Scurtă aducere aminte | Gabriel Biriș

În urmă cu 3 ani demisionam din guvernul tehnocrat, din cauza retragerii de către premier și ministru a susținerii pentru măsurile propuse atunci, ca urmare a „scandalului” creat în momentul în care proiectul la care lucrasem a ajuns, „pe surse”, la presă.

Îmi propun o scurtă aducere aminte a ceea ce s-a întâmplat atunci, dar și a ceea ce s-a întâmplat după aceea în fiscalitatea românească. Știm cu toții că, din punctul de vedere al reglementărilor fiscale, a fost o perioadă extrem de agitată, poate cea mai agitată din istoria post-revoluționară a României.

1. **Septembrie 2016**

Proiectul de O.U.G. apărut atunci în spațiul public conținea o serie de măsuri menite – în opinia mea – să aducă o stare de normalitate în fiscalitate în acord cu un principiu în care cred cu tărie: sarcina fiscală trebuie așezată exclusiv în funcție de CÂT, și nu în funcție de CUM câștigăm. Cea mai dezbătută măsură propusă atunci a fost, de departe, (i) transferul CAS și CASS de la angajator la angajat, majorarea salariului brut și recalcularea procentelor. În plus, proiectul de O.U.G. includea măsuri mai puțin (sau chiar deloc) discutate cu privire la (ii) impozitarea sumelor ce nu pot fi justificate, (iii) transparentizarea deținerilor rezidenților români în companii aflate în paradisuri fiscale, dar și (iv) alte măsuri, din care o bună parte au și fost implementate.

- **Transferul contribuțiilor**

Transferul contribuțiilor nu era o măsură în sine, ci un instrument necesar pentru implementarea unei soluții în care

cred cu tărie: plafonarea bazei de calcul a contribuțiilor pe suma veniturilor, prin intermediul declarației anuale de impunere. Declarația anuală de impunere urma să devină un formular inteligent, de tip .xml, care să automatizeze calculul impozitului, al contribuțiilor, dar și să regleze plățile anticipate (reținerea și plata de către angajator fiind păstrate). Evident, administrarea urma să fie simplificată prin faptul că transformarea declarației de venit în declarație de impunere elimina necesitatea emiterii de către ANAF a milioane de decizii de impunere, atât pentru impozitul pe venit, cât și pentru CASS.

Pentru a putea plafona baza de calcul al contribuțiilor pe suma veniturilor, era nevoie ca baza de calcul al acestora să fie comparabilă, ceea ce nu se putea în contextul în care CAS și CASS pentru veniturile din salarii erau plătite atât de către angajat (10,5% + 5,5% = 16%), cât și de către angajator (15,8% + 5,2% = 21%). Prin eliminarea contribuțiilor datorate de către angajator, această problemă dispărea. Acesta este motivul pentru care am venit cu această propunere, propunere care urma să fie neutră atât pentru angajat (venitul net nu era afectat), pentru angajator (costul total rămânea același), cât și pentru buget (sumele încasate în limita plafonului erau aceleași). Pentru a realiza neutralitatea măsurii, salariul brut urma să fie majorat cu 21% (echivalentul contribuțiilor transferate la angajat), iar procentele pentru contribuțiile angajatului recalculate (21% la CAS și 8,8% la CASS).

De aici a pornit și „scandalul”, fiind acuzat că vreau să dublez contribuțiile… Într-adevăr, procentele pentru contribuțiile individuale creșteau, dar sumele datorate rămâneau aceleași, măsura fiind gândită, așa cum spuneam, să fie neutră din acest punct de vedere.

- **Impozitarea sumelor ce nu pot fi justificate**

Știm cu toții, avem încă din 2011 metode de control indirect, metode ce, teoretic, permit autorităților fiscale să verifice

situația fiscală a contribuabililor atunci când este identificat un risc fiscal. Măsurile introduse în 2011 au fost însă deficitare cu privire la cel puțin două aspecte.

