



THE WORLD BANK

**Servicii de Consultanță Rambursabile pentru România  
Întărirea capacității de formulare a politicii fiscale**

**Impozitarea forței de muncă în România: probleme și opțiuni de  
reformă**

**noiembrie 2013**

Prezentul raport a fost întocmit de Aristomene Varoudakis, Consilier, Economie de Dezvoltare, cu contribuții din partea Dlor Jose Luis Diaz Sanchez, Economist, Dezvoltare Economica, și Otilia Bujor, expert , cu toții făcând parte dintr-o echipă a Băncii Mondiale condusă de Munawer Khwaja, Specialist Coordonator în Sectorul Public, care furnizează Servicii Rambursabile de Consultanță cu privire la Întărirea capacității Ministerului Finanțelor Publice în Formularea Politicilor Fiscale. Raportul este întocmit în urma unei vizite efectuate de o echipă a Băncii Mondiale în România în perioada 21-25 octombrie 2013.

Echipa Băncii Mondiale a avut întâlniri constructive cu Dl. Dan Manolescu, Secretar de Stat în Ministerul Finanțelor Publice (MFP), Dl Raed Arafat, Secretar de Stat în Ministerul Sănătății (MS), Dl Bodgan Hutuca, Director General al Direcției de Politici Fiscale din cadrul MFP, și alți funcționari cheie ai MFP, MS și ai Caselor de Asigurări Sociale.

Echipa dorește să își manifeste recunoștința față de interlocutorii oficiali pentru discuțiile deschise și libere care au constituit baza pentru analiza și opțiunile recomandate cuprinse în

prezentul raport. Discuțiile utile avute cu membrii Echipei Locale din România a Băncii Mondiale și personal de la Comisia UE, FMI și OCDE sunt menționate cu recunoștință.

### **Abrevieri și Acronime**

AMIGO	Ancheta asupra forței de muncă în gospodării
ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
FMI	Fondul Monetar Internațional
ILO	Organizația Internațională a Muncii

IVP	Impozit pe Venit Personal
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MS	Ministerul Sănătății
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PIB	Produs Intern Brut
RAS	Servicii de Consultanță Rambursabile
ASB	Acord Stand-By
TVA	Taxă pe Valoarea Adăugată
UE	Uniunea Europeană

## CUPRINS

Sumar.....	3
A. Introducere .....	9
B. Structura fiscală și impozitarea forței de muncă în România.....	9
C. Povara fiscală asupra forței de muncă.....	13
D. Probleme în legătură cu impozitul pe venitul personal.....	17
E. Probleme în legătură cu contribuțiile la asigurările sociale .....	26
E.1. Salariații cu venituri mici.....	29
E.2. Persoanele care desfășoară activități independente.....	31
E.3. Asigurări de sănătate.....	32
F. Impactul macroeconomic al unei poveri fiscale mai mici asupra forței de muncă și finanțarea reformei.....	34
G. Rezumatul opțiunilor de reformă a politicilor.....	38
Anexe.....	41
Referințe .....	50

### FIGURI

Figura 1: Venituri totale din impozite și taxe (în % din PIB).....	11
Figura 2: Venituri din impozitul pe venitul personal.....	11
Figura 3: Venituri din impozitul pe venitul personal (în % din PIB) .....	11
Figura 4: Impozit implicit pe forța de muncă (în % din cheltuielile cu salariile) .....	12
Figura 5: Povara fiscală asupra forței de muncă: Contribuabil celibatar .....	14
Figura 6: Povara fiscală marginală asupra forței de muncă .....	17
Figura 7: Rata marginală și medie a IVP (contribuabil celibatar fără persoane aflate în întreținere).....	19
Figura 8: Rata IVP mediu în România și în țările de referință (contribuabil celibatar).....	19
Figura 9: Ratele IVP mediu –standard față de două opțiuni ipotetice de reformă .....	21
Figura 10: Rata medie a IVP în România și în țările de referință în „Reforma B” (Contribuabil celibatar) .....	22
Figura 11: Povara fiscală asupra forței de muncă –nivel standard comparativ cu opțiunea IVP din „Reforma B” .....	23
<b>Figura 12: Povara fiscală asupra forței de muncă în România și țările de referință în „Reforma B” (Contribuabil celibatar).....</b>	<b>25</b>
Figura 13: Povara fiscală asupra forței de muncă în România și în țările de referință în „Reforma C” (Contribuabil celibatar) * .....	30
Figura A1: Povara fiscală asupra forței de muncă –contribuabil celibatar cu doi copii .....	45
Figura A2: Povara fiscală asupra forței de muncă –cuplu căsătorit fără copii .....	46

Figura A3: Povara fiscală asupra forței de muncă –Cuplu căsătorit cu doi copii	47
Figura A 4: Veniturile IVP și CAS ale angajaților pe intervale de venit: Contribuabilii cu venituri salariale, 2012 (ca % din venitul impozabil)	48
Figura A 5: Numărul contribuabililor și venituri IVP pe limite de venit impozabil, 2012	48

#### CASETE

Caseta 1: Costul fiscal al unei majorări a reducerii IVP de bază („Reforma B”) .....	25
--	----

#### TABELE

Tabel 1: Structura fiscalității în România comparată cu media UE (2011; ca % din PIB) .....	12
Tabel 2: Obligațiile IVP și CAS pentru contribuabili similari cu surse diferite de venit (în RON) .....	28
Tabel 3: Impactul poverii fiscale asupra ratei ocupării forței de muncă — analiză internațională.....	35
Tabel 4: Rezumat privind costul fiscal și cerințele de finanțare ale opțiunilor de reformă (ca % din PIB) 37	
Tabel A1: Impactul asupra veniturilor al unei creșteri a plafonului pentru contribuțiile la pensii pentru venituri salariale .....	49

## Sumar

### *Probleme privind impozitarea forței de muncă*

Veniturile României provenite din impozitele pe forța de muncă sunt mult mai mici decât media UE, prin raportare la PIB. Cu toate acestea, impozitele pe forța de muncă raportate la veniturile forței de muncă sunt relativ mari, la un nivel de 31,4 de procente, față de un procent de 33,7 % în medie în UE. Aceste cifre demonstrează povara fiscală mare existentă în România din perspectiva impozitelor pe forța de muncă (diferența dintre costul total cu forța de muncă suportat de angajator și plata netă ce revine salariatului) ca urmare a impozitului combinat pe venitul personal (IVP) crescut și a Contribuțiilor la Asigurările Sociale în sarcina angajatului/angajatorului (CAS). Pentru majoritatea nivelurilor de venituri ale contribuabililor, povara fiscală asupra forței de muncă este crescută, prin raportare la țări similare din UE. Presiunea fiscală asupra forței de muncă manifestă o creștere abruptă la nivelul veniturilor mici, crescând disproporționat povara fiscală asupra salariaților cu venituri mici. Aceasta poate reduce cererea de forță de muncă, poate conduce la șomaj și capcane ale sărăciei pentru acești salariați, și poate descuraja angajarea cu forme legale. Numărul mare de contribuabili care declară niveluri foarte reduse de venituri, precum și procentul redus al angajării în România și dimensiunea relativ mare a economiei informale, sunt posibile consecințe ale distorsionărilor cauzate, probabil, de presiunea fiscală mare.

Deși reforma din anul 2006 privind cota fixa de impozit pe venitul personal a condus la o îmbunătățire a eficienței administrării fiscale, în România IVP se confruntă cu probleme din perspectiva corectitudinii și eficienței. Corectitudinea IVP în România suferă din cauza poverii fiscale crescute suportate de contribuabilii cu venituri scăzute, în timp ce povara fiscală asupra contribuabililor cu venituri mai mari rămâne relativ scăzută. Eficiența IVP are de suferit din cauză că rata medie a IVP care crește abrupt la angajații cu venituri scăzute exacerbează distorsionările rezultate din povara fiscală accentuată.

Pe lângă apariția unei presiuni fiscale majore asupra forței de muncă, sistemul Asigurărilor Sociale are de suferit de pe urma distorsionilor care afectează stimulentele de conformare și erodează baza fiscală pentru contribuțiile la pensii și asigurările de sănătate. Persoanele care desfășoară activități independente sunt impozitate cu o rată combinată angajat-angajator la fondul de pensii, dar au dreptul de a alege baza asupra căreia se aplica contribuțiile la fondul de pensii. Acest aspect stimulează alegerea bazei celei mai mici de impozitare. Contribuțiile la fondul de pensii nu sunt datorate pe venitul din activități independente dacă acesta este combinat cu alt venit care face obiectul contribuției sociale la fondul de pensii. Aceasta stimulează aranjamente contractuale care minimizează contribuțiile la fondul de pensii. Cotele contribuțiilor la fondul de asigurări de sănătate variază în funcție de sursa venitului, în timp ce venitul din

diverse alte surse (chirii, dividende, drepturi de proprietate intelectuală) nu sunt subiect de contribuție la fondul de asigurări de sănătate, dacă sunt combinate cu venituri din salarii sau din activități independente.

### *Opțiuni de reforme fiscale*

Atingerea obiectivelor de echitate și eficiență din punct de vedere al taxării forței de muncă din România s-ar putea obține prin diminuarea IVP și CAS la nivelul forței de muncă cu venituri mici. Astfel de reforme sunt, totuși, costisitoare și întrucât România și-a asumat un efort mare de ajustare fiscală, ar trebui implementate într-o manieră fiscală neutră pe termen scurt. Ar trebui astfel să fie însoțite de reforme care să lărgescă baza de impozitare și, dacă este cazul, de creșterea altor taxe și reduceri de cheltuieli. Totuși, se așteaptă ca aceste reforme să aducă beneficii pe termen mediu și lung, printr-o formalizare mai mare, o creștere a nivelului de angajare și, în final, prin creșterea veniturilor din taxe și impozite, ceea ce, dacă se materializează, ar compensa costul fiscal pe termen scurt. Mai mult de atât, pentru ca beneficiile pe termen mediu-lung ale reformelor fiscale propuse să se materializeze, ar fi necesar să se ia măsuri în sensul diminuării obligațiilor de conformare cu reglementările din domeniul IVP și CAS; îmbunătățirea calității serviciilor în special în domeniul asigurărilor de sănătate și în sensul comunicării în mod clar a scopului reformelor.

(i) *Diminuarea poverii fiscale.* Ameliorarea gradului de corectitudine și eficiență a IVP ar necesita micșorarea poverii fiscale suportate de contribuabilii cu câștiguri reduse. Acest lucru ar putea fi realizat prin stabilirea deducerilor personale de bază la un nivel al venitului brut mai mare, păstrând în același timp formula descrescătoare actuală care micșorează treptat deducerea personală. Alternativ, la dispoziția contribuabililor care se încadrează sub un anumit nivel al veniturilor ar putea fi puse anumite credite fiscale care să compenseze complet sau parțial obligațiile IVP ce revin acestora. Pentru simplificarea sistemului de deducere personală, scuturile de la plata anumitor impozite ar putea fi acordate persoanelor aflate în întreținere prin intermediul unor credite fiscale.

Se recomandă o opțiune reprezentativă de reformă care ar putea conduce la un venit scutit de IVP de aproximativ 48% din salariul mediu (și anume, până la 1.000 RON pe lună — echivalentul nivelului actual de scutire fiscală aplicabil pensiilor). Presiunea fiscală asupra forței de muncă din România s-ar putea reduce cu 6 puncte procentuale pentru contribuabilii celibatari care primesc salariul minim, dar ar depăși în continuare pe cea din alte țări UE comparabile. Pe termen scurt, această reformă ar costa aproximativ 0,9% din PIB.

Cea mai mare parte a presiunii fiscale este asociată CAS. Scutirea de la IVP, fără altă măsură, va menține presiunea fiscală la un nivel ridicat. O reducere mai drastică a presiunii fiscale aplicabile forței de muncă ar putea fi realizată prin reducerea ratelor CAS pentru salariații cu venituri mici — de preferat, prin reducerea ratei CAS plătibilă de angajator. O reformă reprezentativă este avută în vedere, prin care rata CAS a angajatorului pentru pensii să fie redusă la jumătate pentru



salariații cu venituri lunare de până la 1.000 RON. Împreună cu recomandarea privind majorarea deducerii personale din baza de calcul a IVP, această reformă ar diminua presiunea fiscală pentru contribuabilii care câștigă până la 48% din salariul mediu până la niveluri mai scăzute decât în unele țări UE de referință. S-ar renunța la venituri CAS de aproximativ 0,4% din PIB.

(ii) *Creșterea bazei de impozitare.* Creșterea bazei de CAS la veniturile din salarii ar putea fi atinsă prin creșterea plafonului pentru contribuțiile la pensii cu de până la 8 ori salariul mediu, ceea ce ar majora veniturile din CAS cu aproximativ 0,1% din PIB. Pentru a aborda efectul negativ al selectării celei mai mici baze de impozitare pentru contribuțiile la pensii plătibile de către persoanele care desfășoară activități independente, este recomandabil să se folosească venitul impozabil total din activități independente ca bază pentru contribuțiile la pensii. În același timp, rata contribuției obligatorii ar putea fi stabilită la un nivel minim, pentru a egala rata contribuțiilor la pensii plătite de salariați (stabilită, în prezent, la 10,5%). Contribuabilii care desfășoară activități independente ar putea opta pentru o rată mai mare a contribuției în cazul în care doresc să beneficieze de pensii mai mari din sistemul public de pensii. Sistemul actual de puncte de pensie care ține cont de o fracțiune din numărul de ani de contribuții plătite ca și persoană care desfășoară activități independente, va trebui modificat și ajustat. Pentru a lărgi și mai mult baza de impozitare, este recomandabil ca acei contribuabili care obțin venituri din activități independente să plătească astfel de contribuții la fondul de pensii indiferent dacă obțin venituri din mai multe surse, inclusiv venituri sub formă de salarii, pentru care se plătește contribuție la fondul de pensii.

