



Consiliul Fiscal al României

Reforma administrației fiscale - modele și cazul românesc

Conf.univ.dr. Georgiana-Camelia Georgescu (Crețan) – Membru al
Consiliului Fiscal*

Dr. Iuliana Mihaela Dascălu - Secretariatul Tehnic al Consiliului
Fiscal ***

*Seminarul Responsabilitate bugetară și echilibre macroeconomice
București, ASE, 28.11.2019*

**Opiniile exprimate sunt opinii personale ale autorilor și nu implică instituțiile cu care aceștia sunt
asociați.*

** * Cu suportul Lect.univ.dr. Filip Iorgulescu, Secretariatul Tehnic al Consiliului Fiscal*

Structura prezentării

1. Administrația fiscală la nivel mondial – rezultate ale ISORA (2018)*;
2. Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA (2018);
3. Decalajul fiscal – surse și date concrete pentru România;
4. Reforma administrației fiscale – Bulgaria, Polonia și România;
5. Recomandări și soluții potențiale.

* Date raportate și asumate de către administrațiile fiscale din 58 de state cu economii avansate și emergente

Caracteristici ale administrației fiscale internaționale – ISORA 2018 (1)

ISORA 2018- International Survey of Revenue Administration – OECD (sept.2019)

- *Factori determinanți ai îmbunătățirii nivelului de colectare a veniturilor*
- Digitalizarea economiei;
- Apariția unor noi modele de business;
- Utilizarea unor noi tehnologii, surse de date și instrumente de analiză;
- Creșterea cooperării internaționale și a schimbului de informații.
- *E-administrația fiscală / Digitalizarea administrației fiscale*
- paliere: completarea declarațiilor fiscale și plata on-line a obligațiilor fiscale;
- măsuri - dezvoltarea de aplicații compatibile telefoanelor mobile; colectarea datelor electronice de la diferite categorii de terți (big data analytics).

Caracteristici ale administrației fiscale internaționale – ISORA 2018 (2)

- *Administrația fiscală – contribuabili* - încurajarea atitudinilor pozitive în declararea și plata obligațiilor fiscale la nivel de contribuabili:
 - Educația contribuabililor și comunicarea normelor sociale;
 - Utilizarea proiectării sistemului de colectare centrat pe contribuabil;
 - Utilizarea informațiilor comportamentale ca instrument de conformare fiscală (măsuri punitive și noi analize și intervenții în politica fiscală).
 - *Managementul riscului asociat conformării fiscale – minimizare prin:*
 - intensificarea utilizării unor seturi extinse și integrate de date;
 - creșterea segmentării și interacțiunilor personalizate cu contribuabilii (două grupuri: contribuabili mari și indivizi cu averi mari);
 - cooperare în vederea creșterii conformării fiscale prin creșterea transparenței și asigurarea certitudinii impunerii.

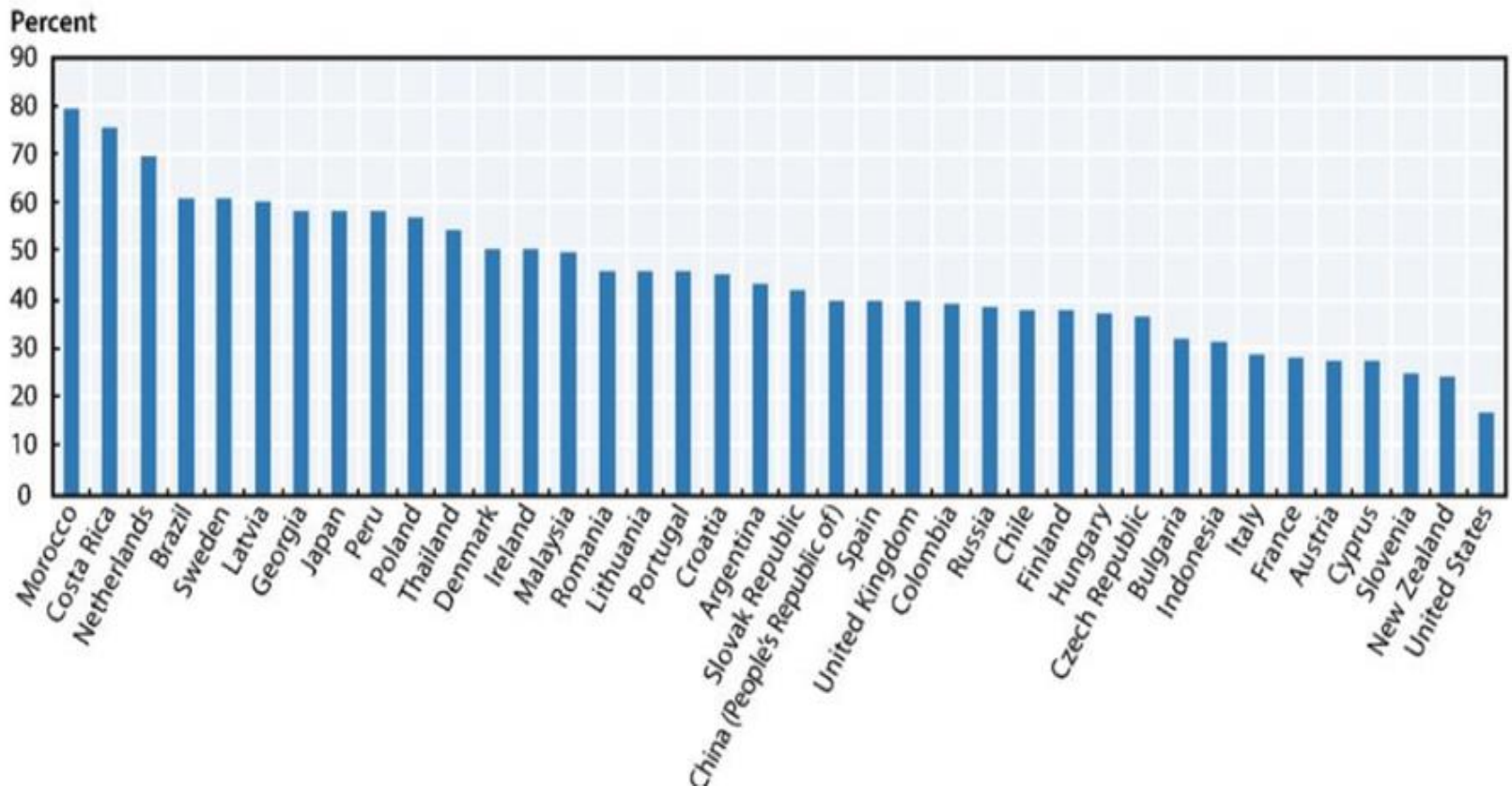
Caracteristici ale administrației fiscale internaționale – ISORA 2018 (3)