Primul aspect: eficiența. Ca să se poată compara nivelul veniturilor cu cel al cheltuielilor în perioada controlată, era nevoie să se știe situația patrimonială a contribuabilului la începutul perioadei controlate. În lipsa unei declarații inițiale de patrimoniu (ce trebuie depusă doar de către persoanele selectate pentru control), analiza de risc a fost foarte dificil de efectuat, motiv pentru care la sfârșitul lui 2015 au fost emise doar vreo 6 decizii de impunere, pentru sume semnificativ mai mici decât costul cu salariile inspectorilor. Între timp numărul a crescut, dar nesemnificativ…

Al doilea aspect: moralitatea. Pentru sumele identificate ca fiind nejustificate în urma verificării fiscale, ANAF emite decizie de impunere cu cota de impozit pe venit standard (16% până în 2018, 10% după). Este ca și cum am spune că „hoțul neprins este negustor cinstit, iar hoțul prins plătește ca cel cinstit”…

Acesta este motivul pentru care am propus ceea ce atunci numeam „momentul zero” (între timp nu mai pot folosi acest termen, fiind compromis de atacul împotriva justiției din ultimii 2 ani), și anume o soluție compusă din 3 măsuri distincte:

- declarație inițială de patrimoniu, ce ar fi urmat să fie depusă de către toți contribuabilii cu un patrimoniu net de cel puțin 1 milion euro, nivel considerat de mine relevant din punctul de vedere al riscului fiscal;
- o perioadă limitată la 3 luni, în care contribuabilii puteau declara voluntar și plăti impozitul de 16% pentru sumele ce considerau că nu pot fi justificate în cazul unei verificări fiscale;
- o cotă punitivă de impozit de 75% pentru sumele

suplimentare stabilite în urma verificărilor fiscale, ulterior încheierii perioadei de conformare voluntară.

Măsura era menită să facă ordine, să aducă sume suplimentare la buget (ca urmare a declarării voluntare), cât și să descurajeze neconformarea în viitor (cota punitivă).

- **Transparentizarea deținerilor din paradisuri fiscale**

Această măsură este cunoscută în argoul nostru, al fiscaliștilor, ca „CFC rules focuses on the UBO”, măsură ce consider că este necesară pentru a face ordine în relația fiscală dintre stat și contribuabili și, dacă analizăm evoluțiile din fiscalitatea internațională, vedem că aceasta este direcția în care evoluează legislația (Planul Anti BEPS, CRS etc.). Proiectul de O.U.G. asimila dividendelor (și deci crea o obligație de declarare și plată a impozitului pe dividende) profiturile nete nedistribuite ale companiilor aflate în jurisdicții unde impozitul pe profit este mai mic de 10% (în general zero, în majoritatea paradisurilor fiscale).

- **Alte măsuri**

Acel proiect conținea și un număr de alte măsuri, majoritatea implementate prin O.U.G. nr. 84/2016, ulterior plecării mele. Mă refer aici la măsuri precum renunțarea la ROI (registrul operatorilor intracomunitari), introducerea regimului special de TVA pentru agricultori, schimbarea definiției la SOP (pentru a permite SOP și pentru titluri nelistate), eliminarea limitării în timp a „scutirii” de impozit pe profitul reinvestit (facilitate ce nu este în fapt o scutire, ci o amânare la plata impozitului) sau la posibilitatea microîntreprinderilor de a opta pentru plata impozitului pe profit (lipsa opțiunii creând probleme serioase, în special pentru investitorii mari).

1. **2017-2019**

Amploarea modificărilor aduse legislației fiscale în această

perioadă este uriașă. Practic, noul Cod fiscal a ajuns să fie modificat mai mult în 3 ani decât a fost vechiul Cod fiscal în 10 ani. În plus, au apărut multe reglementări fiscale în afara Codului fiscal. Hotărârea cu care guvernele PSD s-au năpustit asupra noului Cod fiscal este greu de înțeles, cu atât mai mult cu cât autorii acestor modificări sunt exact aceleași persoane care au determinat adoptarea și implementarea lui, respectiv dnii Vâlcov și Teodorovici. O să fac doar un scurt inventar al acestor modificări și al impactului pe care l-au avut asupra vieții noastre.

- **„Revoluția fiscală”**

După ce, în septembrie 2016, liderii de atunci ai partidului (încă) la guvernare s-au referit la ideea mea ca fiind o „bazaconie” sau chiar ca fiind „trădare de țară”, „măsură de-a dreptul fascistă”, măsura a fost preluată 2 luni mai târziu în celebrul program de guvernare și implementată în 2017, prin O.U.G. nr. 79. Contribuțiile au fost mutate din 2018, declarația anuală de impozitare a fost implementată din 2019, numai că scopul în care au folosit ideea a fost cu totul altul decât cel pentru care fusese gândită de mine.