Contribuțiile la asigurările de sănătate ar trebui achitate în funcție de venitul impozabil total din toate sursele pentru toți contribuabilii, sub rezerva unui plafon al veniturilor. Această reformă ar diminua motivația unor contribuabili care obțin venituri din mai multe surse să declare în mod artificial sume mici aferente veniturilor obținute din salarii pentru a reduce contribuțiile la asigurările de sănătate. Valoarea contribuției ar trebui aliniată pentru toți contribuabilii la aceea a contribuabililor cu venituri din salarii, deoarece beneficiile asigurărilor de sănătate sunt acordate în funcție de nevoie, iar nu în funcție de contribuție. În plus, nivelul contribuțiilor ar putea fi stabilit în funcție de numărul de persoane aflate în întreținere care beneficiază de asigurarea de sănătate. Reforma recomandată ar fi neutră din punctul de vedere al veniturilor dacă limita superioară de venit pentru contribuțiile la fondul de asigurări de sănătate este stabilită la o cotă de 2.5 ori valoarea salariului mediu. Dincolo de acest prag, veniturile în plus obținute ar putea fi folosite pentru finanțarea reformelor mai ample privind IVP și CAS, ce au drept scop diminuarea presiunii fiscale asupra forței de muncă sau reducerea ratei contribuțiilor la asigurările de sănătate. O limita de venit stabilită la o cotă de 8 ori salariul mediu ar genera un venit suplimentar de 0,3 din PIB.

*Impactul economic și finanțarea reformei*

Costul fiscal al reformelor care micșorează presiunea fiscală asupra forței de muncă ar trebui evaluat în mod dinamic, prin raportare la impactul pe termen mediu asupra forței de muncă și al impactului mai larg la nivel macroeconomic. În principiu, o parte semnificativă din costul fiscal pe termen scurt al acestor reforme s-ar putea autofinanța pe termen mediu prin creșterea ocupării forței de muncă, prin angajarea cu forme legale și printr-o mai mare conformitate fiscală. Constatările empirice la nivelul unui grup de 40 de țări, printre care și România, au arătat un impact puternic asupra forței de muncă a unei poveri fiscale mai mici asupra acesteia. Pe baza rezultatelor constatate în mai multe țări în ceea ce privește rata de scădere, am constatat că reducerea considerabilă a presiunii fiscale prin implementarea unor reforme la nivelul IVP și CAS ar putea stimula creșterea ratei de ocuparea forței de muncă și ar putea duce la creșteri ale PIB-ului cu 6 și, respectiv, 3,5% pe termen mediu, existând și potențialul unei creșteri a veniturilor din impozite de aproximativ 1% din PIB.

Comutarea de la economia informală la cea formală este deseori determinată nu doar de costul forței de muncă. Pot exista și alte beneficii pentru angajator/angajat/persoana implicată în activități independente pentru a rămâne în economia subterană. Pentru a atinge obiectivul de a reduce sectorul informal, autoritățile ar trebui să identifice și să înlăture astfel de avantaje. Costul fiscal și avantajele reformelor vizavi de diminuarea poverii fiscale asupra forței de muncă s-ar dispersa în timp: reformele IVP și CAS exemplificative avute în vedere ar costa aproximativ 1,3% din PIB pe termen scurt. O parte din acest cost, de până la 0,4% din PIB, s-ar putea compensa prin creșterea bazei de contribuții la pensii din venituri salariale și pentru contribuțiile la asigurările de sănătate. Astfel, alte măsuri de compensare ar trebui identificate pe termen scurt până când un venit mai mare din impozite și taxe ar fi realizat ca urmare a creșterii gradului de angajare și a creșterii GDP. Dacă toate costurile și beneficiile pe termen mediu se materializează precum este estimat sub scenariul ilustrat, reformele ar duce la apariția unui beneficiu net mic la buget de aproximativ 0,1% din PIB.

Cu toate acestea, deoarece avantajele pe termen mediu sunt înconjurate de un anumit grad de incertitudine, și pentru că ele s-ar materializa doar în viitor, ar trebui introduse cu prudență. Efectele posibile ale acestor măsuri asupra beneficiilor la pensii și bugetelor pentru sănătate vor trebui să fie analizate cu atenție.

Pe termen scurt, s-ar impune măsuri suplimentare pentru a compensa costul pe termen scurt de cel puțin 0,9 din PIB având în vedere angajamentele fiscale ale autorităților. Acestea ar putea include majorarea bazei de impozitare a IVP prin eliminarea scutirilor fiscale existente și prin regândirea regimurilor speciale; o creștere a IVP statutar și a ratelor impozitelor pe profit de la 16% la 18% (ceea ce ar genera venituri de aproximativ 0,6%-0,7% din PIB); sau anumite majorări în impozitele pe proprietate mai puțin distorsionante. O abordare chiar mai prudentă ar fi introducerea gradată a modificărilor propuse, monitorizarea efectelor asupra formalizării forței de muncă și ajustarea căii reformei fiscale pe baza observării rezultatelor și nevoilor de finanțare ale țării.

## Sumar al recomandărilor

Măsuri	Impact bugetar  % din PIB	Observații
<p><u>Impozitul pe venit</u></p> <p>1. Reducerea IVP mediu pentru contribuabilii cu venituri mici prin stabilirea deducerii personale de bază la un nivel mai mare al venitului brut; Două opțiuni pot fi considerate: (i) Creșterea nivelului deducerii personale de bază, menținând totodată formula degresivă actuală care elimină deducerea personală la nivele mai mari de venit; SAU (ii) adoptarea unei valori numerice simple pentru deducerea personală (independent de venitul personal) și acordarea de credite fiscale pentru a compensa creanța fiscală rezultată astfel la nivelul contribuabililor până la un anumit nivel de venit impozabil</p> <p>2. Examinarea posibilității de a asigura anumite scutiri de la plata unor impozite pentru persoanele aflate în întreținere prin credite fiscale mai degrabă decât prin ajustarea valorii deducerii personale de bază.</p> <p>3. Alinierea deducerii fiscale aplicabile pentru pensii și venituri din salarii. Revizuirea codului fiscal cu scopul de a elimina scutirile de IVP și regimurile speciale care au supraviețuit scopului inițial.</p>	-0,9%	<p><i>Impact pe termen scurt</i></p> <p>Reducerea poverii fiscale mari pentru forța de muncă cu venituri mici și îmbunătățirea progresivității. Aceasta va reduce beneficiile distorsionate.</p> <p>Atenție mărită acordată permisivității fiscale și măsurilor compensatorii vor fi necesare pentru a asigura neutralitatea măsurilor fiscale.</p> <p>Aceasta va simplifica administrarea fiscală.</p> <p>Lărgirea bazei de impozitare.</p>
<p><i>Contribuții sociale la pensii</i></p> <p>4. Considerarea opțiunii de a reduce nivelul CAS angajator, cu țintă pe forța de muncă cu venituri mici, sub un anumit plafon.</p> <p>Alternativ, revizuirea posibilității de a reduce CAS angajator pentru anumite grupuri (forța de muncă tânără și șomeri)</p>	-0,4%	<p>Obținerea unei reduceri mai mari a sarcinii fiscale pentru persoanele cu venituri mici. O atenție sporită va trebui acordată permisivității fiscale.</p> <p>Aceasta ar trebui să fie însoțită de o clauză privind durata măsurii și de condiția să crească rata de angajare pe durată măsurii.</p>
<p>5. Luarea următoarelor măsuri pentru lărgirea bazei CAS: (i) Creșterea plafonului aplicabil CAS pensii pentru venitul din salarii la de 8 ori venitul mediu;</p>	0,1%	<p>Lărgirea bazei pentru CAS și finanțarea unei rate mai mici de CAS angajator pentru forța de</p>

<p>(ii) Pentru contribuțiile la fondul de pensii aferente veniturilor din obținute activități independente, eliminarea opțiunii de a selecta baza impozabilă, și aplicarea contribuției de pensii la toate veniturile impozabile;</p> <p>(iii) Stabilirea ratei de contribuții pentru veniturile din activități independente la un nivel minim corespunzător ratei angajatului pentru contribuții la bugetul de pensii. Oferirea posibilității de a selecta o rată mai mare (pana la concurența ratei maxime combinate angajator/angajat) contribuabililor care doresc să primească beneficii mai mari;</p> <p>(iv) Impozitarea veniturilor din activități independente cu CAS pensii indiferent dacă persoanele primesc venituri din mai multe surse, inclusiv venit salarial ce este subiect de CAS pensii.</p>		<p>munca cu venituri mici. Aceasta poate necesita ajustarea nivelului actual al sistemului de puncte de pensii care calculează o fracțiune din numărul de ani de contribuție ca și persoana cu activități independente</p>
<p><i>Contributii sociale la fondul de sănătate</i></p> <p>6. Contribuțiile la bugetul asigurărilor de sănătate să fie aplicabile la toate veniturile din toate sursele pentru toți contribuabilii, indiferent dacă se obțin din venituri salariale sau din activități independente.</p> <p>Introducerea unui plafon pentru estimarea bazei pentru aplicarea contribuțiilor la de 8 ori valoarea venitului mediu.</p> <p>7. Alinierea ratei contribuției pentru sănătate pentru veniturile din activități independente la valoarea combinată a ratei angajator/angajat.</p> <p>8. Considerarea posibilității de a lega rata contribuției la fondul de asigurări de sănătate de numărul membrilor familiei aflați în întreținere.</p> <p>9. Cântărirea posibilității de a reduce rata combinată angajator/angajat datorată la fondul de asigurări de sănătate.</p> <p>10. Conturarea noului sistem fără a impune prime pentru perioadele anterioare pentru cei care cotizează nou în sistemul reformat</p>	<p>0,3%</p>	<p><i>Impact fiscal pe termen scurt</i></p> <p>Lărgirea bazei pentru contribuțiile la fondul de asigurări de sănătate.</p> <p>Plafonul ar putea fi stabilit pe baza parametrilor financiari de sustenabilitate ai sistemului.</p> <p>Persoanele independente obțin aceleași beneficii din sistemul de sănătate precum angajații și ar trebui să suporte o rată similară combinată.</p> <p>Pentru a lărgi baza pentru contribuțiile la fondul de asigurări de sănătate și pentru a o face mai corectă în funcție de numărul de beneficiari.</p> <p>Aceasta va face ca lărgirea bazei să fie mai acceptabilă.</p> <p>Permiterea persoanelor care nu au cotizat la fondul de asigurări de sănătate să se formalizeze și să participe.</p>
<p>11. <i>Din angajare și din creșterea PIB</i></p>	<p>1,0%</p>	<p><i>Impact fiscal pe termen mediu</i></p>

--	--

## A. Introducere

1. Prezentul raport a fost întocmit de Banca Mondială, în cadrul Serviciilor Rambursabile de Consultanță (RAS) furnizate Guvernului României cu privire la Întărirea capacității Ministerului Finanțelor Publice (MFP) în Formularea Politicilor Fiscale. Raportul se concentrează pe impozitarea forței de muncă, cuprinzând aspecte privind impozitarea veniturilor obținute de persoane fizice și privind contribuțiile la asigurările sociale pentru pensii și asigurări de sănătate. Raportul a fost întocmit în urma unei vizite efectuate de echipa Băncii Mondiale în România în luna octombrie 2013, pentru a discuta probleme, a strânge date și a realiza o analiză preliminară având ca obiect impozitarea veniturilor forței de muncă. Echipa a avut întâlniri constructive cu oficiali din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Sănătății și Caselor de Asigurări Sociale, precum și cu reprezentanți din partea FMI și a Comisiei Europene.

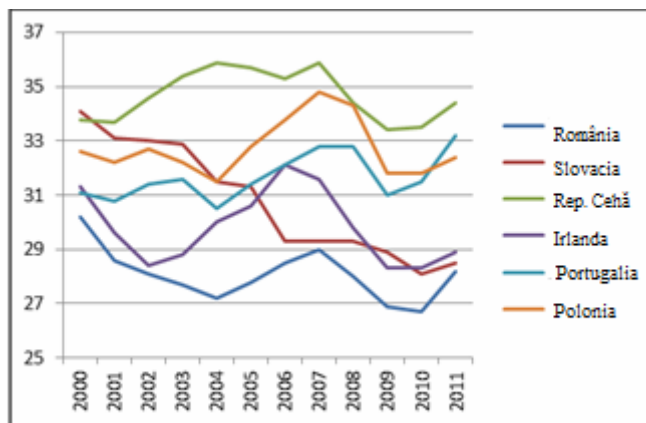
2. Raportul are în vedere, întâi, structura fiscală a României și impozitarea veniturilor obținute de forța de muncă într-o comparație la nivel internațional (secțiunea B). Pe parcursul raportului, sunt avute în vedere comparații față de media celor 27 state ale UE și față de media a cinci țări UE selectate, care au un venit cumulat din impozite și taxe raportat la PIB mai mic decât media UE, precum România (Republica Cehă, Irlanda, Polonia, Portugalia și Slovacia). Două dintre țările de referință selectate au adoptat rate fixe ale impozitului pe venitul personal (IVP) (Republica Cehă, Slovacia). Celelalte trei țări de referință folosesc IVP progresiv (Irlanda, Polonia și Portugalia). Raportul prezintă estimări ale poverii fiscale din România prin raportare la totalul forței de muncă al contribuabililor reprezentativi (secțiunea C). Apoi, se face o analiză a problemelor și posibilelor reforme în legătură cu impozitarea veniturilor personale (secțiunea D) și a contribuțiilor la asigurările sociale (secțiunea E). Pe cât posibil, sunt prezentate simulări ale costurilor de venit ale opțiunilor de reformă propuse, pe baza datelor privind veniturile fiscale comunicate Băncii Mondiale. De asemenea, este discutată posibila incidență a unei poveri fiscale mai mici asupra forței de muncă, pe bază de estimări empirice dintr-un eșantion de țări OCDE și UE, și posibilități de finanțare a reformelor (secțiunea F). Raportul se încheie prin rezumarea opțiunilor de reformă propuse și posibila înlănțuire a acestora (secțiunea G).