Argumente în sprijinul creșterii segmentării și interacțiunilor personalizate cu contribuabilii din cele două grupuri: contribuabili mari și indivizi cu averi mari

- importanța riscurilor asociate conformării fiscale – natura și tipurile tranzacțiilor; activități offshore; oportunități și strategii de minimizare a obligațiilor fiscale; diferența dintre profitul contabil și cel calculat în scopul impozitării;
- complexitatea relațiilor comerciale și fiscale – dimensiunea intereselor de business și mixul de afaceri private și fiscale;
- integritatea sistemului de impunere – importanța asigurării beneficiarilor despre activitatea dedicată acestor grupuri de contribuabili.

Caracteristici ale administrației fiscale internaționale – ISORA 2018 (4)

Figure 1.5. Percentage of revenue collected through large taxpayer offices/programmes, 2017



Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (1)

➤ Rate de colectare a veniturilor, 2016-2017*

	Venituri colectate de ANAF în total veniuri (%) 2016	Venituri colectate de ANAF în PIB (%) 2016	Venituri colectate de ANAF în PIB (%) 2017	Venituri fiscale și contribuții în PIB (%) 2016	Venituri fiscale și contribuții în PIB (%) 2017	Venituri fiscale fără contribuții în PIB (%) 2016	Venituri fiscale fără contribuții în PIB (%) 2017
Bulgaria	53,1	18,7	19,4	18,7	19,3	10,9	10,9
România	78,3	25	24	23,9	22,8	15,8	14,4
Polonia	36,7	14,3	15,5	14,3	15,5	14,3	15,5

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

* TVA aferentă importurilor brute a fost eliminată din totalul veniturilor nete colectate pentru a asigura comparabilitatea; există și alte administrații care colectează venituri (ex: administrația vămilor)

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (2)

➤ Structura veniturilor fiscale, 2016-2017*

	Impozitul pe venitul personal în total venituri colectate (%) 2016	Impozitul pe venitul personal în total venituri colectate (%) 2017	Impozitul pe profit în total venituri colectate (%) 2016	Impozitul pe profit în total venituri colectate (%) 2017	TVA în total venituri colectate (%) 2016	TVA în total venituri colectate (%) 2017	Contribuții de asigurări colectate (%) 2016	Contribuții de asigurări în total venituri colectate (%) 2017
Bulgaria	14,7	15,3	11,2	11,5	29,4	26,8	41,5	42,9
Polonia	18,2	17,2	9,9	9,7	43,8	47,4	n/a	n/a
România	14,4	14,5	8,1	7,1	23,6	22,5	32,2	34,9

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

* TVA aferentă importurilor brute a fost eliminată din totalul veniturilor nete colectate pentru a asigura comparabilitatea

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (3)

➤ Alocarea personalului ANAF pe funcții, 2016-2017

	Personal alocat pentru servicii contribuabili – înregistrare (%) 2016	Personal alocat pentru servicii contribuabili – înregistrare (%) 2017	Personal alocat pentru rambursare și plată (%) 2016	Personal alocat pentru rambursare și plată (%) 2017	Personal alocat pentru audit și verificări (%) 2016	Personal alocat pentru audit și verificări (%) 2017	Personal alocat pentru colectarea datoriilor executate (%) 2016	Personal alocat pentru colectarea datoriilor executate (%) 2017
Bulgaria	18,5	18,4	4,9	4,9	44,8	44,8	9,7	10,0
Polonia	55,4	n/a	9,6	n/a	20,2	n/a	13,0	n/a
România	19,2	19,2	3,8	3,9	31,5	31,0	19,4	19,7

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (4)

- Structura personalului ANAF, în funcție de nivelul studiilor, 2016-2017

	Personal cu diplomă de licență sau echivalentă (%) 2016	Personal cu diplomă de licență sau echivalentă (%) 2017	Personal cu diplomă de masterat sau echivalentă (%) 2016	Personal cu diplomă de masterat sau echivalentă (%) 2017
Bulgaria	15,1	11,0	75,2	78,4
Polonia	n/a	n/a	n/a	n/a
România	62,7	63,1	25,7	26,1

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (5)

➤ Rata de plată la timp a obligațiilor fiscale - TVA, 2016-2017

	Rata de plată la timp a obligațiilor fiscale – TVA (%) 2016	Rata de plată la timp a obligațiilor fiscale – TVA (%) 2017
Bulgaria	15,1	11,0
Polonia	n/a	n/a
România	62,7	63,1

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (6)

➤ Arierate și arierate colectabile, 2016-2017

	Închiderea stocurilor de arierate la sfârșitul anului ca procent din veniturile totale colectate (%) 2016	Închiderea stocurilor de arierate la sfârșitul anului ca procent din veniturile totale colectate (%) 2017	Închiderea stocurilor de arierate colectabile ca procent din stocul închis de arierate (%) 2016	Închiderea stocurilor de arierate colectabile ca procent din stocul închis de arierate (%) 2017
Bulgaria	26,3	24,3	52,0	51,3
Polonia	32,5	37,0	96,1	95,9
România	50,6	48,6	22,9	17,3

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (7)

➤ Arierate pe tipuri de impozite, 2016-2017

	Arierate impozit pe profit ca procent din impozitul pe profit colectat (%) 2016	Arierate impozit pe profit ca procent din impozitul pe profit colectat (%) 2017	Arierate TVA ca procent din TVA colectat (%) 2016	Arierate TVA ca procent din TVA colectat (%) 2017
Bulgaria	24,1	20,1	32,0	32,0
Polonia	16,1	16,2	51,4	51,5
România	96,2	111,3	88,1	89,8

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (8)

