*, vol. 13, Editura Litera, 2010).

Prin regim fiscal se înțelege “ansamblul deciziilor adoptate de autoritățile publice dintr-o țară în ceea ce privește impozitarea, atât cea prin impozite directe, cât și indirecte”. Impozitele directe prezintă, în general, o trăsătură comună, aceea de recurență (repetabilitate) și se manifestă sub forma impozitării veniturilor persoanelor fizice, a impozitării societăților de tip corporatist, a impozitării persoanelor fizice autorizate să desfășoare o activitate și a impozitării nerezidenților. Impozitele indirecte sunt percepute când se produce o activitate punctuală, în principal drepturile de înregistrare, drepturile de succesiune, taxa pe valoarea adăugată, taxele speciale gen accize, taxele vamale (Tanzi V. și Zee H., 2001).

aplicare a obiectivelor de dezvoltare socioeconomică. Istoria evoluției sistemelor fiscale în diverse țări ale lumii indică faptul că rolul impozitului pe venitul personal este în creștere în raport cu nivelul de dezvoltare socioeconomică și cu nivelul venitului mediu pe cap de locuitor. În țările dezvoltate, cum ar fi Statele Unite ale Americii, Japonia, Regatul Unit ș.a., impozitul pe venitul personal este unul major în sistemul fiscal național. Autoritățile publice din țările în curs de dezvoltare, în special în cele care înregistrează rate înalte de creștere economică, cum ar fi China și alte state din Asia de Sud-Est, precum și numeroase țări din Europa de Est acordă, de asemenea, o atenție deosebită acestui impozit, atât pentru a asigura veniturile necesare la bugetul public național, cât și, mai ales, pentru a orienta politica macroeconomică către țintele de dezvoltare precizate prin strategiile naționale.

Preocupările privind impozitarea veniturilor persoanelor fizice s-au intensificat în condițiile liberalizării activităților ce produc valoare adăugată – fapt consemnat, din punct de vedere istoric, în statele cu economie dezvoltată, precum Marea Britanie, Franța, Germania și, ulterior, Statele Unite ale Americii –, ceea ce a însemnat apariția de teorii și metodologii adecvate creșterii veniturilor publice din impozite directe aplicate veniturilor personale. În acest sens, au fost elaborate numeroase analize privind impozitarea veniturilor persoanelor fizice în mai multe țări aflate în diverse stadii de dezvoltare a capitalismului și a relațiilor economice bazate pe concurență. Lucrarea de față adâncește aceste analize, în sensul că evidențiază corelațiile dintre veniturile publice colectate din impozitul pe venit aplicat persoanelor fizice și principalii indicatori macroeconomici. În plus, realizează o comparație în acest domeniu între state cu niveluri de dezvoltare sensibil diferite, care aplică metode și tehnici fiscale variate, în funcție de strategiile și planurile de dezvoltare economică și socială pe care le consideră adecvate obiectivelor pe care și le-au propus. De asemenea, pentru a exprima inegalitățile dintre distribuțiile de frecvență ale veniturilor populației, este analizat impactul implementării impozitului pe venitul persoanelor fizice asupra nivelului de viață al acestora, prin corelarea cu indicatorul Gini. Totodată, se prezintă evoluția impozitului pe venit în România și influența modificării politicii în acest domeniu, punându-se în evidență caracteristicile mediului economic și social din țara

noastră și corelațiile biunivoce dintre stadiul de reformă, nivelul de dezvoltare, pe de o parte, și impactul implementării a două politici diferite în ce privește impozitarea veniturilor persoanelor fizice, pe de altă parte.