## B. Structura fiscală și impozitarea forței de muncă în România

3. Veniturile totale din impozite și taxe în România, reprezentând 28,2% din PIB în 2011, se situează sub media UE-27 de 35,7 % din PIB (ultimele date Eurostat din iunie 2013 se referă la 2011). De asemenea, înregistrează cel mai scăzut nivel dintre cele cinci țări UE de referință selectate ce au venituri din impozite și taxe mai mici de media UE, deși apropiat de niveluri ale colectării impozitelor și taxelor din Irlanda și Slovacia (Figura 1). Veniturile din impozite și taxe totale s-au situat în jur de 28 % din PIB începând cu anul 2000, cu o contracție la nivelul anilor 2009-10 ca urmare a crizei. Reflectând nivelul general scăzut al veniturilor din impozite și

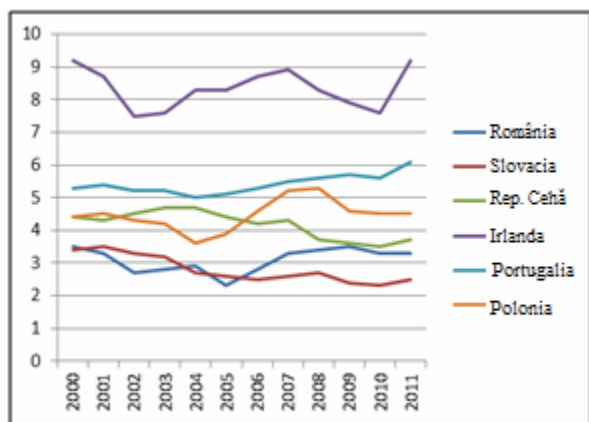
taxe, colectarea impozitului pe venitul personal (IVP), la 3,3 % din PIB în anul 2011, este mult sub media UE de 7,7 % din PIB. Veniturile din IVP proporțional în PIB sunt comparabile (sau mai mari decât) în țările de referință care percep rate fixe ale impozitelor pe venit (Republica Cehă, Slovacia), dar mult mai mici decât în țările cu IVP progresiv (Figura 2). Similar, contribuțiile la asigurările sociale (CAS), la 9 % din PIB în 2011, sunt mai mici decât media UE de 10,9 %, deși mai puțin mici decât veniturile din IVP. Veniturile din CAS au cunoscut o tendință de scădere începând cu anul 2007 (Figura 3).

**Figura 1: Venituri totale din impozite și taxe (în % din PIB)**



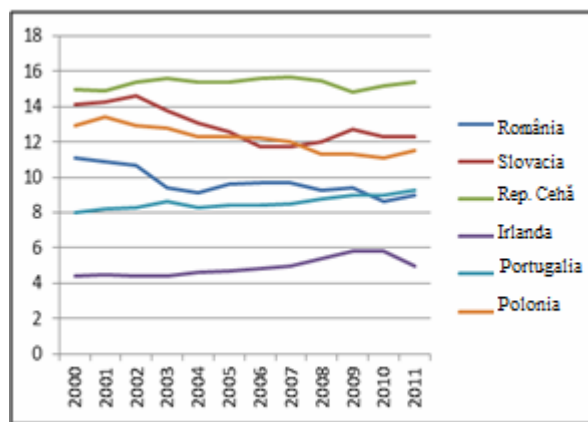
Sursă: Eurostat

**Figura 2: Venituri din impozitul pe venitul personal (în % din PIB)**



Sursă: Eurostat

**Figura 3: Venituri din impozitul pe venitul personal (în % of PIB)**



Sursă: Eurostat

4. În ansamblu, demonstrând nivelul redus al colectării IVP, veniturile din impozitele pe forța de muncă (suma IVP pe veniturile salariale, veniturile din activități independente și CAS) sunt scăzute în România, la un nivel de 11,2 % din PIB în 2011, față de 17,1% media UE (Tabelul 1). Veniturile fiscale se bazează cu preponderență pe impozitele pe consum, care, la 12,6 % din PIB în 2011, depășesc ușor media UE. Impozitele pe capital, impozitele pe proprietate și impozitele de mediu sunt toate sub media UE ca procent din PIB (Tabelul 1). Cu toate acestea, în ciuda nivelului scăzut al veniturilor din impozitele pe forța de muncă ca procent din PIB, în România impozitele pe forța de muncă — măsurate ca povara a IVP și CAS asupra

veniturilor forței de muncă (rata implicită de impozitare pe muncă) — este relativ mare, estimată la 31,4% în anul 2011, față de 33,7% cât este media UE (Tabelul 1). Din această perspectivă, impozitarea forței de muncă este mai mare în România decât în țările de referință precum Irlanda și Portugalia și are niveluri foarte apropiate cu cea din Polonia și Slovacia (Figura 4). Această realitate reflectă parțial povara fiscală majoră asupra forței de muncă cu care se confruntă contribuabilul român ca urmare a nivelului ridicat al IVP și CAS combinat (vezi secțiunea următoare). De asemenea, reflectă, parțial, numărul mare raportat de salariați de la limita inferioară a distribuției veniturilor, ceea ce reduce mărimea globală a cheltuielilor cu salariile și crește povara impozitelor asupra veniturilor obținute din muncă.

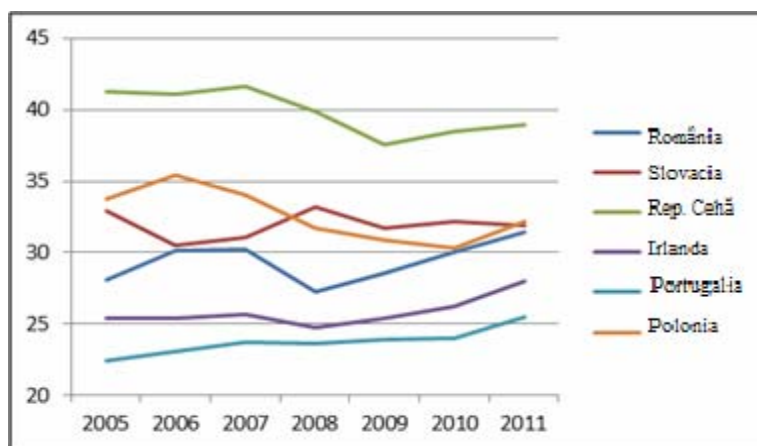
**Tabell: Structura fiscalității în Româniacomparată cu media UE (2011; ca % din PIB)**

	Impozite pe forța de muncă	Impozite pe consum	Impozite pe capital	Impozite pe proprietate	Impozite de mediu	Rată implicită de impozitare pe muncă <sup>1</sup>
România	11,2	12,6	4,5	0,8	1,9	31,4
UE-27	17,1	12,0	6,6	1,3	2,6	33,7

<sup>1</sup> În % din cheltuielile cu salariile

Sursă: Eurostat

**Figura 4: Impozit implicit pe forța de muncă (în % din cheltuielile cu salariile)**



Sursă: Eurostat

5. Colectarea se realizează cu eficiență crescută din perspectiva impozitului pe venitul personal, dar redusă pentru contribuțiile la asigurările sociale. Raportul dintre rata implicită IVP



și rata legală IVP de 16% — un index convențional al eficienței fiscale — s-a situat în jurul valorilor de 0,86-0,88 din anul 2010 până în anul 2011 (Consiliul Fiscal al României, 2013). Eficiența impozitului pe venitul personal a fost considerabil mai mare decât în țările de referință care utilizează un IVP fix, precum Republica Cehă și Slovacia, în care eficiența IVP s-a situat la aproximativ 0,60. Depășește eficiența IVP medie pentru celelalte 9 state membre UE din Europa de Est, estimată la 0,74 în anul 2011. Cu toate acestea, eficiența fiscală este mai scăzută pentru încasarea CAS, situându-se în jurul valorii de 0,66-0,68 din anul 2010 până în anul 2012. Eficiența fiscală pentru CAS în celelalte 9 state membre UE a fost în medie de 0,87 în anul 2011, cu mult peste performanța României.

### **C. Povara fiscală asupra forței de muncă**

6. Nivelul relativ crescut al impozitării veniturilor din muncă (Figura 4) reflectă, în principal, „povara fiscală mare asupra forței de muncă” din România. Povara fiscală asupra forței de muncă denotă diferența dintre costul total al muncii la angajator și venitul net pe care îl primește angajatul în mână. Aceasta este măsurată prin povara fiscală totală aplicată veniturilor din muncă (IVP plus CAS angajat și angajator) raportat la costul total al muncii (salariul brut plus CAS angajator). Transferurile în numerar aferente nivelului veniturilor (asistență socială) și caracteristicile familiei (număr de persoane aflate în întreținere) sunt deduse din obligațiile IVP și CAS pentru a obține o estimare a plății nete primite în mână de angajați reprezentativi. S-a folosit metodologia OCDE standard pentru a estima povara fiscală asupra forței de muncă pentru contribuabilii cu caracteristici familiale diferite pe nivel al veniturilor brut (OCDE, 2011a). În conformitate cu această metodologie, CAScare sunt direcționate spre fonduri de pensii private (al doilea pilon din sistemul de pensii) nu sunt incluse în calculul poverii fiscale asupra forței de muncă în măsura în care acestea sunt percepute drept economii (obligatorii), iar nu impozite. În România, o fracțiune de 4 puncte procentuale din CAS angajat (care va crește până la 6 puncte procentuale până în 2015) este direcționată înspre fonduri de pensii private și, prin urmare, nu sunt incluse în estimarea poverii fiscale asupra forței de muncă. Povara fiscală estimată asupra forței de muncă are la bază parametrii IVP și CAS de la nivelul lunii octombrie 2013 (Anexele 1 și 2). Profilul poverii fiscale în România a fost comparat cu țări UE asemănătoare care percep IVP fix (Republica Cehă, Slovacia) și IVP progresiv (Irlanda, Polonia, Portugalia).

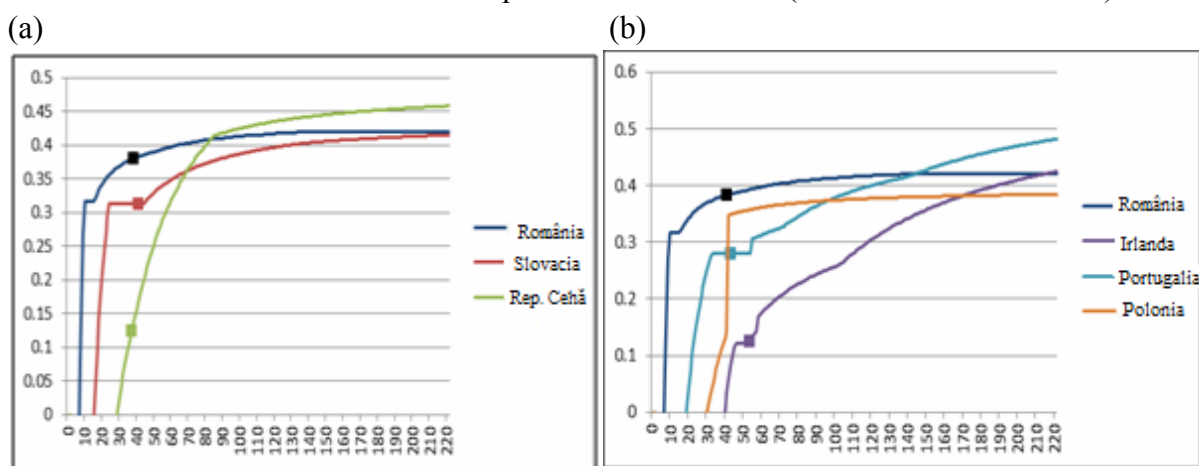
7. Există diferențe importante în profilul poverii fiscale pe categorii de contribuabili în fiecare țară, precum și diferențe ale nivelurilor poverii fiscale între țări (Figurile 5a & 5b și Anexa 3, Figurile A1, A2 și A3). Cu toate acestea, două caracteristici principale ale poverii fiscale se evidențiază în România:

- (i) Pentru majoritatea nivelurilor de venituri ale contribuabililor, povara fiscală în România este mai mare față de celelalte țări;
- (ii) Povara fiscală în România crește mai abrupt la nivelul veniturilor mici, crescând disproporționat povara fiscală asupra costurilor muncii la angajații cu venituri mici.

Povara fiscală relativ mare asupra forței de muncă în România reflectă, în principal, CAS combinate angajat/angajator mari, care ating 44,5% din venitul salarial brut. La 16%, rata fixă relativ scăzută a IVP contribuie mai puțin decât CAS la povara fiscală asupra forței de muncă. Cu toate acestea, IVP nu reușește să asigure scutire adecvată de impozite pentru contribuabilii cu venituri mici din cauza nivelului relativ scăzut al reducerilor de impozit ce reduce progresivitatea IVP la nivelul veniturilor mici.