- Utilizarea abordării inovative la nivelul ANAF, 2016-2017

	Utilizarea unor abordări inovative 2016	Utilizarea unor abordări inovative 2017
Bulgaria	Da	Da
Polonia	Da	Da
România	Nu	Nu

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

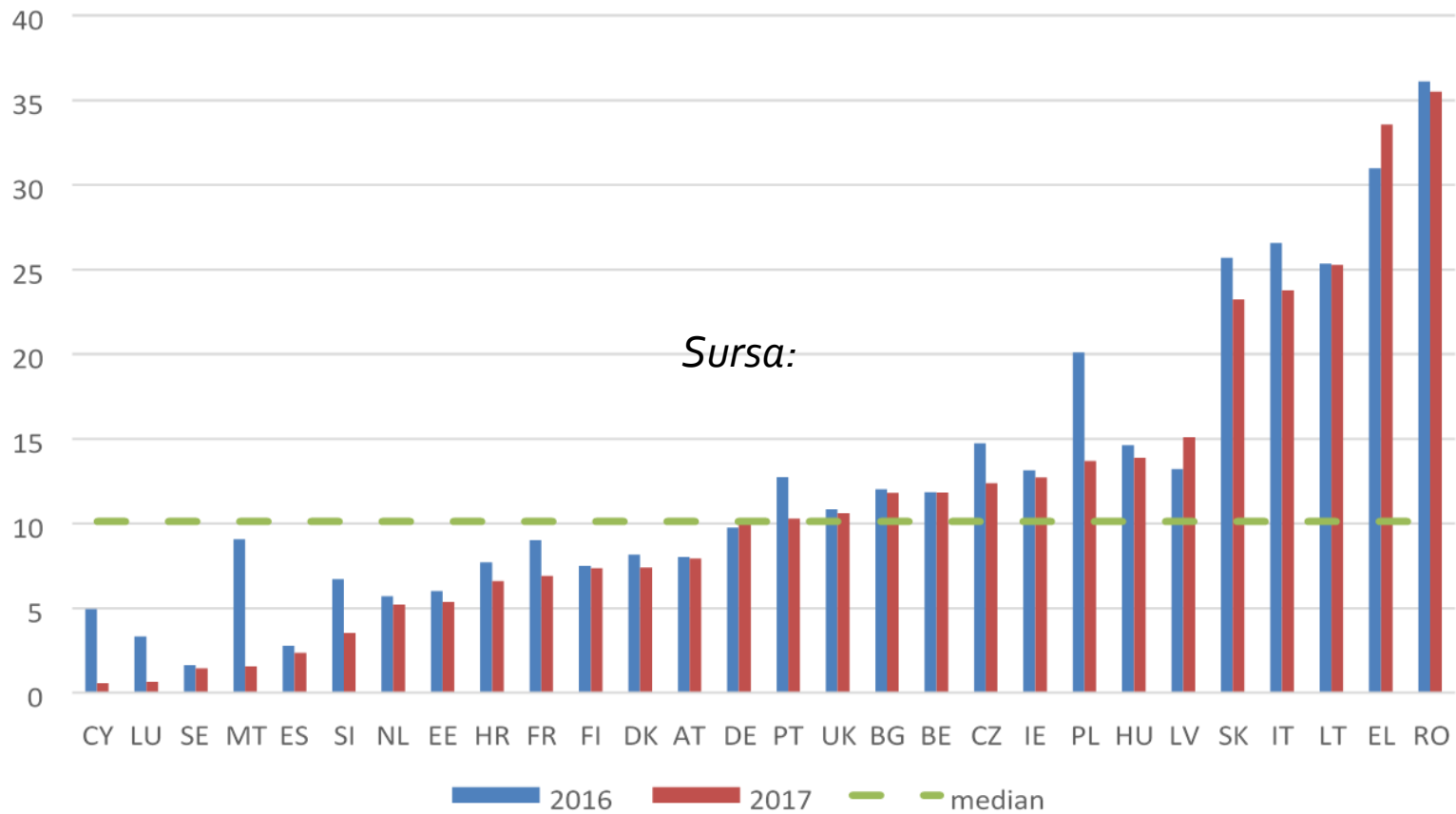
Poziționarea administrației fiscale naționale, comparativ cu Bulgaria și Polonia - rezultate ale ISORA 2018 (9)

➤ Utilizarea tehnologiilor inovative la nivelul ANAF, 2016-2017

	Tehnologii inovative existente sau planificate 2016	Tehnologii inovative existente sau planificate 2017	Blockchain	Automatizarea proceselor robotice	Inteligența artificială
Bulgaria	Da	Da	n/a	n/a	Planificare
Polonia	Da	Da	n/a	Implementare	n/a
România	Da	Da	Planificare	Implementare	Planificare

Sursa: OECD, Tax Administration 2019, Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies

RO are cel mai mare decalaj la TVA din UE 28



Sursa: Taxud, 2019

Decalajul fiscal

Decalajul fiscal = indicator de performanță pentru autoritățile fiscale, exprimă nivelul conformării la plată

