

Modificările și completările aduse Codului Fiscal: efecte posibile ale diminuării cotei de TVA la anumite categorii de prestări

Dr. Ionel BOSTAN

Universitatea Ștefan cel Mare, Suceava, România

ionel_bostan@yahoo.com

Rezumat: Prin intermediul acestui demers intenționăm de fapt realizarea unei abordări critice legate de aducerea unei extinderi - pe cale legislativă - ariei de aplicabilitate a cotei reduse de TVA, fără o suficientă fundamentare a respectivei măsuri. Riscurile care pot apărea sunt legate de problematica sustenabilității/ durabilității finanțelor publice. Totodată, în partea finală a lucrării relevăm o serie de aspecte privitoare la impactul bugetar al măsurii legislative pusă în discuție aici, dat fiind extrem de diminuatul spațiu fiscal al adoptării unor asemenea formule de relaxare fiscală, raportându-ne la țintele curente de deficit bugetar în contextul restricțiilor (preventive) derivate din Pactul de Stabilitate și Creștere.

Cuvinte cheie: Consiliul fiscal; inițiativă legislativă; încasări bugetare; relaxarea taxării; cotă redusă de TVA; sustenabilitatea finanțelor publice.

1. Introducere

Plecând de la învățămintele lui A. Smith [1], Laffer a stabilit că modificările ratei de fiscalitate asupra veniturilor fiscale pot avea un efect aritmetic și altul economic [2]. Așa cum am arătat deja într-o lucrare precedentă a noastră [3], primul efect se explică prin faptul că scăderea ratei fiscalității atrage în mod clar și o diminuare a veniturilor fiscale, iar în caz contrar, o creștere a acestora va face ca veniturile fiscale colectate pe unitate de venit impozabil să crească.

Cât privește efectul economic, acesta determină un impact pozitiv al scăderii ratei de fiscalitate asupra muncii și producției și, implicit, asupra bazei de impozitare, dar o majorare a ratei fiscalității are efect economic invers, respectiv de penalizare a participării subiecților la activitățile impozabile.

În practică, așa cum observă și alți cercetători români ai problematicii fiscalității [4, 5], efectul aritmetic va acționa întotdeauna invers față de efectul economic, iar problema care apare este dificultatea determinării aceluși punct de optim, respectiv presiunea fiscală optimă, clar situat între două extreme ale ratei fiscalității – „foarte mic” și „foarte mare”, dar greu de precizat unde anume.

Evident, o diminuare de taxe/impozite ar fi, din multe puncte de vedere, cât se poate de binevenită, însă atunci când se încearcă relaxarea fiscală trebuie ținut cont de o multitudine de constrângeri. Ca Stat Membru al UE, România, dincolo de problema existenței marjei realiste de glisare fiscală/bugetară, trebuie să aibă în vedere restricțiile (preventive) derivate din Pactul de Stabilitate și Creștere [6] și Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în Uniunea Economică și Monetară (Compactul fiscal) [7], puse în aplicare în spațiul național pe baza Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 [8].

Totuși, este cert, și în cazul economiei românești [3], că politica diminuării gradului de fiscalitate rămâne condiționată de dezvoltarea economiei reale, marcată de o asemenea creștere a PIB „care să poată susține sporirea încasărilor bugetare care, altfel, s-ar realiza prin majorarea cotelor de impozitare existente sau prin introducerea unor impozite noi” [5].

2. Încercări de relaxare fiscală pe calea reglementării unei extinderi a aplicării cotei reduse de TVA de 9% pentru unele servicii

Așa cum a fost adoptată în anul 2015, Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal [9], nu prevedea aplicarea cotei reduse de TVA de 9% pentru servicii precum: canalizare, producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie termică în sistem centralizat, livrarea de electricitate, livrarea de gaze naturale și serviciul public de salubritate a localităților.

Însă, în urma unei inițiative parlamentare din anul curent, s-a vizat modificarea Codului Fiscal. Această inițiativă legislativă vizează mai multe modificări și completări de adus Legii nr. 227/2015 privind Codul Fiscal.