Ce s-a întâmplat și care au fost consecințele?

În primul rând, măsura nu a fost neutră pentru bugetul de stat (BS), chiar dacă pentru bugetul consolidat a fost. Cota de CAS a fost majorată la 25% (+19% față de 21%), iar cota de CASS a fost și ea majorată la 10% (+13% față de 8,8%). Pentru a nu scădea netul angajaților și a nu crea probleme electorale, impozitul pe venit a scăzut de la 16% la 10%.

În al doilea rând, salariul brut nu a fost ajustat prin lege, obligând companiile să încheie milioane de acte adiționale sau să facă tot felul de tertipuri pentru a evita situația în care ele majorau salariile, iar ulterior se revenea la situația anterioară, situație care încă mai persistă.

Evident, nici vorbă despre plafonarea bazei de calcul al

contribuțiilor, guvernul eliminând încă din 2017 plafonarea bazei de calcul al CAS individuale (în vigoare din 2000), dar și nou introdusa plafonare a bazei de calcul al CASS (în vigoare doar în ianuarie 2017).

Consecințele au fost următoarele:

- crescând CAS, s-au mărit încasările la bugetul de pensii (BAS), fapt care a permis guvernului să spună că are fonduri pentru a acoperi sarabanda ce a urmat în privința creșterii pensiilor, măsură pur electorală, fără acoperire financiară. În fapt, sumele încasate în plus la BAS fiind luate din BS (prin scăderea impozitului pe venit). Practic, au mutat niște bani dintr-un buzunar în altul și au zis că suntem mai bogați, deci putem să ne permitem creșterea pensiilor. Acum vedem că unii vorbesc de o gaură de 9 miliarde în buget…
- mutând contribuțiile, au putut „bifa" promisiunea făcută la alegeri de a crește salariile bugetarilor cu 25%. Ghinion! Au crescut salariile brute, nu și salariul net;
- scăzând impozitul pe venit, au redus semnificativ sumele alocate bugetelor locale prin cota defalcată din impozitul pe salariu, ceea ce a lăsat primarii cu mâna întinsă la guvern. Cele mai afectate primării au fost, evident, cele din orașele mari, unde sunt și mulți investitori, orașe dintre care multe nu sunt controlate politic de partidul de guvernământ și care astfel au devenit mai dependente de „Centru".
- **Split TVA**

Măsura a fost introdusă de Guvern în contra tuturor semnalelor venite atât din partea companiilor românești, respingerii ei de către CES și CDS și criticilor venite din partea noastră, a specialiștilor în fiscalitate. Conform O.G. nr. 23/2017, toate companiile din România urmau să încaseze și să facă plăți de TVA doar prin intermediul unui cont dedicat, iar fondurile blocate în acel cont de TVA puteau fi folosite doar cu

aprobarea ANAF. Am atras atunci atenția că vom asista la blocaje financiare uriașe, iar instrumente precum factoringul urmau să dispară. Din fericire, nu am avut ocazia să ni se confirme atenționările, O.G. nr. 23/2017 fiind modificată semnificativ înainte de a intra în vigoare. Tot atunci am atras atenția că măsura încălca grav Directiva TVA, dar specialiștii din Finanțe ne-au contrazis, au susținut chiar că nu e nevoie de notificarea Comisiei. Acum, avem infringement, Comisia notificând Guvernul cu privire la faptul că O.G. nr. 23/2017 este neconformă cu dreptul european, chiar și în formă mult atenuată de către Parlament. Adoptarea unei ordonanțe de Guvern prin care măsura urma să devină opțională pentru toate companiile a fost între timp blocată de recenta criză guvernamentală…

- **Blocarea investițiilor în extragerea gazelor din platforma Mării Negre**

A fost făcută de către guvernanți prin două măsuri controversate, luate fără niciun fel de consultări și analize de impact:

- Legea nr. 256/2018 privind exploatările offshore, prin care s-a introdus un impozit suplimentar pe veniturile obținute din vânzarea gazelor și, evident, s-a abrogat clauza de stabilitate dată titularilor de acorduri petroliere în Marea Neagră prin O.U.G. nr. 160/1999 anterior demarării investițiilor în explorare;
- O.U.G. nr. 114/2018 prin care s-a impus un preț maxim de vânzare pentru gazele din producția internă (nu și pentru gazele importate din Rusia!).