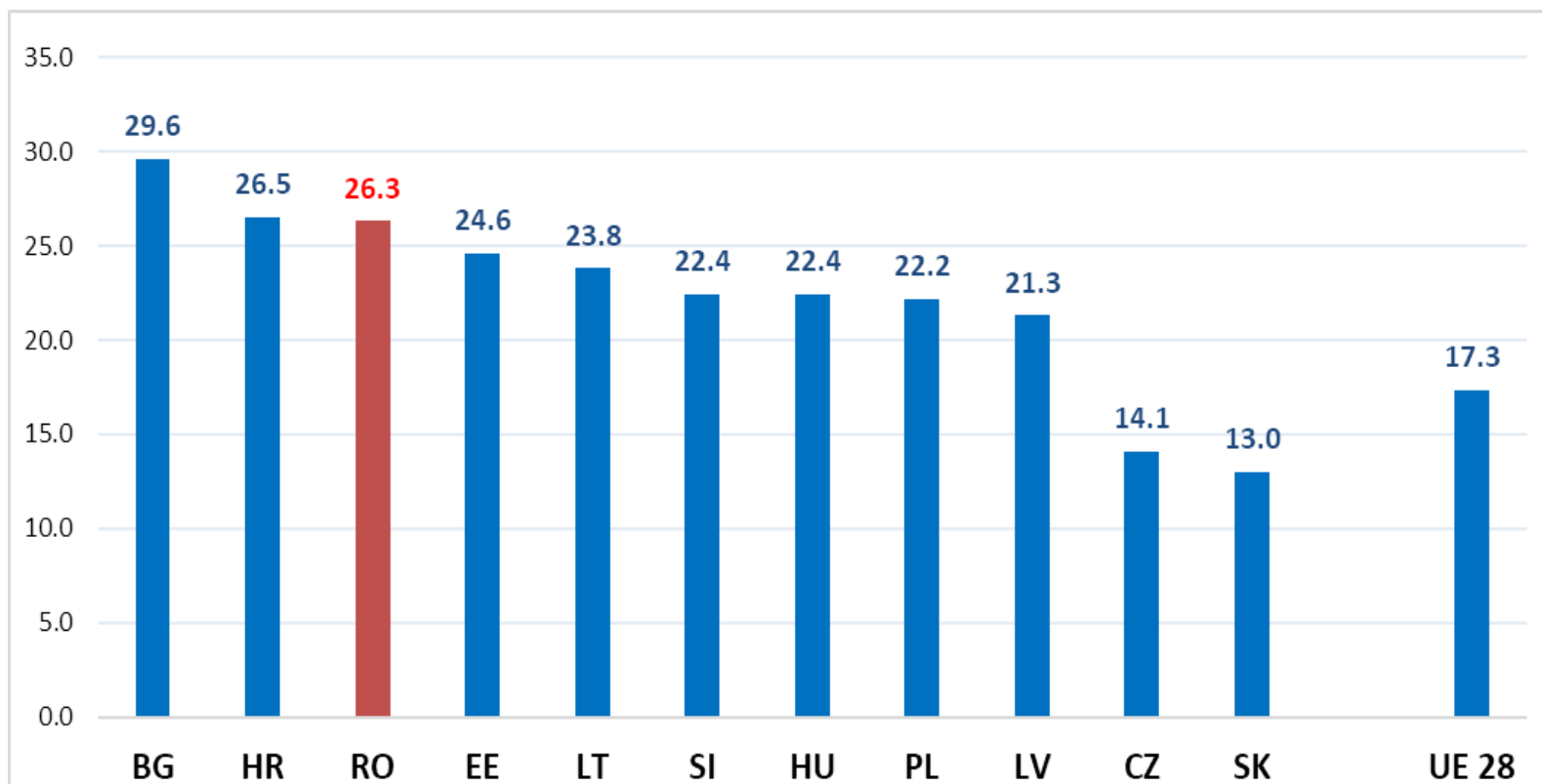
➤ *Surse ale decalajului fiscal*

- Neconformare la declarare
- Neconformare la plată a sumelor declarate
- Frauda fiscală
- Evaziunea fiscală
- Optimizarea fiscală
- Erori de raportare

➤ *Factori de influență*

- externi - decizii economice și politice, structura economiei –ex. % agricultura,
- interni - dimensiune& structura, digitalizare, automatizare date și servicii și realizarea unui sistem centralizat informatic)

România se află pe locul al treilea în UE din perspectiva dimensiunii economiei subterane



Estimările realizate pentru anul 2017 prin metoda MIMC (Multiple Indicators, Multiple Causes)

Sursa: „Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”, Leandro Medina și Friedrich Schneider, IMF Working Paper, ianuarie 2018

Evidențe empirice privind eficiența colectării TVA

Un studiu realizat de Aizenmann și Jinjark (2005) pe un panel de 44 de țări în perioada 1970-1999 a evidențiat o serie de factori structurali și de politică economică ce influențează eficiența colectării TVA:

- Stabilitatea politică, respectiv ușurința și fluiditatea participării politice - impact pozitiv;
- Caracteristicile structurale ale economiei - relație directă cu gradul de urbanizare și gradul de deschidere a economiei, respectiv inversă cu ponderea agriculturii în activitatea economică;
- PIB pe locuitor- corelat pozitiv cu eficiența colectării TVA.

La nivelul UE, România ocupă primul loc din perspectiva ponderii agriculturii în totalul valorii adăugate brute, respectiv penultimul loc din perspectiva gradului de urbanizare