Obiectivele propuse a fi prezentate în această lucrare, pentru a explicita nevoia de perfecționare a sistemului impunerii veniturilor persoanelor fizice în România, au în vedere complexitatea sistemului fiscal-bugetar, în special a numeroaselor aspecte pe care le prezintă impozitarea veniturilor (persoanelor) și rolul acesteia atât pentru dezvoltarea macroeconomică, cât și pentru nivelul de viață al populației. În acest sens, ne propunem să prezentăm căi posibile pentru a identifica cea mai bună soluție pentru constituirea asietei² și a sistemului de cote, coroborată cu corelarea indicatorilor macroeconomici și sociali – cum sunt produsul intern brut per capita, rata șomajului, indicatorul Gini etc. –, în contextul plasării impozitului pe venitul global în contextul general al politicii și strategiei fiscal-bugetare îndreptate către promovarea principiilor sustenabilității fiscale.

Scopul demersului de analiză din prezenta lucrare este de a identifica variantele cele mai potrivite de impozitare a veniturilor globale ale persoanelor fizice, adecvate specificităților economiei românești și conjuncturii macroeconomice prezente și viitoare, care se încadrează cel mai bine în criteriile stabilite prin strategiile de dezvoltare naționale, regionale și ale UE.

Analiza evoluției impozitului pe venit și, într-un cadru general, a fiscalității în ultimul deceniu în România, ca și în statele membre ale Uniunii Europene, împreună cu elaborarea unor corelații de tip statistico-economic, creează premisele construirii unor modele prin care se oferă variante alternative de regim al impunerii veniturilor persoanelor fizice în țara noastră, fiecare variantă/scenariu urmărind stimularea dezvoltării economico-sociale pe termen mediu. Variantele propuse se inspiră din teoria generală neokeynesistă, în care politica de relansare a economiei se

² Asieta fiscală (modul de așezare a impozitului) se definește după obiectul sau materia impozabilă și constă în totalitatea operațiunilor pe care organele fiscale le realizează în vederea identificării subiecților impozabili, a stabilirii mărimii materiei impozabile și a cuantumului impozitului. Asieta constată existența unei creanțe fiscale a statului, creând pentru contribuabili obligația de plată a impozitului (Văcărel I. (coord.), 2003).

sprijină pe creșterea cererii globale datorată măririi venitului disponibil, prin diminuarea presiunii exercitate de impozitul pe venitul personal, aplicând diverse tehnici de diminuare a cotelor de impozitare, cu sau fără extinderea bazei de impunere.

Analiza modelelor propuse pentru țara noastră urmărește: a) comparații între modelele deja aplicate, asociate cu regimul fiscal al impozitului pe venitul personal implementat în prezent. Este de precizat că modelul actual de fiscalitate a veniturilor persoanelor fizice este caracterizat de o asietă largă, cu deduceri și scutiri în număr scăzut și de dimensiuni reduse, și se bazează pe aplicarea unei cote unice asupra majorității veniturilor personale. Scopul principal avut în vedere la aplicarea acestui sistem de impozitare s-a bazat pe două considerente: a) promovarea unei echități sporite a impozitării veniturilor persoanelor fizice și b) obținerea unei mai mari eficacități a colectării resurselor finanțelor publice din impozitele directe.

Pentru a evalua felul în care sistemul de impozitare a veniturilor persoanelor fizice contribuie la realizarea obiectivelor propuse de autoritățile publice prin programul de guvernare și strategiile macroeconomice și sectoriale, metodologia folosită se bazează pe analiza sistematică și cuprinzătoare a tuturor elementelor ce compun fiscalitatea veniturilor personale, în condițiile concrete ale perioadei pe care o traversează țara respectivă. Elementele determinante ale politicii de impozitare a venitului personal includ baza de impozitare, respectiv venitul impozabil, contribuabilii, așezarea impozitului, cota de impozitare, precum și administrarea fiscală a acestora – instituții publice implicate, reglementări de funcționare, obligații și drepturi ale contribuabililor și ale fiscului. În acest sens, principalele obiective ale politicii fiscale sunt legate de necesitatea asigurării de venituri la bugetul public, precum și de respectarea unor principii stipulate în legea fundamentală a statului – Constituția – și în legile organice din domeniul fiscal, respectiv principiile referitoare la echitate față de contribuabili, eficiență a sistemului de impunere, flexibilitate și stabilitate în ceea ce privește prevederile fiscale.