Ca urmare, cel mai important concesionar din Marea Neagră (Exxon) nu a luat decizia de a investi în exploatare și a anunțat că este interesat să își vândă participația. În timp ce la București unii tineri politicieni s-au apucat să propună cum să se aloce fondurile pe care statul român le va obține din exploatarea acestor gaze, singura certitudine este că

gazele noastre rămân pe fundul Mării în timp ce ponderea importurilor de gaz crește constant.

- **O.U.G. nr. 114/2018**

Adoptată, așa cum spuneam, fără niciun fel de consultări, fără analize de impact, dar și împotriva avizelor negative primite de la CES, CDS și a apelurilor tuturor organizațiilor companiilor din România (AOAR, RBL, FIC, AMCHAM, CNIMPPR) între Crăciun și Anul Nou, această O.U.G. este, în opinia mea, de departe, cea mai toxică reglementare adoptată nu numai de acest guvern, ci de orice alt guvern al României. Nu numai că a provocat daune greu de calculat economiei, dar a dus populismul la un nivel extrem de periculos (populismul fiind, în opinia mea, nu numai cel mai important pericol pentru stabilitatea financiară, ci chiar la adresa democrației, așa cum o știm noi).

- Taxa pe activele bancare – numită inițial „taxa pe lăcomie”, a fost introdusă ca un fel de amendă pentru bănci aplicabilă în cazul în care Robor depășea 2% (atunci și de atunci fiind peste 3%, din cauza inflației induse de politicile guvernului), baza de calcul al „amenzii” fiind activele financiare (inclusiv titlurile de stat). Efectul imediat a fost blocarea creditării, inclusiv a creditării guvernului, care a fost obligat să se împrumute miliarde de euro de pe piețele externe. Nu a trecut mult până când guvernul a modificat-o (confirmând astfel ceea ce spuneam cu toții, că e o măsură toxică!), reducând atât procentul taxei, cât și baza de calcul al acesteia. În plus, a fost eliminată și legătura cu Robor, eliminându-se astfel intruziunea guvernului în politica monetară (apanajul BNR).
- Reducerea semnificativă a comisioanelor de administrare pentru administratorii de fonduri de pensii (Pilonul 2), dar și cerințe de capital social total nerezonabile în sarcina acestora, cu scopul aproape declarat de eliminare a Pilonului 2 și de aducere a celor aproape 10

miliarde de euro acumulate în aceste fonduri la buget.

- Afectarea gravă a companiilor din producția, transportul și distribuția de energie electrică prin introducerea unei taxe de 2% pe cifra de afaceri, taxă extrem de ridicată, mai ales că urma să se aplice în cascadă, pe lanț. ANRE a „îndulcit” oarecum pilula aruncată de guvern, acum fiind discuții pentru eliminarea ei completă și revenirea la sistemul de taxare anterior. Să mai spunem și că, în lipsa unor investiții serioase în producția de energie electrică, România a ajuns din exportator importator net de electricitate…
- Afectarea extrem de gravă a producătorilor de gaz din România (onshore, deoarece gazele din offshore stau pe fundul mării) prin introducerea unui preț maxim de vânzare a gazelor semnificativ mai mic decât prețul de piață. Preț de piață ce oricum e mai mic în România decât prețul de referință la care se calculează redevența… Să spunem și aici că, după ce în urmă cu 5 ani acopeream peste 90% din consum din producția internă, astăzi procentul a scăzut sub 70% în lipsa investițiilor, dar și din cauza unor măsuri fiscale absurde.
- Chiar și facilitățile acordate constructorilor și producătorilor de materiale de construcții au potențial distrugător pentru aceste sectoare extrem de importante ale economiei. Facilitățile constau în scutire de impozit pe salariul angajaților, scutire de CASS, reducere de CAS (dar fără contribuție la Pilonul 2, nici măcar opțional), reducere a CAM, fiind condiționate de obținerea a minimum 80% din cifra de afaceri din lucrări de construcție, producție de materiale de construcție, inginerie, arhitectură. În plus, toate companiile din aceste sectoare au fost obligate să crească salariul minim pentru angajați la 3.000 de lei (chiar și dacă nu îndeplinesc condiția de aplicare a scutirilor).