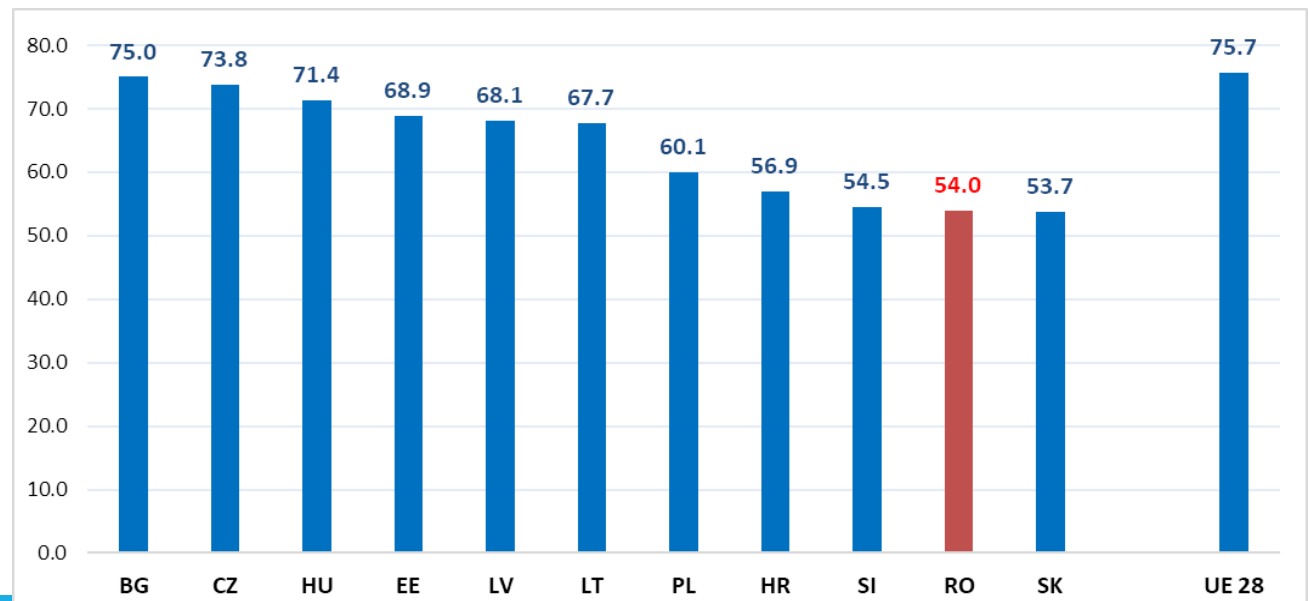


agricultură, silvicultură
și pescuit, % din VAB,
anul 2018

Sursa: Eurostat

Ponderea populației
urbane în total
populație, anul 2018

Sursa: Banca Mondială



Metodologie de calcul a decalajului de TVA - CASE

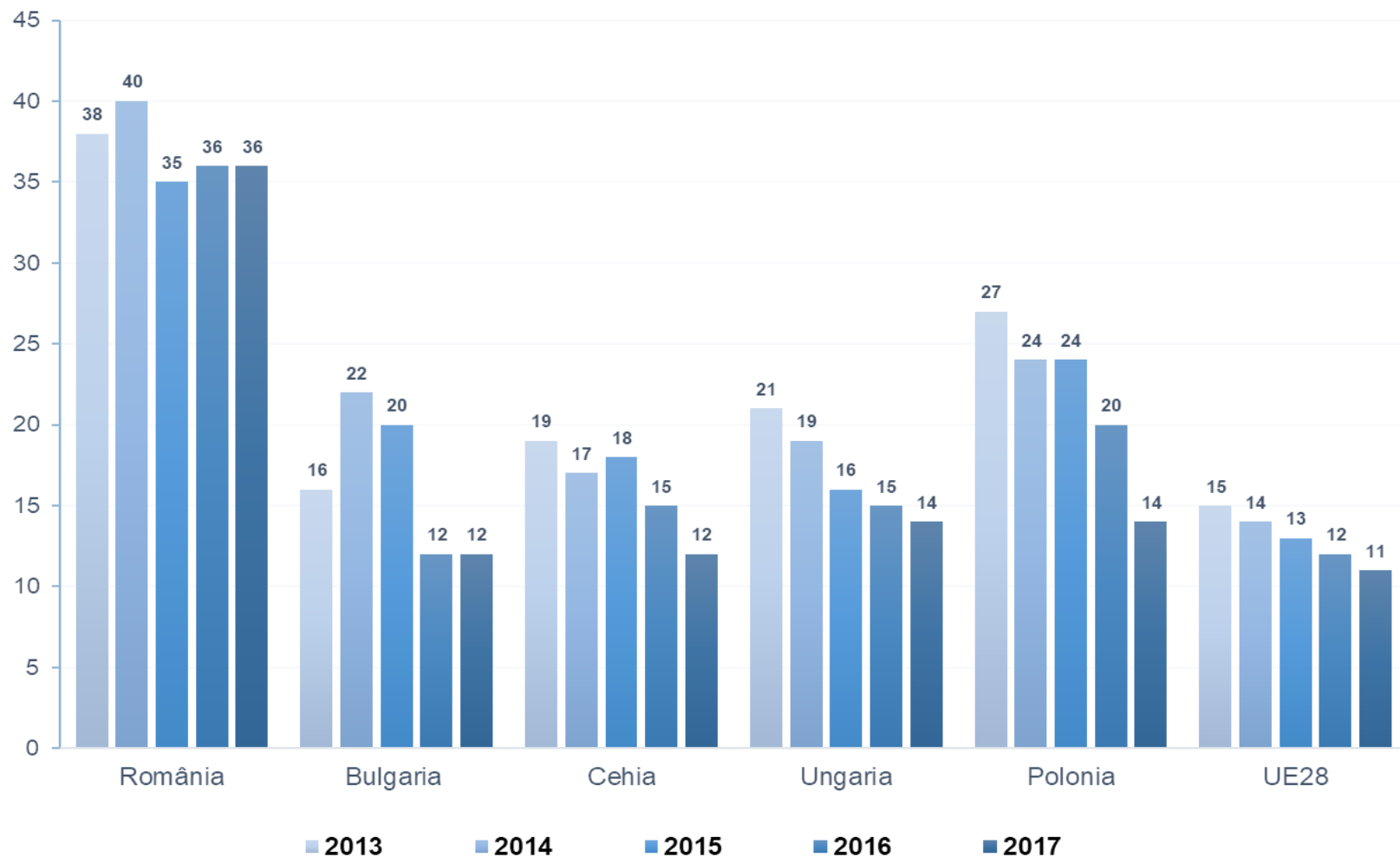
Metoda "de sus în jos"- bazată pe conturi naționale, pentru a estima TVA generată de diferite sub-agregate ale economiei totale.

- VTTL (venituri totale teoretic estimate) pe șase componente: gospodăria, guvernul, consumul final al NPISH, consumul intermediar, FBCF + alte ajustări specifice țării.

- Deficit de încasare la TVA (engl. *VAT gap*) - diferența dintre veniturile din TVA preconizate a fi colectate (VTTL) și suma colectată efectiv.

Veniturile totale colectate in cazul aplicarii cotei standard de TVA la baza de impozitare (VRR)		
Venituri totale teoretic estimate în baza legislației privind TVA (VTTL)		Deficit fiscal (cote reduse + scutiri)
Venituri efectiv colectate din TVA (TVA încasată – TVA restituită)	Decalaj TVA	

Ineficiența reducerii decalajului de TVA RO comparativ cu țări din ECE, 2013-2017



Sursa: Taxud, 2019

Rezultate încasări TVA versus decalaj TVA – simulare reducere decalaj RO la nivelul BG, PL, SK și media UE28

Date RO an 2017

- Încasări din TVA *cash*: 53,54 mld. lei (6,25% din PIB), *gap* TVA = 36% din VTTL



Reducere decalaj TVA => +[8,4 (SK); 21 (UE)] mld. lei , sau +[1,0;2,45] % din PIB venituri suplimentare

Cheltuieli cu Educația = 2,8 % din PIB

Reforma administrației fiscale – experiența Bulgariei (1)

Prima etapă - reforma legislativă și administrativă, în parteneriat cu Banca Mondială 2003-2008 (finanțare 63 milioane dolari);

- *Obiective*: maximizare conformare fiscală, creștere eficacitate & eficiența colectării, creare corp profesionist de angajați, reducere corupție, creșterea echității, reducerea poverii fiscale și sprijinirea creșterii economice;
- Implicare activă a Guvernului, reforma legislației cu ajutor internațional.