Deși se concentrează pe aspectele legate de veniturile bugetului public, pe respectarea principiilor privind echitatea și eficiența, politica impozitului pe venitul persoanelor fizice trebuie, de asemenea, proiectată astfel

încât să se pună un accent important pe simplitatea și pe fezabilitatea măsurilor prin care se implementează, adică să se aibă în vedere infrastructura de colectare, structura și calitatea resurselor umane implicate în acest proces, precum și gradul de educație financiară și chiar civică a contribuabililor. În acest sens, există lucrări³ care studiază sistemul de impozitare din țări cu stadii diferite de dezvoltare; metodologia utilizată se bazează pe teoria modernă a optimului fiscal⁴ și pe bazele de date la nivel național privind structura veniturilor persoanelor fizice și/sau ale gospodăriilor, ratele de ocupare a forței de muncă, nivelul și tipurile de contribuții sociale obligatorii deductibile etc.

În cazul României, transformarea regimului economic, alături de cel politic, începută din anul 1990, precum și necesitatea adaptării economiei naționale la standardele Uniunii Europene, în contextul de integrare economică europeană la care țara noastră s-a angajat, impun elaborarea și

³ Lucrări ce tratează o problemă similară și care propun diverse soluții, în funcție de conjunctura economico-socială și de nivelul de dezvoltare al statelor ce fac obiectul analizei macroeconomice și a sistemului fiscal în ceea ce privește impozitarea veniturilor persoanelor fizice implementată în acestea: Adema W., 1998; Casarico A. și Sommacal A., 2008; Atkinson A.B. și Leigh A., 2008; Corduneanu C., 1998; Fredriksen K., 2012; Garello P. și Verheyde O., 2002; Hungerbuhler M., Lehmann E., Parmentier A. și Van Der Linden B., 2010; Samuelson P. și Nordhaus W., 2000; *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998; OECD, *Administration fiscale comparative*, 2009; OECD, *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE*, 2008; European Communities, *Structures of the taxation systems in the European Union*, Brussels, 2004; European Commission, 2013; European Commission, 2010.

⁴ Teoria privind optimul fiscal sau fiscalitatea optimă se referă la studierea și implementarea celor mai potrivite metode de impozitare, cu scopul minimizării distorsiunilor și ineficienței pe care le poate produce o mărire a presiunii fiscale asupra comportamentului contribuabililor, din acest punct de vedere, cel mai potrivit fiind un impozit neutru. *Ceteris paribus*, dacă un contribuabil trebuie să aleagă între două proiecte (sau investiții) mutual exclusive, dar care prezintă același risc de prelevare și remunerare, în mod rațional, îl alege pe acela ce prezintă cea mai mică cotă sau cele mai multe deduceri și/sau scutiri, ceea ce-i determină pe economiști să susțină că impozitarea distorsionează comportamentul populației (http://en.wikipedia.org/wiki/Optimal_tax).

implementarea unei politici a impozitelor și taxelor fiscale care să asigure un nivel suficient și predictibil al veniturilor publice și să contribuie, totodată, la crearea unei clase de mijloc majoritare în rândul populației, cu venituri medii ridicate, care să fie capabilă să susțină proiectele de dezvoltare națională.

Pentru a atinge aceste deziderate, măsurile cu caracter fiscal trebuie adaptate continuu realității conjuncturii economiei naționale, dar și celei internaționale, ținând seama, în același timp, de necesitatea creării cadrului propice desfășurării unei activități eficiente a sectorului real și de influențarea pozitivă a comportamentului economic al populației, atât în ceea ce privește consumul, cât și investițiile, principalii piloni ai creșterii economice.