8. Pentru un contribuabil celibatar cu un venit brut echivalentul a 67% din salariul mediu (care depășește nivelul salariului minim în România, ce corespunde la 38% din salariul mediu) povara fiscală este de 40,2%, depășind cu 5 puncte procentuale povara fiscală din cele două țări cu rate fixe ale IVP (Figura 5a). La același nivel al veniturilor contribuabililor, povara fiscală din România o depășește cu mult pe cea din alte țări de referință ce folosesc IVP progresiv (Figura 5b). În ansamblu, aceasta depășește cu 3,5 puncte procentuale povara fiscală medie asupra forței de muncă din țările UE-27 care a înregistrat un nivel de 36,7% în 2012 (Eurostat, 2013). La niveluri mai mici ale veniturilor contribuabililor, inclusiv la nivelul salariului minim, diferențele sunt mult mai mari, având în vedere că povara fiscală din România atinge 30% începând cu un nivel foarte scăzut al veniturilor de aproximativ 10% din salariul mediu, în timp ce în majoritatea celorlalte țări povara fiscală este zero la niveluri joase ale veniturilor contribuabililor mai mici de 30% sau 20% din salariul mediu. La nivelul salariului mediu, povara fiscală în România continuă să fie relativ mare, cu excepția Republicii Cehe. Povara fiscală în Portugalia și Irlanda, care folosesc IVP progresiv ce crește impozitul pe venitul mediu pe măsură ce crește venitul contribuabilului, depășește povara fiscală a României numai la nivelul contribuabilului celibatar cu venituri mari, de peste 150% și, respectiv, 200% din salariul mediu.

**Figura 5: Povara fiscală asupra forței de muncă: Contribuabil celibatar**  
ca % din costul total al muncii pe nivel al veniturilor (salariu mediu brut =100)\*



\* Punctele indică povara fiscală la nivelul salariului minim din fiecare țară. Dacă nu sunt prezente puncte, salariul minim corespunde unui nivel al veniturilor unde povara fiscală este negativă.

Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

9. În situația unui contribuabil celibatar cu copii și a unui cuplu căsătorit cu șifără copii, diferența dintre povara fiscală aplicabilă în România și în țările de referință este chiar mai accentuată. În special, pentru cuplurile căsătorite, cu și fără copii, povara fiscală a României este mai mare la toate nivelurile de venituri ale contribuabililor (Anexa 3, Figurile A2 și A3). Aceste diferențe mai mari reflectă nu numai ratele CAS mai mari aplicabile în România, ci și beneficiile sociale sau scutirile de impozite mai generoase, prin reduceri de impozite și/sau credite fiscale, acordate de țările de referință pentru aceste categorii de contribuabili. Se observă că pentru un contribuabil căsătorit cu doi copii și venit la nivelul salariului minim (38% din salariul mediu) povara fiscală este estimată în România la 19%, în timp ce, la acest nivel al veniturilor, povara fiscală este zero în toate cele cinci țări de referință (Anexa 3, Figura A3).

10. Combinația dintre povara fiscală mare pentru contribuabilii cu venituri mici și plafonul pentru contribuțiile la asigurările sociale pentru pensii determină o regresie în sistemul românesc de impozitare a veniturilor forței de muncă. În prezent, pragul pentru contribuțiile la asigurările sociale pentru pensii este stabilit la de cinci ori salariul mediu. Peste acest nivel de venituri, rata efectivă a impozitelor pe salarii, măsurată prin combinarea veniturilor IVP și CAS proporțional cu venitul impozabil al contribuabililor cu venituri salariale, începe să scadă (Anexa 3, Figura A4). Astfel, în timp ce contribuabilii cu venituri salariale anuale mai mici de 12.000 lei plătesc IVP și CASS combinate de 27,2 la sută din venitul impozabil, contribuabilii cu venituri anuale între 200.000 și 500.000 lei plătesc 25,2 la sută, iar cei cu venituri de peste 500.000 lei plătesc 22,5 la sută.

11. În afară de a afecta negativ corectitudinea sistemului de impozitare, povara fiscală ridicată și creșterea abruptă din România sunt de natură să conducă la distorsiuni semnificative pe piața muncii ce ar putea afecta ocuparea forței de muncă, creșterea și eventual fi dăunătoare față de veniturile fiscale:

- (i) O povară fiscală mare crește costul muncii pentru angajatori, reducând astfel cererea de muncă. Impactul asupra ocupării forței de muncă este mai accentuat atunci când cererea de muncă este foarte elastică față de costurile salariale, așa cum este cazul angajaților necalificați și a celor tineri. O povară fiscală mare reduce, de asemenea, plata netă primită în mână de angajați, micșorând în acest fel stimulentele de a participa la piața muncii cu forme legale sau de a presta mai multe ore de muncă. O povară fiscală accentuată (indiferent dacă provine din impozite mari pe muncă la angajat sau la angajator) va fi resimțită cel mai probabil de angajați, sub forma plății nete mai mici (salarii nete mai mici), atunci când cererea de muncă este foarte permisivă cu costurile salariale. Astfel, va exista o probabilitate mai mare ca angajații necalificați și tineri, care se confruntă cu o cerere elastică de muncă, să fie afectați mai mult de demotivarea de a participa la piața muncii, ca urmare a taxei fiscale mari (vezi Rutkowski, 2007).
- (ii) O povară fiscală cu creștere bruscă pentru angajații cu venituri mici poate conduce la șomaj sau capcane ale sărăciei (vezi și OCDE, 2011b). Acest fenomen poate apărea în

momentul în care creșterea poverii fiscale cu care se confruntă angajații cu venituri mici atunci când încep să lucreze cu forme legale sau orele mai multe lucrate depășește retragerea alocațiilor de șomaj și/sau pierderea beneficiilor de asistență socială. Povara fiscală rezultantă *marginală* ridicată pe veniturile din muncă poate împiedica aceste persoane să pătrundă, cel puțin cu forme legale, pe piața muncii, sau încurajează declararea unor venituri mai mici și/sau ore mai puține lucrate. În România, povara fiscală marginală la nivelurile foarte mici ale veniturilor (sub 10% din salariul mediu pentru contribuabilii celibatari și 20% din salariul mediu pentru contribuabilii căsătoriți) este apropiată de 100% (Figurile 6a și 6b). Aceste niveluri crescute ale poverii fiscale marginale pot reduce drastic stimulentele de a participa la piața muncii cu forme legale ale angajaților secundari din familie, în special al soțului/soției care lucrează adeseori cu normă parțială sau primesc salarii mai mici.

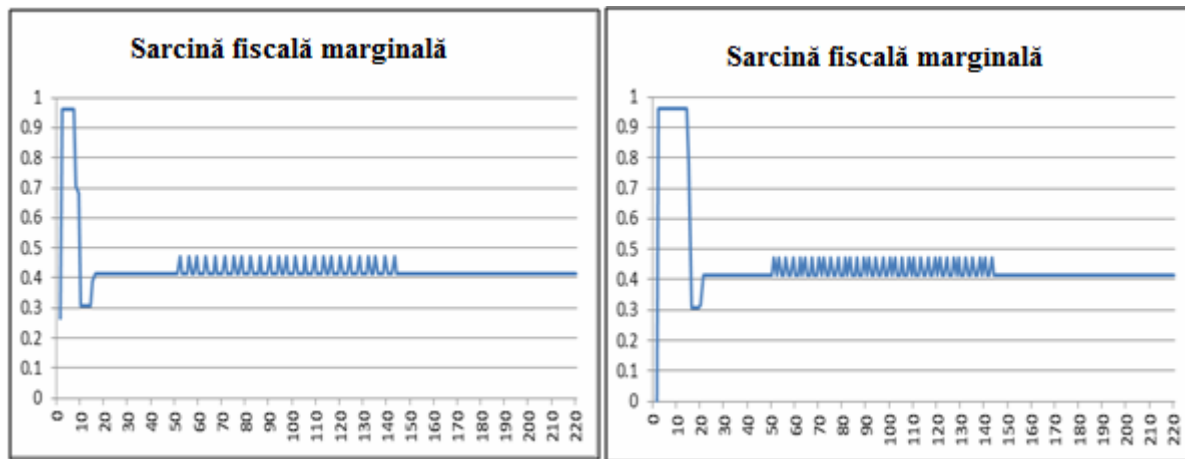
(iii) O povară fiscală ridicată de aproximativ 36% pentru muncitorii aflați la nivelul minim de salarizare descurajează angajarea cu forme legale. Există stimulente mult mai mari pentru angajatori să angajeze muncitori cu venituri mici fără forme legale sau să îi declare cu normă parțială de muncă deși, în realitate, aceștia lucrează cu normă întreagă, pentru a evita plata de CAS, prime la asigurări de sănătate și impozite pe venitul personal mari. Se estimează că în 2012 au existat aproximativ 1,45 milioane de persoane angajate în economia informală, reprezentând un procent considerabil de 23% din totalul forței de muncă ocupate din economie (Consiliul Fiscal al României, 2013). Acesta poate fi estimat ca diferență dintre numărul angajaților raportat prin Ancheta asupra forței de muncă în gospodării (AMIGO) și numărul angajaților potrivit Studiului statistic privind costurile muncii în societățile economice și sociale.<sup>1</sup> Evaziunea fiscală rezultată din munca nedeclarată și activitățile în economia informală este estimată la 1 și 3,2 % din PIB pentru IVP și, respectiv, CAS (Consiliul Fiscal al României, 2013).

---

<sup>1</sup> Un studiu comparativ al Băncii Mondiale (Schneider, Buen și Montenegro, 2010) a estimat mărimea economiei la negru la 32,6% din PIB, România plasându-se pe poziția 77 din 151 de țări. Potrivit Consiliului Fiscal al României, mărimea economiei informale este estimată la 24,5% din PIB.

**Figura 6: Povara fiscală marginală asupra forței de muncă**  
 In % din costul total al muncii pe nivel de venituri (salariu mediu brut =100)

(a) Contribuabil celibatar      (b) Cuplu căsătorit  
 fără copii



Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

12. Numărul mare de contribuabili care declară niveluri foarte mici ale veniturilor reprezintă un indiciu al distorsiunilor cauzate, probabil, de povara fiscală ridicată. La finalul anului 2012, aproximativ 35% dintre contribuabili declarau venituri sub salariul minim (echivalentul a 38% din salariul mediu). O fracție neeligibilă de 13,4% dintre contribuabili declarau niveluri chiar mai mici, sub jumătate din salariul minim. Aceasta arată că un număr substanțial din angajații care obțin salarii mici erau declarați cu normă parțială. În total, 53% dintre contribuabilii cu venituri salariale declară venituri mai mici de 1.000 RON pe lună, echivalentul aproximativ jumătate din salariul mediu. Ca o consecință a veniturilor mici declarate, colectarea CAS de la acești contribuabili (cei care declară venituri mai mici de 1.000 RON /lună) este redus, reprezentând 17% din total în anul 2012. Astfel, o reducere a poverii fiscale asupra angajaților cu venituri mici ar putea elimina distorsiunile care afectează angajarea cu forme legale la costuri relativ scăzute din perspectiva veniturilor IVP și/sau veniturilor din CAS la care se renunță. Raportul scăzut de ocupare a forței de muncă în România, care, la 58,5% din populația cu vârstă de muncă în anul 2012, este mult în urma mediei UE-27 de 64,3%, și indică distorsiuni legate probabil de povara fiscală ridicată asupra forței de muncă.

#### **D. Probleme în legătură cu impozitul pe venitul personal**

13. Reforma IVP fix din anul 2006, prin care ratele IVP și a impozitului de profit au fost aliniate la 16%, a simplificat considerabil administrarea sistemului fiscal, a eliminat distorsiunile și a ameliorat stimulentele de conformitate la nivelurile mai mari de venituri. Eficiența fiscală crescută ce caracterizează IVP în România (vezi secțiunea B) reflectă aceste beneficii pentru administrarea fiscală. În același timp, flotabilitatea veniturilor din IVP nu s-a micșorat, față de

perioada premergătoare reformei (Figura 2). Cu toate acestea, există scutiri și posibile aranjamente (regimuri de reținere) care pot eroda baza impozabilă și productivitatea veniturilor. Veniturile din activități agricole sunt impozitate pe baza unei norme fixe a veniturilor anuale stabilită în funcție de dimensiunea exploatării. Guvernul ia în calcul extinderea sistemului de impozitare forfetară și la alte sectoare de activitate, inclusiv restaurante și hoteluri. Autoritățile s-au angajat, prin programul economic sprijinit printr-un ASB și un sprijin UE pentru balanța de plăți să modifice proiectul actual, inclusiv cu reducerea semnificativă a pragului propus de 50 milioane EUR.<sup>2</sup> Veniturile din pensii sunt impozabile pentru sumele ce depășesc 1.000 RON pe lună, valoare care depășește nivelul mediu al pensiei de 750 RON pe lună. O mare parte dintre veniturile din pensii sunt, prin urmare, scutite de la plata IVP. Veniturile salariale din dezvoltare și design software sunt scutite de impozite, într-un efort de promovare a sectorului IT de succes din România. Drept consecință a unei scutiri de impozite de bază limitată, IVP are progresivitate redusă și impozitul pe venitul mediu crește brusc la nivelul veniturilor mici, contribuind în acest fel la creșterea poverii fiscale asupra forței de muncă. Veniturile impozabile sunt calculate după deducerea contribuțiilor la asigurările sociale plătibile de salariat din venitul brut, precum și o deducere personală din baza impozabilă care depinde de nivelul venitului brut și de numărul de persoane aflate în întreținerea contribuabilului. Valoarea deducerii personale din baza impozabilă lunară este stabilită la 250 RON pentru venituri lunare de până la 1.000 RON și poate crește până la un plafon de 650 RON în funcție de numărul de persoane aflate în întreținere (Anexa 1). Veniturile personale lunare mai mici de 250 RON (aproximativ 12% din salariul mediu) sunt, prin urmare, scutite de la plata IVP. Pentru niveluri ale veniturilor care se situează între 1.000 RON și 3.000 RON, valoarea deducerii personale scade potrivit unei formule descrescătoare și se reduce treptat pentru venituri care depășesc 3.000 RON pe lună (aproximativ 140% din salariul mediu). Nu există deducere personală pentru pensiile mai mari de 1.000 RON /lună; cu toate acestea, rata de impozitare medie pentru pensii este mai mică decât pentru salarii, deoarece scutirea de impozite este stabilită la plafonul maxim de 1.000 RON pentru veniturile din pensii lunare.