Rezultate

- creștere a capacității analitice a agenției fiscale, a conformării voluntare, a eficacității și eficienței colectării;
- majorare venituri fiscale (% din PIB) simultan cu reducerea poverii fiscale;
- creștere capacitate operațională - sistem integrat de management a veniturilor, infrastructură IT modernă, bază informatică la nivel național accesibilă online, unificarea serviciilor agenției;

Reforma administrației fiscale – experiența Bulgariei (2)

A doua etapă: program de reducere a economiei gri și a costurilor de conformare fiscală - 2015-2017;

Rezultate

- reducere cu 8 pp decalaj de TVA - 12% din VTTL în 2016 (și 2017) de la 20% în 2015,
- în 2018, grad de eficiență a colectării TVA de 0,89 cu 9,1% din PIB venituri din TVA colectate (ESA2010),
- comparativ, în România grad de eficiență de 0,7, respectiv, 6,4% din PIB venituri din TVA colectate.

Reforma administrației fiscale – Experiența Poloniei (1)

- 2015 - *reforma administrației fiscale* (parte a Strategiei pentru Dezvoltare Responsabilă)
- indicator de performanță -reducere *gap* de TVA cu 15% anual în perioada 2015-2018;
- 3 *piloni*: modernizarea legislației, eficientizarea administrației fiscale și intensificarea cooperării cu mediul de afaceri.
- Pilon administrație fiscală - introducere de instrumente analitice inovatoare bazate pe IT pentru *big data*; cooperare cu sectoarele IT și bancare pentru detectarea fraudelor fiscale; penalități crescute la neconformare.

Deficitul de încasare la TVA – Experiența Poloniei (2)

Măsuri pentru combaterea fraudelor fiscale

- cooperarea cu poliția, poliția de frontieră, agenția internă de securitate,
- verificarea *online* prin Registrul de eficacitate,
- extinderea confiscării bunurilor a căror proveniență nu poate fi atestată,
- penalități între 30% (sub-raportare obligații/supra-evaluare rambursare) și 100% (facturi false, inclusiv pedepse între 5 ani și maximum 25 de ani de închisoare).

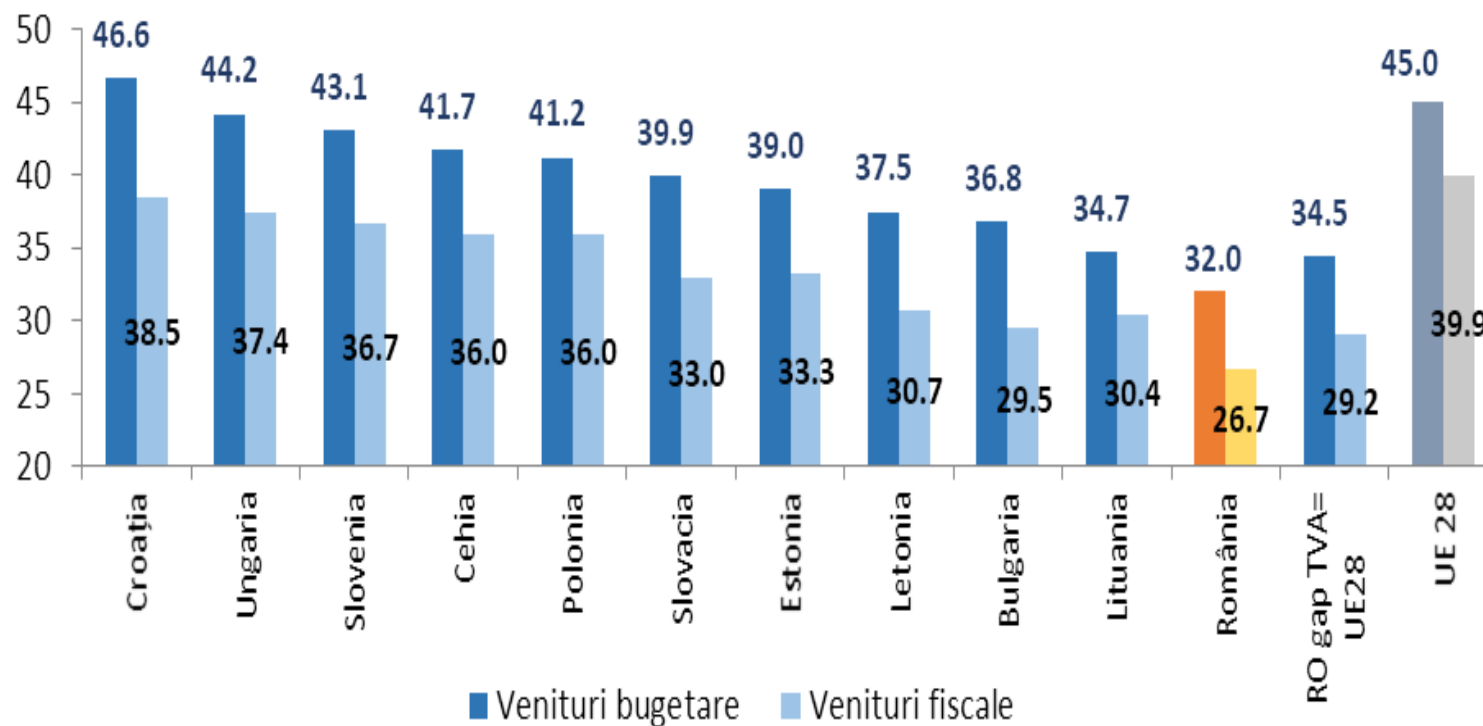
Rezultate

- decalaj de TVA (% VTTL) redus cu 10 pp în 2017 față de 2015 (24%), peste planul inițial (-15%/ an).

Încasări bugetare : RO comparativ cu țări ECE

Eurostat date 2018:

- venituri totale RO = 32% din PIB (minim ECE),
- PL = 41,2% din PIB, BG = 36,8% din PIB.