Metodologia aplicată de cele mai multe state democratice, inclusiv de România, utilizează o serie de instrumente specifice impozitării veniturilor personale pentru determinarea asietei și alegerea sistemului de cote de impozitare. Astfel, în ceea ce privește presiunea fiscală la care sunt supuși contribuabilii, în vederea protejării persoanelor/gospodăriilor cu nivel scăzut de venituri, este o practică obișnuită în cele mai multe state ca, prin metodele și tehnicile utilizate, să se stabilească un prag minim neimpozabil, scutit de orice sarcină fiscală. Aplicarea unei astfel de măsuri este un factor deosebit de important pentru dimensionarea veniturilor publice, în special în țările în curs de dezvoltare, deoarece, dacă un mare procent din populație câștigă o sumă apropiată de pragul minim, veniturile bugetare vor fi diminuate.

Analiza tranșelor de venituri și impactul impozitării diferențiate relevă importanța unor factori de care trebuie să se țină seama în elaborarea unei politici fiscale coerente și eficiente. Dacă suma considerată prag pentru scutirea de impozit este destul de ridicată, numărul de contribuabili va fi relativ scăzut, iar sistemul de impozitare nu-și mai îndeplinește rolul său primordial – acela de a colecta un volum cât mai mare pentru bugetul public. Acest aspect este cu atât mai pronunțat cu cât numărul persoanelor cu venituri medii și mari este mai mic, adică societatea este polarizată, iar populația predominantă este cea relativ săracă.

Pe lângă efectul negativ asupra veniturilor bugetare, pragul de scutire de impozit pe venitul personal care se aplică la o proporție relativ mare a populației ce obține venituri afectează, de asemenea, principiul echității, deoarece, prin redistribuirea bugetară, este posibil ca indivizi/familii cu venitul sub prag să beneficieze de venituri monetare sau în natură mai mari decât cei al căror venit depășește cu puțin pragul. Totodată, trebuie să se aibă în vedere că serviciile sociale distribuite de sectorul public sunt finanțate din venituri publice, care se constituie din impozitele și taxele plătite de contribuabilii care nu beneficiază de scutiri sau exonerări de impozite.

Metodele de analiză utilizate în lucrare au în vedere atât documentarea bibliografică de profunzime pentru aspectele fiscalității, pentru evidențierea diferențelor comparative între țări, cât și utilizarea instrumentarului statistico-matematic pentru evidențierea corelațiilor și influențelor, precum și pentru realizarea unor variante/scenarii de aplicare a sistemului de cote de impunere.

Studiul comparativ al metodei cotei unice și a impozitării pe tranșe constituie un reper necesar în designul unei politici fiscale eficiente, atât din perspectiva contribuabililor, cât și a beneficiarului (statul).

Posibilii beneficiari ai unei asemenea lucrări sunt analiștii economici, deopotrivă cei specializați în macroeconomie și previziune, cât și cei interesați exclusiv de politicile fiscal-bugetare și de sistemele de impozitare a diferitelor categorii de venituri. De asemenea, premisele ce stau la baza analizei și rezultatele obținute pot fi considerate argumente în debaterile dintre diversele părți interesate în proiectarea politicilor macroeconomice și sociale, deci poate fi de interes pentru decidenții de nivel mediu și superior. Lucrarea este utilă deopotrivă pentru sistemul de educație universitară de specialitate, deoarece oferă informații pentru aplicații practice și construirea de modele fiscale, în dependență de variate variabile macroeconomice și sociale. Nu trebuie omisă nici opțiunea de continuare a analizei de către cercetătorii doctoranzi și postdoctoranzi, ca exercițiu de a dezvolta noi aspecte ale fiscalității și a analiza incidența acesteia asupra dezvoltării în plan individual și societal.

În prima parte sunt abordate cu preponderență aspectele teoretice relevante în domeniul fiscalității – politici și instrumente – și rolul acesteia