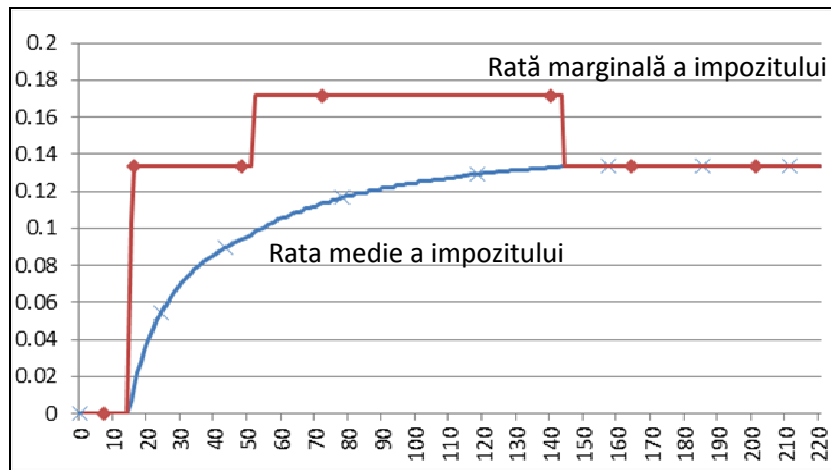
14. Conform sistemului actual de deducere personală, IVP este progresiv (și anume, rata fiscală marginală depășește rata medie de impozitare) pentru venituri brute între 20% și 145% din salariul mediu pentru un contribuabil celibatar (Figura 7). Rata marginală de impozitare crește de la aproximativ 14% la 18% într-un interval al veniturilor de 1.000-3.000 RON/lună datorită reducerii progresive a deducerii personale din baza impozabilă. În urma deducerii CAS angajat, ratele de impozitare marginală și medie a IVP converg spre aproximativ 14%, sub rata fixă legală de 16%, pentru niveluri mai mari ale veniturilor.

---

<sup>2</sup>Regimurile forfetare sunt permise, în general, în domeniile în care nivelul de cunoaștere a principiilor contabile este redus, iar costul contabil este mare față de cifra de afaceri. Prin urmare, aceste regimuri sunt, în general, aplicate activităților care presupun calificare redusă și care obțin cifre de afaceri mici. Impozitarea hotelurilor cu cifre de afaceri mari în sistem forfetar va conduce la un decalaj fiscal însemnat indus de politică.

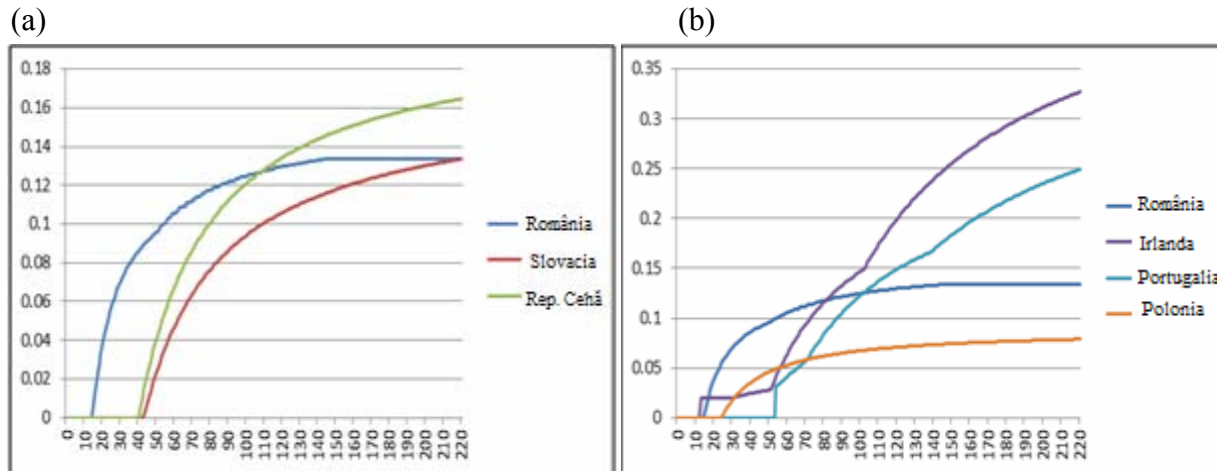
15. Cu toate acestea, IVP în România este mai puțin progresiv decât în alte țări care aplică impozit fix pe venit. Din cauza nivelului redus al deducerilor personale din baza impozabilă, sarcina IVP crește brusc pentru contribuabilii ce obțin venituri mici. Prin contrast, în Slovacia și Republica Cehă, veniturile mai mici de 40% din salariul mediu sunt scutite de la plata impozitelor (Figura 8a). Din cauza acestei diferențe în nivelul deducerilor personale din baza impozabilă, rata IVP mediu în România este mai mare decât în cele două țări de referință până la nivelul salariului mediu. De asemenea, rata IVP mediu în România depășește cu mult pe cele aplicabile contribuabililor cu venituri mici din țările cu IVP progresiv (Figura 8b). Rata medie a IVP în România devine mai mică decât cea din Irlanda și Portugalia numai pentru contribuabilii cu venituri apropiate de sau care depășesc salariul mediu datorită progresivității relativ accentuate a IVP în aceste țări.

**Figura 7: Rata marginală și medie a IVP**  
(contribuabil celibatar fără persoane aflate în întreținere)



Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

Figura 8: Rata IVP mediu în România și în țările de referință (contribuabil celibatar)



16. Prin urmare, IVP se confruntă în România cu probleme din perspectiva corectitudinii și eficienței. Față de țări similare care aplică IVP fix sau progresiv, corectitudinea IVP suferă în România din cauza poverii fiscale relativ crescute impuse asupra contribuabililor ce obțin venituri mici, în timp ce, pe de altă parte, povara fiscală pe contribuabilii ce obțin venituri mai mari rămâne redusă la comparația internațională. Eficiența IVP în România suferă, de asemenea, din cauza ratei IVP medii cu creștere bruscă la niveluri mici ale veniturilor și contribuie la accentuarea și mai mult a poverii fiscale asupra angajaților ce obțin venituri mici, confrunțați cu rate relativ mari ale CAS (vezi secțiunea următoare). Aceasta amplifică distorsiunile de pe piața muncii apărute ca urmare a poverii fiscale mari.

17. Ameliorarea corectitudinii și eficienței IVP în România ar necesita o progresivitate mai mare prin reducerea poverii fiscale asupra contribuabililor ce obțin venituri mici. În același timp, mărirea bazei de impozitare ar îmbunătăți productivitatea IVP și ar compensa costul fiscal al micșorării impozitelor la capătul inferior al distribuției veniturilor. Dacă păstrarea sistemului IVP fix actual în România reprezintă o prioritate politică, o progresivitate crescută și o povară fiscală mai mică pentru contribuabilii cu venituri mici ar putea fi realizată prin mai multe metode:

- (i) Prin stabilirea deducerii personale la un nivel mai mare al venitului brut. Stabilirea deducerii personale din baza impozabilă la o simplă valoare numerică, independent de nivelul venitului personal, ar simplifica și mai mult administrarea fiscală. Principalul dezavantaj al acestei opțiuni ar consta în costurile fiscale însemnate, deoarece ar reduce rata medie a IVP nu numai pentru contribuabilii ce obțin venituri mici, ci pentru toți contribuabilii, la toate nivelurile de venit. Ca exemplu, a fost analizată o opțiune ipotetică de reformă („Reforma A”) constând din stabilirea deducerii personale din baza impozabilă la un nivel egal cu salariul minim (800 RON pe lună). Veniturile brute de aproximativ 48% din salariul mediu (aproximativ 1.000 RON /lună) ar fi scutite de impozite. Reforma ar reduce rata medie a IVP cu aproximativ 8 puncte procentuale la un nivel al venitului brut de 40% din salariul mediu (corespunzător salariului minim). Cu toate acestea, această reformă ar reduce, concomitent, rata medie a impozitului pentru cei aflați la limita superioară a distribuției veniturilor cu aproximativ 2,5 puncte procentuale (Figura 9).
- (ii) Prin stabilirea deducerii personale din bază la un nivel mai mare al venitului brut, păstrând în același timp formula descrescătoare actuală care micșorează treptat reducerea la niveluri mai mari de venit (3.000 RON pe lună). Aceasta ar permite reducerea ratei medii a IVP pentru contribuabilii ce obțin venituri mici fără nici o modificare semnificativă în povara fiscală asupra contribuabililor la niveluri mai mari



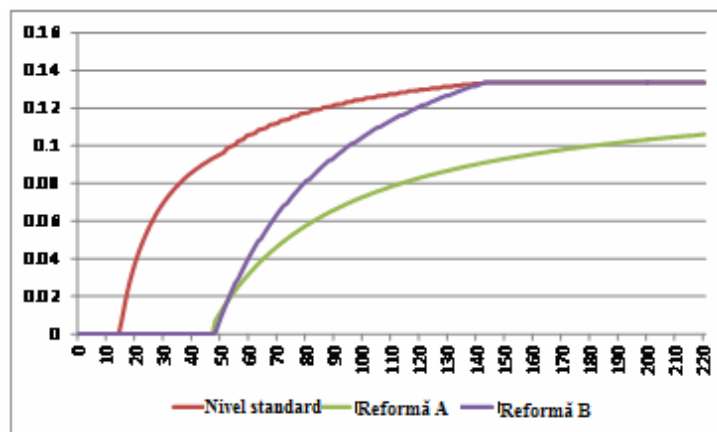
ale veniturilor. Spre exemplificare, o opțiune ipotetică de reformă a fost simulată („Reforma B”) prin stabilirea deducerii personale lunare la 835 RON pentru venituri lunare brute de până la 1.000 RON. Formula actuală descrescătoare (vezi Anexa 1) este aplicată ulterior pentru a micșora treptat reducerea de impozit peste un venit lunar de 3.000 RON. La fel ca la opțiunea de mai sus, „Reforma B” ar crește nivelul veniturilor scutite de la plata IVP până la aproximativ 48% din salariul mediu (și anume, până la aproximativ 1.000 RON pe lună). Rata medie a IVP ar scădea treptat peste acest nivel al veniturilor, ajungând la același nivel ca în standardul actual de aproximativ 140% din salariul mediu (Figura 9). Scutirea de impozit ar fi astfel acordată contribuabililor ce obțin venituri brute mai mici de 140% din salariul mediu, dar nu și celor ce obțin venituri mai mari de acest prag.<sup>3</sup> Un dezavantaj relativ al acestei opțiuni constă în faptul că formula de calcul a reducerii descrescătoare a impozitului ar fi menținută, în detrimentul, într-o anumită măsură, a simplificării administrării fiscale. Costul fiscal al acestei opțiuni ar fi semnificativ redus (vezi mai jos).

(iii) Prin credite fiscale acordate contribuabililor ce obțin venituri mici. Creditele fiscale vizate ar putea fi acordate contribuabililor ce obțin venituri mai mici de un anumit nivel. Creditele fiscale ar compensa complet sau parțial obligațiile IVP rezultate dintr-un sistem cu o deducere personală redusă, cum este actualul sistem. Creditul fiscal ar putea fi redus progresiv și suprimat la un anumit nivel al veniturilor. Ca și în opțiunea de mai sus, rata IVP mediu pentru contribuabilii ce obțin venituri mici ar fi redusă fără a modifica povara fiscală ce revine contribuabililor cu venituri mai mari. Reducerea de impozit de bază ar putea fi simplificată prin eliminarea formulei descrescătoare aplicate în prezent. Din moment ce parametrii creditelor fiscale ar putea fi stabiliți în așa fel încât să reflecte ratele medii ale IVP din „Reforma B” de mai sus, nu s-a realizat o simulare separată pentru această opțiune.

**Figura 9: Ratele IVP mediu –standard față de două opțiuni ipotetice de reformă**  
(contribuabil celibatar fără persoane aflate în întreținere; ca % din venitul brut)

---

<sup>3</sup>Acest prag al nivelului veniturilor poate fi majorat (reduc) prin creșterea (reducerea) venitului lunar de 3.000 RON de la care este redusă treptat deducerea personală.



Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

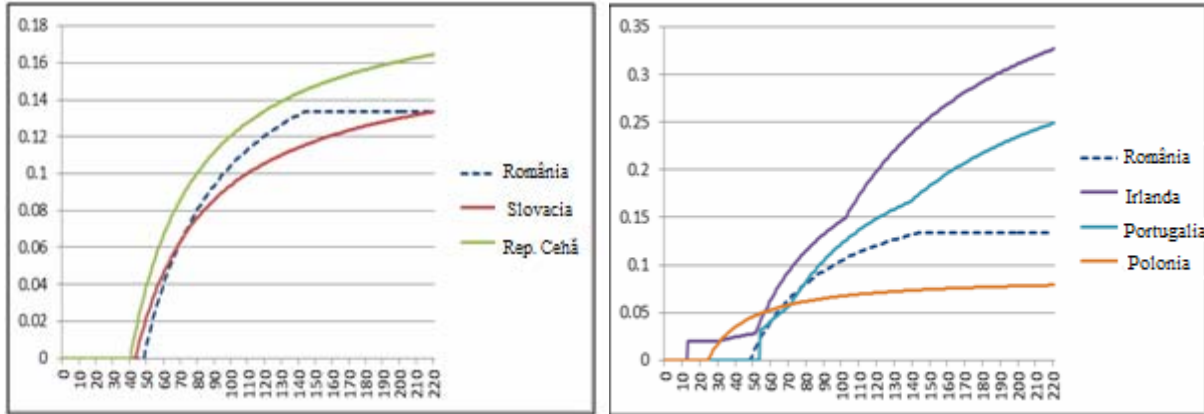
18. Pentru a simplifica sistemul deducerilor personale, este posibilă acordarea de scutiri de impozite pe motiv de situație familială a contribuabilului prin credite fiscale a căror valoare depinde de numărul persoanelor aflate în întreținerea contribuabilului. Creditele fiscale ar reduce cuantumul obligației IVP finale în funcție de numărul de persoane aflate în întreținere și ar putea fi stabilită o valoare maximă. În paralel, este recomandat ca tratamentul IVP al veniturilor din salarii și din pensii să fie armonizat prin stabilirea aceluiași nivel al deducerii personale pentru ambele tipuri de venit. „Reforma B” ar realiza acest lucru prin alinierea cuantumului scutirii de impozit pe venituri din salariu brut la scutirea pentru veniturile din pensii. De asemenea, este recomandat să se analizeze codul fiscal în sensul eliminării scutirilor de la plata IVP și a regimurilor speciale care și-au depășit scopul inițial pentru creșterea bazei de impozitare (vezi și FMI, 2011).

19. Prin creșterea nivelului deducerii personale, așa cum se arată în opțiunea „Reformă B” s-ar alinia profilul IVP mediu din România raportat la venitul de contribuabililor la cel din țările de referință (Figurile 10a și 10b). Venitul personal de aproximativ 48% din salariul mediu ar fi scutit de impozit pentru un contribuabil celibatar, la aproximativ același nivel (sau un nivel ușor mai mare) decât nivelul veniturilor scutite de impozit din Republica Cehă, Portugalia și Slovacia. În plus, până la aproximativ 80% din rata medie a IVP pe salariul mediu în România ar fi practic similar cu cel din toate cele cinci țări de referință — o schimbare semnificativă față de situația actuală în care IVP mediu în România îl depășește pe cel din țările de referință pentru venituri de până la aproximativ 80% din salariul mediu (vezi Figurile 8a și 8b).

**Figura 10: Rata medie a IVP în România și în țările de referință în „Reforma B”**  
(Contribuabil celibatar)

(a)

(b)

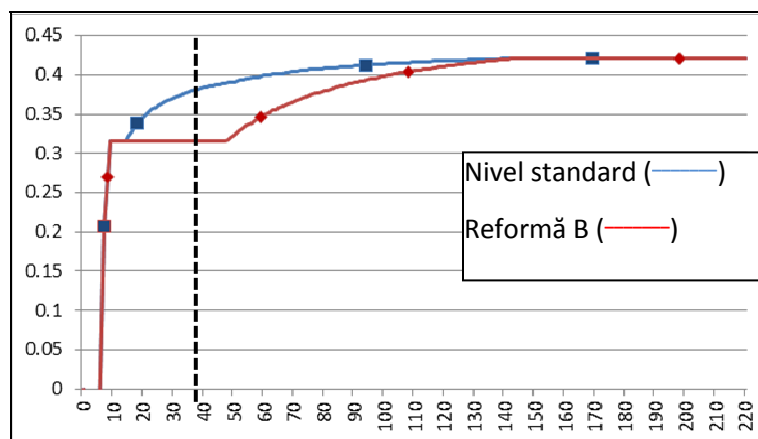


Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

20. Creșterea nivelului deduceri personale din baza impozabilă IVP și reducerea ratei medii a IVP, așa cum se arată în „Reforma B”, ar reduce povara fiscală totală pentru salariații cu venituri mici. Cu toate acestea, reducerea ar fi semnificativă, dar nu drastică, deoarece povara fiscală se reflectă, în principal, în nivelurile mari ale CAS în România, mai mult decât în IVP mediu ridicat. Creșterea nivelului deduceri personale din baza impozabilă a IVP ar reduce povara fiscală asupra forței de muncă cu aproximativ 6 puncte procentuale (de la 38% la 32%) pentru contribuabilii celibatari care obțin salariul minim și cu 4 puncte procentuale (de la 40% la 36%) pentru contribuabilii cu venituri de 67% din salariul mediu (Figura 11). La acest nivel al veniturilor contribuabilului (67% din salariul mediu), povara fiscală asupra forței de muncă din România în baza „Reformei B” ar coborî până la media din țările UE-27.

**Figura 11: Povara fiscală asupra forței de muncă – nivel standard comparativ cu opțiunea IVP din „Reforma B”**

(Contribuabil celibatar fără persoane aflate în întreținere; ca % din venitul brut)\*



\* Linia verticală arată salariul minim. Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

21. Profilul de venit al poverii fiscale asupra forței de muncă din România în opțiunea „Reformei B” ar deveni similar cu cel din Slovacia, dar ar fi în continuare mai mare decât în celelalte țări de referință la niveluri ale veniturilor de până la 60% din salariul mediu (Figurile 12a și 12b). În special, la venituri ale contribuabililor echivalente cu salariul minim, povara fiscală în România ar fi în continuare mai mare decât cea din țările de referință, cu excepția Slovaciei. Reducerea și mai mult a poverii fiscale asupra forței de muncă ar necesita acțiuni suplimentare în vederea reducerii ratelor de CAS la angajator sau la angajat pentru salariații ce obțin venituri mici sau pentru grupurile de salariați vizate (vezi secțiunea E).<sup>4</sup>

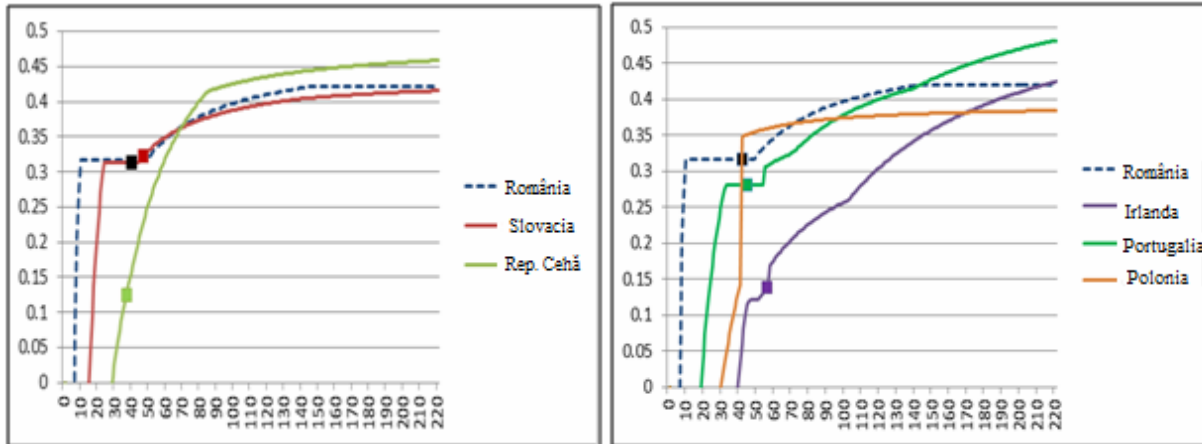
22. Opțiunile posibile pentru reducerea poverii fiscale prin majorarea nivelului deducerilor personale din baza impozabilă sau prin credite fiscale dedicate ar trebui evaluate în funcție de permisivitatea acestora față de spațiul fiscal disponibil. Evident, „Reforma B” este mai puțin costisitoare decât „Reforma A” deoarece aceasta din urmă ar necesita reducerea ratei medii a IVP la toate nivelurile pentru un impact similar asupra poverii fiscale suportate de contribuabilii ce obțin venituri mici—cei cu venituri mai mici de 50% din salariul mediu sau 1.000 RON pe lună (vezi Figura 9). Prin urmare, a existat o încercare de evaluare numai pentru costul pe termen scurt al „Reformei B”. Se presupune că reforma se va aplica tuturor surselor de venit, nu numai veniturilor din salarii, pentru a păstra neutralitatea și simplitatea fiscală administrării fiscale pentru contribuabilii ce obțin venituri din surse multiple. Costul total pe termen scurt al „Reformei B” este estimat la 26,1% din veniturile IVP, echivalând cu aproximativ 0,9% din PIB (vezi Casetă 1). La limitele de venituri mici, de până la 1.000 RON pe lună, 56% din IVP provin din venituri salariale, această proporție crescând la 92 la sută din IVP pentru veniturile impozabile între 1.000 RON și 3.000 RON pe lună. Costul reformei nivelului deducerilor personale din baza impozabilă pentru IVP s-ar micșora cu aproximativ o treime (0,3% din PIB) în cazul în care reforma se aplică numai veniturilor provenind din salarii. Cu toate acestea, aceste economii fiscale ar veni ca urmare a eficienței administrației fiscale, a neutralității fiscale și a echității orizontale a contribuabililor. Costul fiscal al reformei IVP s-ar putea, într-o anumită măsură, auto-finanța, pe termen mediu, printr-o mai bună conformare a contribuabililor, participarea salariaților la piața muncii cu forme legale și creșterii ocupării forței de muncă. Opțiunile de finanțare pentru reforma IVP propusă sunt analizate în secțiunea F, împreună cu o posibilă reformă a CAS.

---

<sup>4</sup>Menționăm că micșorarea poverii fiscale pentru contribuabilii ce obțin venituri mici ar putea fi realizată și prin creșterea cuantumului transferurilor în numerar pentru asistență socială la niveluri similare celor din țările de referință care acordă beneficii mai generoase (aceasta ar „deplasa curba poverii fiscale înspre dreapta”, deoarece contribuțiile CAS ale salariaților cu venituri mici s-ar compensa cu transferuri în numerar mai generoase pentru asistență socială). Cu toate acestea, această metodă nu ar rezolva problema poverii fiscale marginale crescute cu care se confruntă salariații ce obțin venituri mici atunci când beneficiile de asistență socială sunt retrase pe măsură ce venitul salariatului crește (vezi Figurile 6a și 6b) și, prin urmare, posibilitatea apariției capcanelor de sărăcie sau șomaj ca urmare a poverii fiscale marginale crescute, în special pentru salariații secundari.

**Figura12: Povara fiscală asupra forței de muncă în România și țările de referință în „Reforma B” (Contribuabil celibatar)**

(a) (b)



\* Punctele indică povara fiscală la nivelul salariului minim din fiecare țară. Dacă nu sunt prezente puncte, salariul minim corespunde unui nivel al veniturilor unde povara fiscală este negativă.

Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

### **Caseta 1: Costul fiscal al unei majorări a reducerii IVPde bază („Reforma B”)**

Costul reformei ar depinde de repartizarea contribuabililor în limitele de venit afectate de majorarea nivelului deducerii personale din baza impozabilă— și anume, până la un venit lunar de 3.000 RON, egal cu 140% din salariul mediu (vezi Figura 9). Marea majoritate a contribuabililor (78,9%) declară venituri lunare impozabile de până la 1.000 RON, contribuind cu 17,9 la sută din totalul veniturilor IVP (Anexa 3, Figura A5). Alți 14,7% dintre contribuabili declară venituri lunare încadrate în intervalul limitelor 1.000-3.000 RON. Acestea contribuie cu 32 la sută din totalul veniturilor IVP. Cele două intervale de venit afectate de „Reforma B” reprezintă 50 la sută din totalul veniturilor din IVP.

Majorarea nivelului deducerii personale din baza impozabilă avută în vedere, ar scuti de IVP veniturile din prima limită, iar veniturile la care se renunță sunt estimate la 17,9% din veniturile totale din IVP. Mai mult decât atât, în conformitate cu estimările raportate în Figura 9, rata medie a IVP pentru contribuabilii celibatari reprezentativi în limitele 1.000-3.000 RON ar scădea de la 12% la 8,9%, sau cu 25,8%. Veniturile din IVP la care se renunță din aceste limite de venit sunt estimate astfel la aproximativ 8,2% din veniturile totale din IVP (30x0,258). Costul total pe termen scurt al „Reformei B” este, prin urmare, estimat la 26,1% din veniturile din IVP (17,9+8,2%).

## **E. Probleme în legătură cu contribuțiile la asigurările sociale**

23. România a elaborat un sistem de CAS pentru finanțarea unui sistem de pensii de tip „pay-as-you-go” (plătești pe măsură ce ești plătit) precum și asigurări de șomaj, sănătate și accidente. Rata combinată a CAS angajat pentru pensii, asigurări de sănătate și alte riscuri asigurate este de 16,5% din salariul brut, în timp ce rata combinată a CAS angajator este de 28% (Anexa 2). Există o limită maximă pentru contribuțiile la pensii, stabilită la 5 salarii medii<sup>5</sup>, în timp ce nu există niciun plafon al contribuțiilor pentru celelalte riscuri asigurate. CAS în România funcționează în mare parte ca un impozit pe venitul provenit din muncă din cauza slabei legături dintre contribuții și dreptul la beneficii. Sistemul de pensii asigură beneficii pentru aproximativ 8 milioane de pensionari, în timp ce doar aproximativ 4,3 milioane de contribuabili participă la sistem. Pilonul cu finanțare privată a sistemului de pensii rămâne în continuare slab, cu numai 4 puncte procentuale din CAS angajat direcționate înspre fondurile de pensii private. Asemănător, în timp ce aproximativ 9 milioane de persoane contribuie la asigurările de sănătate, acoperirea include automat întreaga populație de aproximativ 21 milioane, iar contribuțiile individuale nu sunt stabilite în funcție de numărul de persoane aflate în întreținere.