Reforma administrației fiscale – experiența României (1)

- 2013 - reforma legislativă și administrativă, program RAMP în parteneriat cu Banca Mondială, 2013-2019 (finanțare 70 milioane euro) ;
- *Obiective:* creșterea eficacității și eficienței colectării impozitelor și contribuțiilor sociale și îmbunătățirea conformării fiscale, inclusiv prin reducerea poverii fiscale,
- *Structura RAMP* - 4 componente: dezvoltarea instituțională; creșterea eficienței și eficacității operaționale; modernizarea serviciilor pentru contribuabili; coordonarea și managementul proiectului
- *Pilon principal RAMP* - implementarea unui sistem informatic care să permită ANAF centralizarea datelor financiare din întreaga țară.

Reforma administrației fiscale – experiența României (2)

➤ *Derulare RAMP*: inițial 2013-2019 (2021)

- 2014-2016 - întârzieri majore, prelungire contract cu încă 2 ani (dec. 2016),
- 2017 blocare la faza de achiziție a programului informatic,
- nov. 2018 MFP anunță BM anularea contractului (31 martie 2019).

Au fost trase 17,3 mil. euro (24,65% din total alocat) care vor fi returnate.

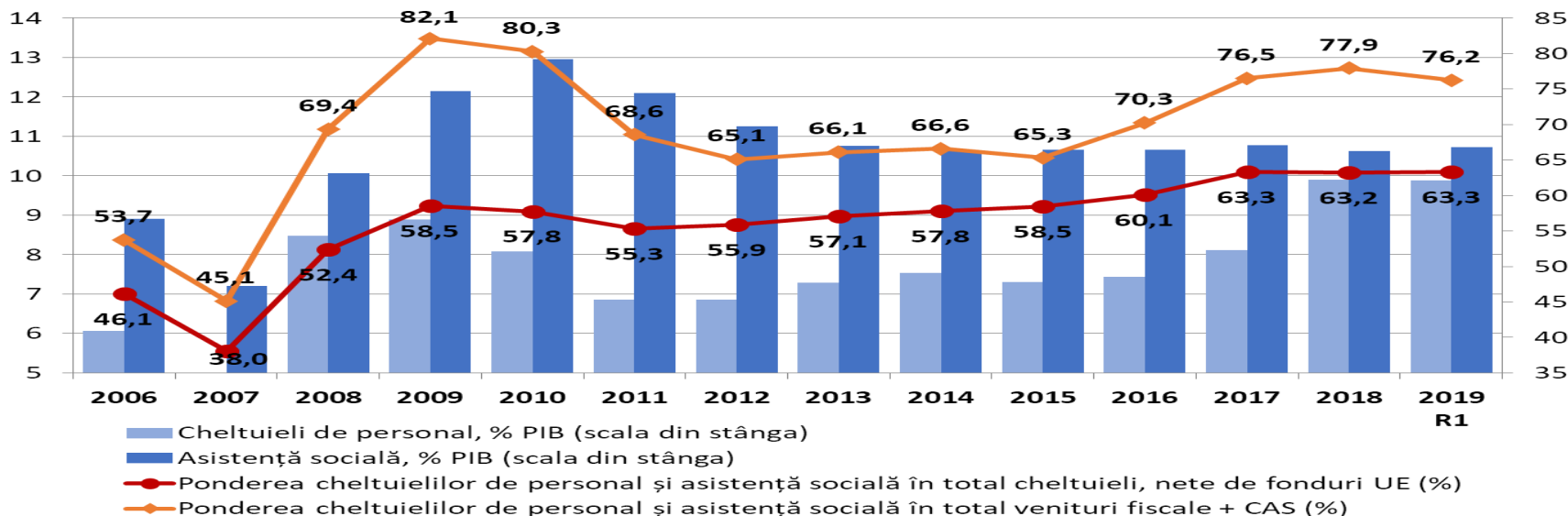
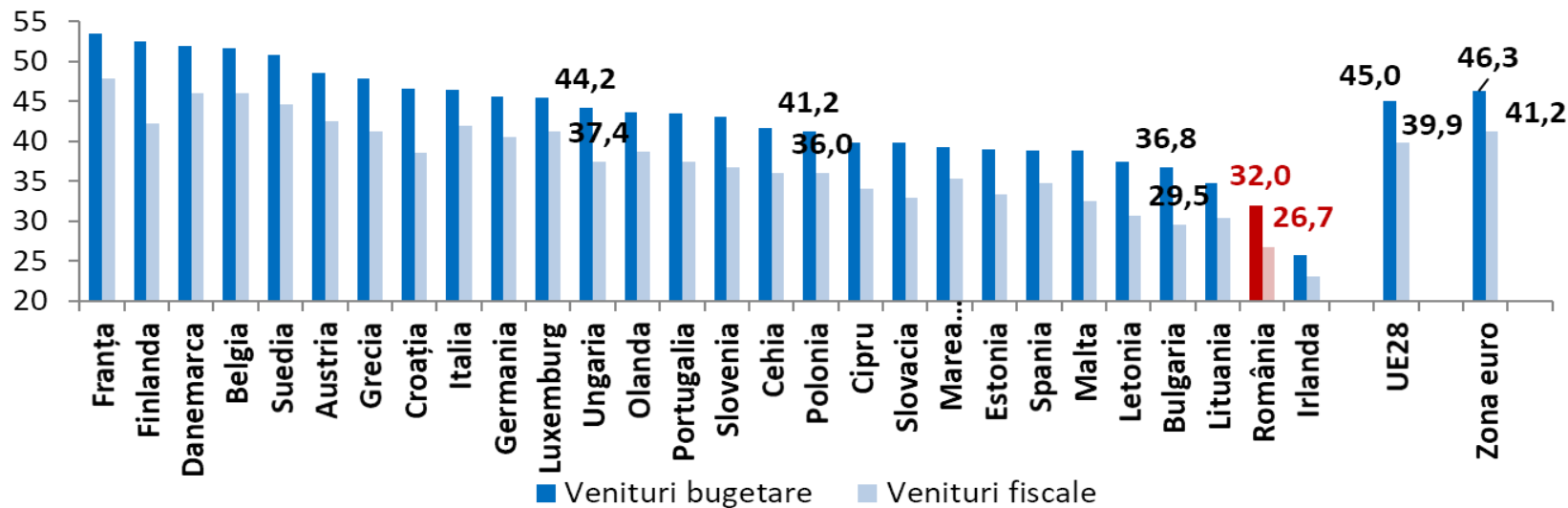
➤ **Rezultate** – program nefinalizat

- Simplificare aparat administrativ (anulată din 2019), înființare Centrul Național pentru Informații Financiare, extindere plata online - serviciul Spațiul Privat Virtual, Sistem Național Electronic de Plăți
- îmbunătățire a procedurilor ANAF; cursuri de perfecționare, dezvoltarea strategiilor de conformare voluntară, controale interne și îmbunătățirea măsurilor antifraudă.