Precum în Grecia antică, guvernul a băgat însă și un cal

troian în „curtea” beneficiarilor: a prevăzut, undeva mai pe la finalul O.U.G. nr. 114, că facilitățile enumerate mai sus se aplică cu respectarea legislației privind ajutorul de stat. Cum aici nu poate fi vorba de o schemă de ajutor de minimis, guvernul trebuia să ceară aprobare Comisiei (ex ante!) pentru schema de ajutor de stat. Cum era și normal, guvernul consideră că nu ar fi ajutor de stat decât pentru reducerea CAM (care între timp a fost suspendată, companiile trebuind să plătească diferențele, inclusiv dobânzi și penalități), nu și pentru scutirea de impozit pe salariu sau CASS. Această gândire este consistentă cu gândirea guvernelor anterioare, care au aprobat scutiri de impozit pe salariu, fără să considere că acestea ar fi ajutor de stat. Numai că opinia Comisiei este diferită. Într-o piață a muncii în care angajatul este interesat doar de net (deci orice scutiri reduc salariul brut, deci beneficiază angajatorul), Comisia pare că este cea care are dreptate… Rezultatul acestei dispute poate fi însă catastrofal pentru companiile românești care au aplicat scutirile, pentru că ajutoarele de stat acordate ilegal trebuie recuperate.

- **Setul de măsuri „pro-BEPS”**

Acest subtitlu poate părea ciudat, în contextul în care noi cunoaștem conceptul „anti-BEPS”: un set de măsuri menite să împiedice companiile să își erodeze baza fiscală pentru a reduce impozitul pe profit într-un stat prin mutarea profiturilor în alte state, de regulă slab fiscalizate. Guvernanții noștri au ales o altă cale: „pro-BEPS”, spulberând pur și simplu baza de calcul a impozitului pe profit prin scoaterea imensei majorități a companiilor din România în afara sferei de aplicare a impozitului pe profit.

Două au fost măsurile prin care acest obiectiv a fost atins. Prima – introducerea din 2017 a impozitului specific pentru hoteluri și restaurante, un impozit derizoriu calculat în funcție de locație și suprafață (la restaurante) sau în funcție de locație, clasificare și număr de locuri (hoteluri

și complexuri hoteliere). Evident, impozitul specific a venit la pachet cu eliminarea impozitului pe profit. Cea de-a doua, ridicarea plafonului privind microîntreprinderile de la 100.000 euro la 1.000.000 euro, inclusiv pentru companii de consultanță și management. Efectul combinat al celor două măsuri este că, astăzi, din peste 600.000 companii, nici 30.000 nu mai sunt plătitoare de impozit pe profit. Pro-BEPS!

În plus, extinderea sferei de aplicare a microîntreprinderilor la cele cu activități de consultanță și management creează un instrument extrem de eficient în erodarea inclusiv a bazei de calcul a impozitului pe venit și a contribuțiilor sociale. Pro-BEPS din nou!

Închei aici, fără a avea însă pretenția că această listă este completă. Dimpotrivă, exemplele pot continua.

Concluzia mea este una singură: nu cred că mai putem continua așa. Pe de o parte, sistemul nostru fiscal a fost torpilat sistematic chiar de către guvernanți, nivelul veniturilor fiscale este la minimum istoric, cheltuielile au explodat, iar atât de necesarele investiții în educație, în sănătate sau în infrastructura de transport sunt aproape de zero. Pe de cealaltă parte, toți vrem stabilitate și predictibilitate, însă în același timp ne luptăm cu dinții să ne menținem privilegiile sau să obținem altele.

Cred că, pentru un timp, va trebui să lăsăm de o parte discuțiile despre stabilitatea sistemului fiscal și să vorbim despre principiile pe care este așezat acest sistem fiscal.

Înainte de asta, trebuie să înțelegem două lucruri simple.

Primul: stabilitatea oricărui corp este direct proporțională cu baza de susținere și invers proporțională cu înălțimea. În fiscalitate asta se traduce așa: „stabilitate = impozite mici luate de la toți; instabilitate = impozite mari luate de la puțini”.

Al doilea: baza este erodată prin doar două metode: scutiri și evaziune. Deși una e legală și cealaltă este infracțiune, ambele au aceeași finalitate: neplata unui impozit sau taxă.

Acest articol este editorialul numărului 4/2019 al revistei Tax Magazine.