Punctual, potrivit textului deja adoptat de Senatul României, acestea sunt următoarele [10]:

- Majorarea plafonului de deductibilitate pentru cheltuieli privind sponsorizarea și acordarea de burse private și introducerea posibilității contribuabililor de a dispune asupra destinației unei sume de 4% din impozitul anual pe venit pentru susținerea furnizorilor privați de servicii sociale;
- Modificarea bazei impozabile și a cotei de impozit aferente transferului proprietăților imobiliare din patrimoniul personal;
- Extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA (9%) pentru serviciile de canalizare, producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie termică în sistem centralizat, livrarea de electricitate, livrarea de gaze naturale și serviciul public de salubritate a localităților;
- Extinderea ariei de scutire asupra impozitului pe clădirile și terenurile proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale destinate desfășurării de activități sportive;
- Actualizarea anuală de către autoritatea publică locală a valorii clădirilor nerezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice;
- Renunțarea la asimilarea terenului arabil din jurul construcțiilor (până la 400 mp) ca teren cu construcții și impozitarea acestuia ca teren arabil;
- Revenirea la data de întâi a lunii următoare celei în care s-au depus documentele pentru aplicarea scutirii/reducerii plății impozitului/taxei.

În cursul lunii septembrie 2016, Senatul României a votat deja în favoarea acestor modificări. În luarea deciziei privitoare la aplicarea cotei reduse de TVA de 9% pentru servicii precum canalizare, producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie termică în sistem centralizat, livrarea de electricitate, livrarea de gaze naturale și serviciul public de salubritate a localităților, s-a avut în vedere un potențial element pozitiv. Și anume faptul că reducerea TVA în anii precedenți a influențat nivelul de trai al contribuabililor și al economiei în general prin efectul multiplicator.

S-a mai avut în vedere și că reducerea valorilor facturilor legate de cheltuielile cu utilitățile va determina „atât achitarea la timp a facturilor, cât și la prevenirea acumulărilor de datorii pe lanțul furnizorilor” [11].

Cu toate că pentru a fi efectiv operațional respectivul proiect de act normativ ar mai trebui să întrunească și votul Camerei Deputaților, facem în continuare unele referiri asupra poziției exprimate de Consiliul Fiscal [12] în legătură cu respectiva inițiativă.

3. Impactul bugetar al diminuării cotei de TVA în cazul anumitor categorii de prestări

În această secțiune a demersului nostru ne focusăm asupra intenției de modificare a regimului TVA (prin reglementarea extinderii sferei de aplicare a cotei reduse de TVA), raportându-ne la poziția Consiliului fiscal în această privință. Aplecarea noastră doar asupra posibilelor modificări de regim juridic al TVA (dintre toate măsurile care fac obiectul inițiativei legislative abordate) se justifică prin faptul că, așa cum apreciază și instituția amintită (Consiliul fiscal), aici intervine impactul negativ cel mai ridicat asupra veniturilor bugetare.

În acest context, trebuie precizat că respectivul Consiliu, potrivit art. 53 alin. (2) lit. e) al Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 [8] trebuie să redacteze și să transmită o opinie cu privire la o inițiativă parlamentară de modificare a Codului Fiscal.

De altfel, atribuțiile Consiliului fiscal cuprind și „analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, precum și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale (...)”, dar și „pregătirea estimărilor și emiterea de opinii atât cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate (...), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare...” [8].

Procesând anumite date și informații de ordin statistico-economic, cu intenția de a determina impactul asupra veniturilor bugetare, Consiliul fiscal a apreciat că „efectul de runda întâi al extinderii propuse pentru cota redusă de TVA de 9% (...) este evaluată la nivelul anului 2017 - presupunând că reducerea cotei de TVA ar fi de la 19% la 9% - la un nivel cuprins între 1.200 mil. lei (...) și 1.480 mil. lei” [12].

Așa cum a precizat instituția în cauză, s-a avut în vedere nivelul cheltuielilor relevante din anul 2014, stabilite pe baza anchetei INS [13], după care s-au extrapolat cheltuielile relevante cu dinamica prognozată de CNP a consumului nominal agregat de servicii.

În materie de ipoteze generale de lucru, am reținut că punctul de plecare în estimarea pierderii de venituri cauzată de o eventuală adoptare/implementare a respectivului proiect de act normativ „a fost reprezentat de cheltuielile gospodăriilor din România cu serviciile avute în vedere pentru aplicarea unei cote reduse de TVA, extrase din publicația INS (susmenționată - n.ns.)”, iar „datele de intrare se referă la cheltuielile bănești privind energia electrică, termică, gaze naturale, apă, canal, salubritate și servicii comunale

(...), din care au fost deduse cheltuielile gospodăriilor pentru furnizarea apei (care intră deja în sfera de cuprindere a cotei reduse de TVA)” [12].