24. În plus față de apariția unei poveri fiscale crescute asupra forței de muncă, sistemul Asigurărilor Sociale suferă de distorsiuni care reduc baza impozabilă pentru contribuțiile la pensii, dar și pentru asigurările de sănătate. Aceste distorsiuni își au originea în următoarele surse principale:

- (i) Povara fiscală mare pentru salariații cu venituri mici reduce cererea pentru serviciile acestora și afectează stimulentele de participare la piața muncii cu forme legale. Există o probabilitate mai mare ca muncitorii necalificați și tineri, precum și persoanele fără un loc de muncă de mult timp, să rămână pe dinafara pieței oficiale a muncii din cauza poverii fiscale crescute. Ocuparea redusă a forței de muncă cu forme legale afectează veniturile din CAS.
- (ii) Persoanele care obțin venituri din activități independente intră sub incidența unei rate combinate angajat/angajator a contribuțiilor la pensii (31,3 %) dar au posibilitatea de a alege baza de evaluare la care se va aplica rata contribuțiilor la pensii. Rata mare a contribuției favorizează persoanele ce obțin venituri din activități independente să aleagă baza minimă de evaluare, care variază între un venit minim lunar de 730 RON (35% din salariul mediu) și cinci salarii medii lunare. Majoritatea persoanelor care

---

<sup>5</sup> Plafonul actual stabilit la de 5 ori salariu mediu se aplică diferit pentru angajați și angajatori. Pentru angajați, plafonul se aplică la nivel individual. Pentru angajatori, plafonul este stabilit la nivelul agregat al salariilor la nivel de societate. Oricum, pentru simularea impactului, ar fi virtual imposibil de luat în considerare separat.

obțin venituri din activități independente aleg baza minimă a contribuțiilor la pensii, erodând astfel baza sistemului CAS.

(iii) Contribuțiile la asigurări sociale (pensii) nu sunt datorate la venituri din activități independente în cazul în care persoana în cauză obține deja un alt venit (ex.: venit din salariu) care face obiectul contribuțiilor la asigurări sociale sau dacă primesc ajutor de șomaj. Aceasta creează un stimulente pentru a remunera persoanele prin două convenții contractuale — un contract pentru un salariu mic combinat cu un contract pentru activități independente — pentru a reduce contribuțiile la pensii.

(iv) Veniturile impozabile din salarii și din activități independente fac obiectul contribuțiilor la asigurări de sănătate. Cu toate acestea, în timp ce pentru veniturile salariale se plătesc contribuții la asigurările de sănătate de către angajat (5,5%) și de către angajator (5,2 %), pentru veniturile din activități independente se plătesc contribuții la asigurări de sănătate numai de către angajat. Acest fapt micșorează încasările din CAS și ridică întrebări cu privire la corectitudine deoarece beneficiile de asistență medicală sunt furnizate în funcție de necesități, indiferent de rata contribuției. Contribuabilii ce obțin venituri impozabile din alte surse (chirii, dividende, drepturi de proprietate intelectuală) plătesc partea angajatului din contribuțiile la asigurările de sănătate, *cu excepția cazului în care obțin deja venituri pentru care se plătesc contribuții la asigurările de sănătate* (și anume, venituri din salarii sau activități independente). În ceea ce privește contribuțiile la pensii pentru persoanele care obțin venituri din surse multiple (pct. iii de mai sus), există un stimulente pentru persoanele ce obțin venituri din alte surse de a declara, adeseori artificial, sume mici ale veniturilor din salarii pentru a reduce plățile la asigurările de sănătate, ceea ce erodează baza CAS. Acest factor de descurajare este accentuat de lipsa unei valori maxime a contribuțiilor la asigurările de sănătate. În sfârșit, contribuțiile la asigurările de sănătate sunt stabilite independent de numărul de persoane aflate în întreținere.

25. Stimulentele negative apărute ca urmare a prevederilor din codul fiscal referitoare la baza de evaluare și ratele contribuțiilor la pensii și asigurările de sănătate (pct. iii și iv de mai sus) pot fi ilustrate prin exemple de contribuabili ipotetici care câștigă același venit net (aproximativ 3.700 RON pe lună) în baza a trei convenții contractuale diferite: (i) contract de muncă salariată; (ii) activități independente; și (iii) o combinație de venituri dintr-un contract de muncă la salariu minim și din activități independente (Tabelul 2). Așa cum se poate observa, *pentru o sumă asemănătoare a venitului net*, prin spargerea venitului total brut în contract de muncă salariată cu salariul minim și convenție de activități independente, povara fiscală asupra costului brut al muncii poate fi redusă de la 45,2% la 24,8%. Beneficiul provenit din povara fiscală mai mică se cumulează în favoarea angajatorului, deoarece se estimează că venitul net al angajatului rămâne neschimbat în cele două situații, deși pot fi avute în vedere și pot apărea în practică convenții

pentru împărțirea beneficiilor. Încasările din CAS ar fi semnificativ afectate prin asemenea convenții pentru spargerea veniturilor.

**Tabel 2: Obligațiile IVP și CAS pentru contribuabili similari cu surse diferite de venit (în RON)**

	(i)	(ii)	(iii)	
	Venituri din salarii	Venituri din activități independente	Venituri din salarii și activități independente	
			Venituri din salariu (salariul minim)	Venituri din activități independente
<b>Venit brut</b>	5.300	5.000	800	4,000
<i>CAS individual (angajat)</i>				
• Pensii (10,5%)	557	244.	84	
• Sănătate (5,5%)	292	275	44	220
• Șomaj (0,5%)	27		4	
IVP (16% din venit, fără CASș deduceri)	708	717	67	605
<b>Venit net</b>	<b>3.717</b>	<b>3.764</b>	<b>3.776(601+3.175)</b>	
<i>CAS angajator</i>				
• Pensii (20,8%)	1.102		166	
• Sănătate (5,2%)	278		42	
• Șomaj (0,5%)	27		4	
• Alte riscuri	79		12	
Costul total la angajator	6.787		1.024	
<b>Povara fiscală(IVP+CAS/venit brut + CAS angajator)**</b>	<b>45,2%</b>	<b>24,7%</b>	<b>24,8%</b>	

\* Contribuții la pensii la 31,3% din venitul minim permis (35% din salariul mediu)

\*\* În acest calcul, povara fiscală include 4% din CASangajat direcționat spre conturile de pensii private.

Sursa: Banca Mondială



### **E.1. Salariații cu venituri mici**

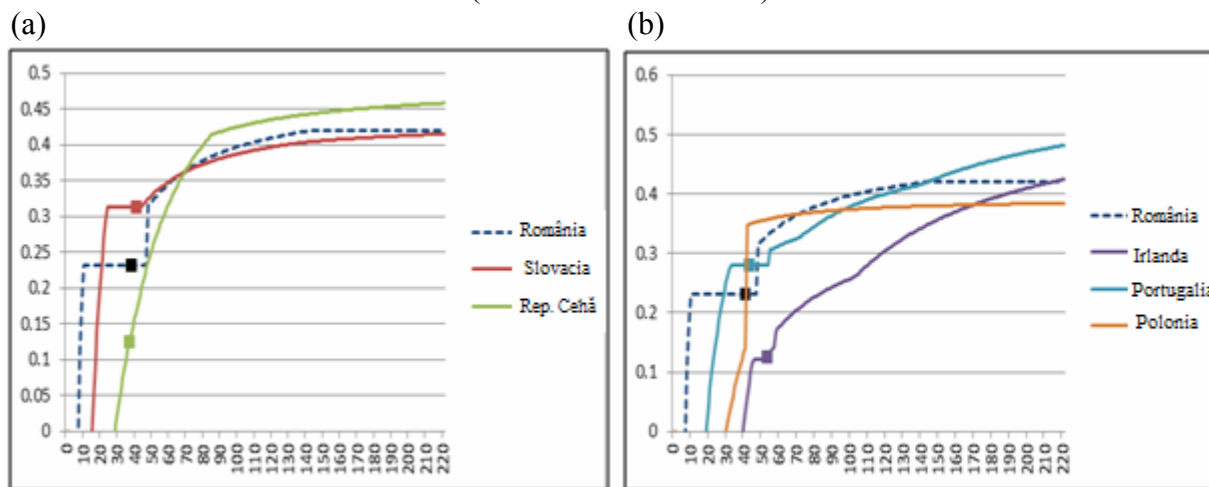
26. O reducere a poverii fiscale pentru salariații ce obțin venituri mici ar putea fi realizată prin majorarea nivelului deducerilor personale din baza IVP analizată în „Reforma B” (secțiunea D). De asemenea, ar putea fi realizată prin (sau completată de) o reducere vizată a ratelor CAS pentru salariații cu venituri mici — de preferat printr-o reducere a ratei CAS angajator. O reducere a ratelor CAS angajator pentru salariații cu venituri mici ar putea fi recomandabilă în cazul în care se are în vedere o reducere mai accentuată a poverii fiscale pentru salariații cu venituri mici, prin prisma faptului că majorarea reducerii de bază a impozitului IVP nu ar reduce suficient povara fiscală în România, față de alte țări similare din UE (Figurile 12a și 12b). Unele țări OCDE și UE au introdus reduceri la ratele CAS pentru salariații cu venituri mici în vederea creșterii cererii de forță de muncă și pentru a încuraja angajarea cu forme legale. Țările folosesc adeseori scheme multiple pentru a viza categorii specifice de salariați, dar și reduceri orizontale de impozite pentru CAS care se aplică tuturor salariaților ce se situează sub un anumit nivel salarial (Belgia, Franța). Veniturile la care se renunță la fondurile Asigurărilor Sociale drept consecință a ratelor CAS mai mici sunt compensate prin subvenții de la buget. Costul suportat de buget pentru ratele reduse de CAS aplicabile salariaților sub un anumit nivel salarial ar putea fi relativ ridicat, deoarece aceste concesiuni se aplică tuturor salariaților.

27. Schemele de rate reduse ale CAS angajator ar putea viza, de asemenea, anumite categorii de salariați, în cazul cărora există probabilitate mai mare de a fi afectați de o povară fiscală ridicată: muncitori necalificați; salariați tineri (cu vârste cuprinse între 18-26 ani); persoane aflate la prima angajare; salariați în vârstă (peste 55 ani); angajare din șomaj și/sau persoane care au stat în șomaj o perioadă îndelungată; persoane cu dizabilități. Anumite țări OCDE și UE folosesc asemenea scheme dedicate (Belgia, Finlanda, Germania, Grecia, Ungaria, Irlanda, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia și Turcia —vezi OCDE, 2011b). Și România a folosit scheme similare în trecut. În majoritatea cazurilor, este recomandabil ca aceste scheme să fie implementate pe perioadă determinată (între unu și cinci ani) pentru a maximiza stimulentele comerciale pe termen scurt pentru angajarea grupurilor vizate. Schemele cu rate reduse ale CAS care sunt aplicate o perioadă îndelungată de timp au, în general, tendința de a oferi un nivel mai scăzut al concesiilor fiscale decât programele de scurtă durată. Cu toate acestea, anumite țări folosesc scheme de rate CAS reduse fără un orizont de încetare (Belgia, Franța, Spania și Suedia).

28. Cu titlu de exemplu, a fost simulată o reducere a ratelor CAS angajator pentru pensii cu jumătate (de la 20,8% la 10,4 %) pentru salariații cu venituri lunare de până la 1.000 RON. Această reformă („Reforma C”), atunci când este combinată cu „Reforma B” privind deducerea personală din baza impozitului IVP analizată mai sus, ar conduce la o reducere a poverii fiscale de la 38,6% în prezent (și 31,6% în „Reforma B” individual) până la 23,4% pentru contribuabilii ce obțin venituri de până la 48% din salariul mediu (1.000 RON pe lună). Povara fiscală asupra forței de muncă din România pentru salariații cu venituri mici (în special cei care obțin salariul

minim) ar fi mai mică decât în Slovacia și Portugalia și mai apropiată de cea din celelalte țări de referință (Figurile 13a și 13b).

**Figura 13: Povara fiscală asupra forței de muncă în România și în țările de referință în „Reforma C” (Contribuabil celibatar) \***



Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

29. După cum am menționat deja, costul fiscal pe termen scurt al concesiei fiscale pentru CAS angajator va trebui evaluat cu atenție, deoarece beneficiile potențiale rezultate din creșterea ocupării forței de muncă cu forme legale s-ar putea materializa cu un anumit decalaj. Costul fiscal al unei tăieri a ratelor CAS angajator descrise în „Reforma C” a fost evaluată ținând cont de distribuția contribuabililor cu venituri salariale pe limite de venit. O reducere a CAS angajator pentru pensii de la 20,8% la 10,4%, aplicabilă salariaților cu venituri lunare mai mici de 1,000 RON, va micșora CAS pentru pensii încasat de la acest grup de contribuabili cu aproximativ 33%. Veniturile la care se renunță ar însemna 4,1 la sută din totalul veniturilor CAS sau aproximativ 0,4% din PIB. Costul „Reformei C” ar fi mai mic decât costul „Reformei B” având drept scop reducerea ratei IVPmediu pentru salariații cu venituri mici. Combinate, „Reformele B și C” ar costa circa 1,3% din PIB (0,4%+0,9%).