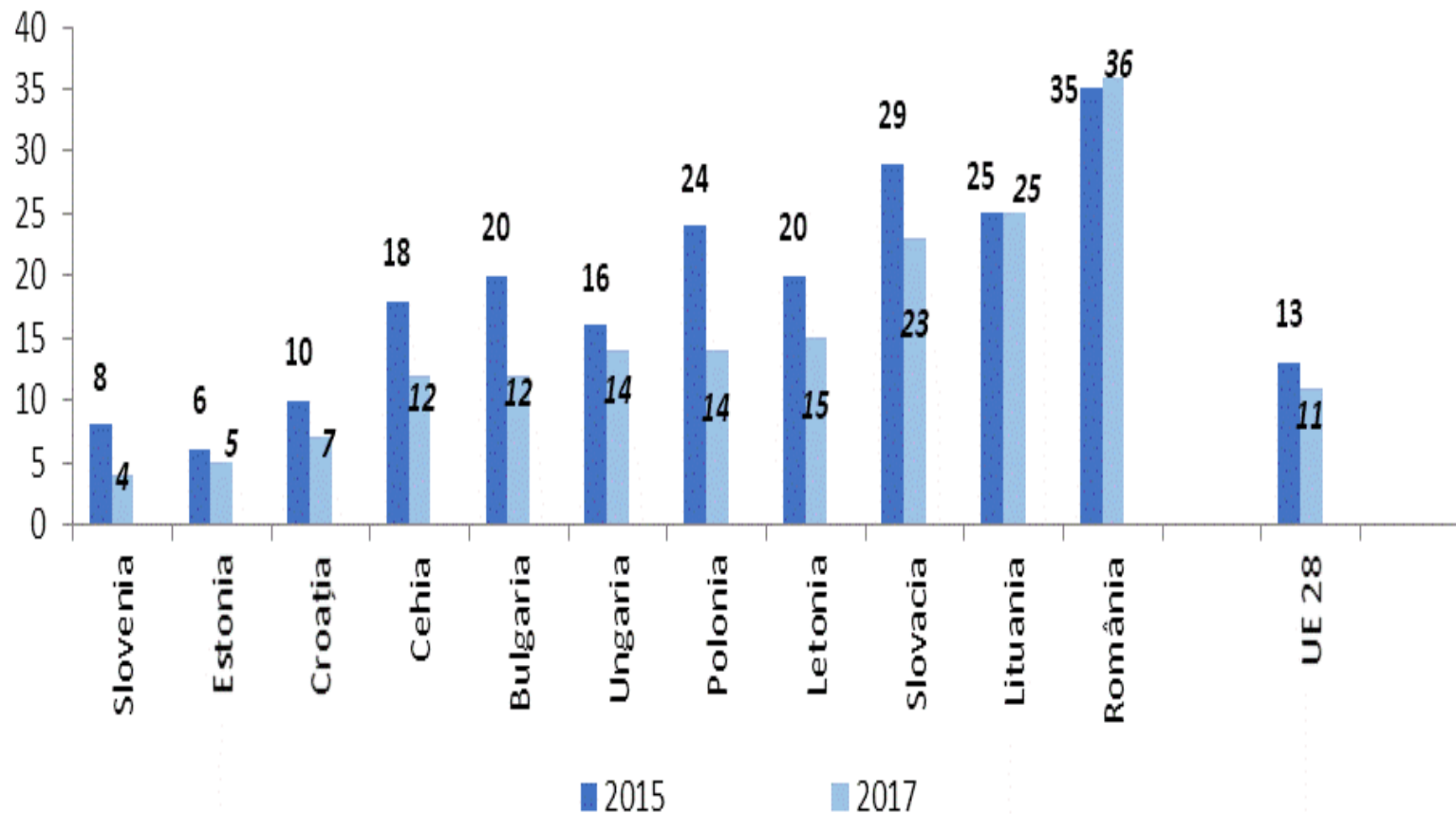
Reforma administrației fiscale – experiența României (3)

- nov. 2018 reversarea reformei – modificare OUG nr. 74/2013 cu revenirea la vechea structură , din 8 directii regionale în 41 direcții județene+București, Autoritatea Națională a Vămirilor repusă în subordinea MFP.
- **Rezultate indicatori 2018**
 - costul colectării 1,1% (=2012), dar ținta 0,9%,
 - grad de conformare voluntară 86,87% (+0,8%), dar majorare +2,3% cheltuieli cu personalul la un milion lei venituri bugetare nete,
 - nivel redus de venituri fiscale ca % în PIB (efect și al relaxării fiscale, dar și al neconformării la plată, evaziunii fiscale - decalaj de TVA =36% din venituri teoretice)

Efectul măsurilor de relaxare fiscală: venituri din ce în ce mai mici... rigidizarea structurii cheltuielilor bugetare



RO- singura țară din ECE care și-a crescut decalajul de TVA 2017 vs 2015



Sursa: Taxud, 2019

Ce este de făcut ?

Abandonarea reformei administrative a adâncit problemele structurale, combinația nefastă cu relaxarea fiscală a generat o acută lipsă de spațiu fiscal, deficit estimat la circa 4,3% în 2019, în 2020 posibil de 5% menținând politicile actuale.

Avem nevoie urgent de:

- angajament politic ferm de reluare a programului RAMP, reformarea de substanță a ANAF - exemple de bune practici: BG, PL;
- reducerea decalajului de TVA, prin:
 - ❖ lupta anticorupție,
 - ❖ toleranța zero pentru evaziune fiscală,
 - ❖ eficientizare și digitalizare administrativă,
- transparența bugetară, etc.

VĂ MULȚUMIM!