Rezultatul calculelor efectuate de Consiliul fiscal, cu luarea în considerare și a datelor INS privind anumite consumuri [14] și aplicând tariful mediu la distribuția de apă rece la numărul de persoane (consumatori individuali), considerând cota de TVA de 24%, conduce către cifre demne de toată atenția. Astfel, impactul aplicării unei cote TVA de 9% pentru serviciile sus-menționate ar conduce către o pierdere de venituri anuală de 1.480,9 mil. lei în anul 2017 (presupunând că măsura s-ar aplica de la începutul respectivului exercițiu fiscal).

În anii 2018 și 2019, pierderile respective ar fi de 1.590,7 mil. lei, respectiv 1.700,5 mil. lei, sume la care s-a ajuns prin considerarea „pierderii de venituri estimată la nivelul anului 2014 (care - n.ns.) a fost extrapolată cu dinamica cheltuielilor cu consumul final al populației pentru servicii înregistrată sau proiectată de către CNP pentru intervalul 2015-2019 și ținându-se cont că din anul 2017 cota standard de TVA va fi de 19%” [12].

4. Concluzii

Măsura legislativă de extindere a aplicării cotei reduse de TVA de 9% pentru servicii de natura amintită în cadrul demersului de față, deși ar avea un impact pozitiv asupra nivelului de trai al populației, ridică rezerve de atitudine din partea specialiștilor domeniului fiscal.

În principal, drept explicație apare aceea potrivit căreia s-ar adânci deficitul structural, riscându-se intrarea economiei românești într-un derapaj bugetar semnificativ, ceea ce ar determina - potrivit cadrului normativ european - reintrarea țării noastre în procedură de deficit excesiv.

De aceea, susținerea în continuare a măsurii abordate de noi impune demersuri/instrumente bugetare compensatorii, menite să aducă drept încasări fiscale - situate doar la nivelul anului 2017 - la un cuantum de peste 1.480,9 mil. lei.

Acknowledgment. The author would like to thank the anonymous reviewers for their valuable comments and suggestions to improve the quality of the paper. The author declare that there is no conflict of interests.

Referințe

- [1]. A. Smith (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edwin Cannan, London: Methuen & Co. Ltd.
- [2]. A.B. Laffer (2004). *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*, The Heritage Foundation.
- [3]. I. Bostan (2016). Leveraging sustainability as budgetary resources through financial law instruments, *Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Economy Series*, Issue 1, pp. 33-42, disponibil la (17 sept. 2016): http://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2016-01/05_Bostan.pdf
- [4]. P. Breazeanu, A. Trandafir (2011). Optimalitatea politicii fiscale în România din perspectiva curbei Laffer, *Economie teoretică și aplicată*, Vol. XVIII, No. 8(561): 53-61, disponibil la (21 sept. 2016): http://store.ectap.ro/articole/624_ro.pdf
- [5]. E. Padurean (2005). Fiscalitatea în România și în UE, *OEconomica*, Issue 1, 193-202, disponibil la (22 sept. 2016): <http://oeconomica.org.ro/files/pdf/112.pdf>
- [6]. Pactul de Stabilitate și Creștere, disponibil la (17 sept. 2016): http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_ro.htm
- [7]. Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în Uniunea Economică și Monetară (Compactul fiscal), disponibil la (17 sept. 2016): <https://www.mae.ro/node/12110>
- [8]. Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, disponibil la (11 aug. 2016): https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/L_69_2010R.pdf
- [9]. Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, disponibil la (11 aug. 2016): https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/L_227_2015.htm
- [10]. Senatul României, Inițiativă legislativă privind unele modificări și completări la Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, disponibil la (7 nov. 2016): http://www.cdep.ro/caseta/2016/09/23/pl16349_se.pdf/, <https://www.senat.ro/Legis/PDF%5C2016%5C16L310CF.pdf>
- [11]. Parlamentul României, Camera Deputaților, Expunere de motive a Proiectului Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, disponibil la (7 nov. 2016): www.cdep.ro/proiecte/bp/2016/100/10/4/em114.pdf
- [12]. Consiliului fiscal, Opinie asupra propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, disponibil la (7 nov. 2016): <http://www.consiliulfiscal.ro/OpinieCF-1-mai-2016.pdf>

- [13]. INS, Coordonate ale nivelului de trai în România. Veniturile și consumul populației în anul 2014, disponibil la (17 sept. 2016):
http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2015-06-24-20253468-0-coordonate-ale-nivelului-trai.pdf/,
http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/abf_2014r.pdf
- [14]. INS, Cantitatea de apă potabilă distribuită consumatorilor, pe macroregiuni, regiuni de dezvoltare și județe în anul 2014, disponibil la (17 sept. 2016):
<http://statistici.insse.ro/shop/index.jsp?page=tempo3&lang=ro&ind=GOS108B>