30. O opțiune alternativă, discutată mai sus, ar conduce la o reducere a ratelor CAS care s-ar aplica grupurilor cu cea mai mare vulnerabilitate la povara fiscală ridicată— în special angajații tineri și persoanele aflate în șomaj. Dacă ar fi vizate anumite grupuri specifice, este recomandată reducerea riscului ca reducerile CAS pentru grupurile respective să scoată salariații existenți din forța de muncă ce nu intră sub incidența reducerii. Acest lucru ar putea fi realizat prin acordarea tăierilor la CAS angajatorcu condiția creșterii numărului total de salariați al firmei pe durata concesiei fiscale.

31. Costul reducerii ratei CAS angajator pentru salariații cu venituri mici ar putea fi finanțată parțial prin lărgirea bazei CAS pentru contribuabilii cu venituri salariale. O posibilitate de lărgire a bazei este reprezentată din creșterea plafonului pentru contribuții la pensii, stabilit în prezent la cinci salarii medii. De exemplu, creșterea plafonului pentru contribuțiile la pensii până la 8 salarii medii (aproximativ 200.000 RON pe an) ar conduce la creșterea CAS la venituri cu aproximativ 0,1% din PIB. Creșterea în continuare a plafonului, pe termen mediu, până la 20 salarii medii, ar genera venituri suplimentare din CAS de aproximativ 0,2 % din PIB (a se vedea Anexa, Tabelul A1).

## **E.2. Persoanele care desfășoară activități independente**

32. Pentru gestionarea stimulentei care fac ca persoanelor care desfășoară activități independente să aleagă cea mai scăzută bază de contribuție la pensii, este recomandată reformarea sistemului actual prin eliminarea opțiunii de alegere a bazei de evaluare, astfel contribuțiile la pensii ale persoanelor care desfășoară activități independente aplicându-se la venitul impozabil total. Această modificare ar lărgi baza contribuțiilor la pensii. Concomitent, deplasarea în această direcție ar necesita confirmarea specificului activităților independente: deoarece persoanele care desfășoară activități independente sunt proprii angajatori, aceștia ar putea avea dreptul de a selecta fracția din rata angajatorului de contribuții la pensii în funcție de nivelul de beneficii pe care și-l doresc. Rata contribuției minime la pensii a persoanelor care desfășoară activități independente ar putea fi astfel stabilită astfel încât să corespundă ratei contribuției la pensii a angajatului (stabilită în prezent la 10,5%), iar baza de evaluare fiind venitul impozabil total. Dincolo de această rată minimă, opțiunea de selectare a o rată de contribuție mai mare (până la rata combinată de 31,3% pentru contribuțiile angajatului/angajatorului) ar putea fi acordată în cazul în care persoanele care desfășoară activități independente doresc să primească beneficii de pensii mai mari din sistemul public de pensii.

33. Această reformă ar putea necesita revizuirea nivelului adecvat al ratei contribuției la pensii a angajatului, la care s-ar alinia rata contribuției plătite de persoanele care desfășoară activități independente, pentru a asigura sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii de tip „pay-as-you-go”. În prezent, fondul de asigurări de pensii are un deficit de 2,2% în 2012. Noua lege a pensiilor (2011) prevede o ușoară îmbunătățire din punct de vedere al reducerii deficitului. În 2014, ar putea fi ajustări în sus pentru anumite categorii, pe lângă indexările obișnuite. Prin urmare, orice reducere a contribuției la fondul de pensii ar trebui făcută astfel încât să fie neutră din punct de vedere al veniturilor. În situația în care lărgirea bazei pentru contribuțiile la pensii a persoanelor care desfășoară activități independente este suficient de puternică, pentru a compensa rata minimă redusă a contribuțiilor acestora, este posibil ca menținerea sustenabilității financiare a sistemului de pensii să necesite ajustări în plus a fracției ce revine salariatului din rata contribuției totale la pensii. Totuși, acest lucru, nu ar afecta povara fiscală totală asupra

forței de muncă deoarece rata contribuției combinate la pensii pe veniturile salariale (ce reprezintă, în prezent 31,3 %) ar rămâne neschimbată.<sup>6</sup> Mai mult decât atât, alinierea ratei contribuției la pensii a persoanelor care desfășoară activități independente la rata contribuției plătite de angajat ar necesita o revizuire a metodologiei de stabilire a drepturilor asupra beneficiilor de pensie nu numai a persoanelor care desfășoară activități independente, ci și a persoanelor angajate.

34. Un alt aspect care reclamă atenție este dispoziția care scutește veniturile obținute din activități independente de contribuțiile la pensii în situația în care contribuabilul combină aceste venituri cu venituri salariale pentru care se plătesc contribuții la pensii. Așa cum am arătat mai sus, acest fapt erodează baza CAS deoarece favorizează angajatorul și angajatul să spargă, în mod artificial, venitul în contract pe bază de salariu și un acord de colaborare pentru a reduce CAS la pensii (vezi Tabelul 2). Este recomandabilă modificarea codului fiscal pentru a se combate aceste stimulente negative. Aceasta ar necesita ca pe veniturile contribuabililor din activități independente să se perceapă contribuții la pensii indiferent dacă respectivii contribuabili obțin venituri din mai multe surse, inclusiv venituri salariale, pentru care se achită contribuție la pensii. În acest caz, la venitul global al contribuabilului obținut din activități independente s-ar putea achita contribuții la pensii în funcție de o rată minimă, conform propunerii de mai sus, iar contribuabilul va putea opta pentru o rată de contribuție mai mare pentru a beneficia de o pensie mai mare din sistemul public.

### **E.3. Asigurări de sănătate**

35. Nu există nicio justificare pentru corelarea contribuțiilor la asigurări de sănătate exclusiv cu salariile, în situația în care contribuabilul obține venituri din mai multe surse. În definitiv, beneficiile de asistență medicală sunt stabilite în funcție de necesități, iar nu în funcție de sursa de venit. Prin urmare, se recomandă detașarea contribuțiilor la asigurări de sănătate de veniturile din muncă pentru contribuabilii care obțin venituri din salarii și din alte surse. Aceasta ar conduce la achitarea contribuțiilor la asigurările de sănătate pentru veniturile totale din toate sursele, pentru toți contribuabilii, cu o limită maximă ce ar putea fi stabilită în funcție de parametrii mai largi impuși de sustenabilitatea financiară a sistemului. Această reformă ar elimina stimulentele ca contribuabilii cu surse multiple de venit să declare în mod artificial sume mai mici ale veniturilor salariale pentru a minimiza contribuțiile la asigurările de sănătate. Pe termen mediu, această reformă ar funcționa mai bine prin reintroducerea, așa cum a existat în trecut, a depunerii declarațiilor fiscale universale, care ar necesita pregătire temeinică. Cu toate acestea, consolidarea veniturilor impozabile ar putea fi realizată cu date obținute de la Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF).

---

<sup>6</sup>Cu excepția salariaților cu venituri mici, în cazul în care este adoptată o rată redusă a contribuțiilor plătite de angajator, așa cum se arată în „Reforma C” analizată mai sus.

36. Similar, nu există nicio justificare clară pentru scutirea persoanelor care desfășoară activități independente de partea ce revine angajatorului din contribuțiile la asigurările de sănătate, deoarece beneficiile asigurărilor de sănătate sunt acordate în funcție de necesități, indiferent de rata contribuției. În actualul sistem, persoanele care obțin salarii subvenționate implicite asigurările de sănătate ale persoanelor care desfășoară activități independente deoarece rata contribuțiilor combinate (angajat și angajator) pe veniturile salariale, de 10,7%, este mai mare decât cea a persoanelor care desfășoară activități independente. Prin lărgirea bazei de impozitare pentru asigurările de sănătate la venitul total al tuturor contribuabililor, conform propunerii de mai sus, și prin alinierea ratei contribuției tuturor contribuabililor la cea a persoanelor care obțin venituri salariale, veniturile la asigurările de sănătate ar putea fi majorate. În plus față de aceste propuneri de schimbări, este recomandată analiza în sensul stabilirii unui nivel al contribuțiilor în funcție de numărul persoanelor aflate în întreținere acoperite prin asigurarea de sănătate. Spre exemplu, contribuabilii cu venituri mai mari ar putea plăti contribuțiile pentru persoanele aflate în întreținerea lor pentru studiile liceale – în prezent, bugetul guvernamental central acoperă contribuțiile pentru toți elevii de liceu, indiferent de familia și situația acestora. Acest lucru ar permite creșterea și mai mult a sustenabilității financiare a sistemului și ar putea permite o reducere și mai mare a ratei contribuției generale.

37. Pentru a estima impactul fiscal al reformei propuse, se presupune că contribuțiile la asigurările de sănătate sunt achitate la venitul impozabil obținut din toate sursele la o rată uniformă (egală cu 10,7% rata aplicabilă în prezent veniturilor salariale), cu o limită maximă a venitului stabilită la nivelul unui multiplu al salariului mediu. Pentru o limită maximă stabilită la aproximativ de două ori și jumătate salariul mediu (aproximativ 65.000 RON pe an), reforma ar fi, în acest caz, neutră din punct de vedere al veniturilor față de situația actuală, unde contribuțiile la asigurările de sănătate sunt practic achitate numai la salariu, iar pentru veniturile persoanelor care desfășoară activități independente (acestea din urmă cu o rată redusă) nu există limită maximă. Pentru o valoare maximă a veniturilor stabilită la de opt ori salariul mediu (200.000 RON pe an) veniturile din contribuțiile la asigurările de sănătate ar crește cu aproximativ 12% — echivalentul a 0,3% din PIB<sup>7</sup>. Astfel s-ar putea finanța o parte din reforma privind IVP și tăierile privind CAS la angajator analizate mai sus, în legătură cu reducerea poverii fiscale asupra salariaților cu venituri mici.

38. Alternativ, veniturile suplimentare ar putea fi utilizate pentru a finanța reducerea ratei contribuției totale la asigurările de sănătate. De exemplu, la o limită a veniturilor de 200.000 RON pe an, rata contribuției ar putea fi micșorată de la 10,7% la aproximativ 9,6%, contribuțiile la asigurările de sănătate rămânând constante (la nivelul actual de 2,5 % din PIB). O rată mai mică a contribuției la asigurările de sănătate ar reduce povara fiscală la nivelul universal, pentru toți contribuabilii la toate nivelurile de venit.

---

<sup>7</sup> Pentru o limită maximă a veniturilor stabilită la de 20 de ori salariul mediu (500.000 RON pe an) veniturile ar fi de aproximativ 0,45 % din PIB.

## F. Impactul macroeconomic al unei poveri fiscale mai mici asupra forței de muncă și finanțarea reformei

39. Se estimează că reformele care micșorează povara fiscală asupra forței de muncă favorizează ocuparea forței de muncă și contribuie la creșterea angajării cu forme legale pe termen mediu prin creșterea cererii de forță de muncă și intensificarea stimulentei de participare la piața muncii cu forme legale. Costul fiscal al reformelor ce micșorează povara fiscală asupra forței de muncă ar trebui, prin urmare, evaluat *dinamic*, prin raportare la impactul asupra ocupării forței de muncă și a impactului general mai larg al acestor reforme pe termen mediu. O parte din aceste costuri fiscale pe termen scurt aferente acestor reforme s-ar autofinanța pe termen mediu și lung printr-o mai bună ocupare a forței de muncă, în cazul în care creșterea angajării cu forme legale și o mai bună conformitate fiscală se realizează efectiv.

40. Pentru a avea o imagine de ansamblu asupra posibilului impact macroeconomic al unei poveri fiscale mai mici asupra forței de muncă, a fost realizat un exercițiu de estimare econometrică pe un eșantion de 40 de țări din OCDE și UE (inclusiv România) în perioada 1995-2012. Obiectivul a constat din estimarea impactului modificărilor poverii fiscale asupra ratei ocupării forței de muncă (ocuparea forței de muncă prin raportare la populația cu vârstă de muncă cuprinsă între 15 și 64 de ani) într-un eșantion de țări într-o anumită perioadă de timp, după controlarea altor factori ce afectează ocuparea forței de muncă. Rezultatele privind ocuparea forței de muncă depind de creșterea economică, dar și de diferențe în structura economică și calitatea politicilor aplicabile pe piața muncii și a instituțiilor. Chiar și impactul general al poverii fiscale asupra rezultatelor pieței muncii nu poate depinde exclusiv de nivelul poverii fiscale, ci și de strictetea pieței muncii și de caracteristicile instituțiilor de pe piața muncii, în măsura în care acestea influențează puterea relativă de negociere a angajatorilor și a salariaților (vezi Rutkowski, 2007, pentru rezumat). Regresia estimată include efecte fixe pentru o țară pentru a surprinde impactul asupra ocupării forței de muncă al diferențelor de structură economică dintre țări (precum diferențe în dimensiunea relativă a sectorului primar) și instituțiile de pe piața muncii (acorduri de negociere a salariilor, strictetea legislației de protejare a forței de muncă, generozitatea asigurării de șomaj etc). Decalajul dintre rezultate este inclus pentru a surprinde impactul asupra ocupării forței de muncă rezultat din schimbările produse la nivelul activității economice. Impactul poverii fiscale asupra ocupării forței de muncă este estimată separat pentru 10 țări din Europa de Est și celelalte țări din eșantion.<sup>8</sup> Estimările separate au drept scop verificarea ipotezei unui impact mai mare asupra ocupării forței de muncă al poverii fiscale în țările Europei de Est, datorită relativei rigidități a piețelor muncii și prevalenței piețelor muncii informale.

---

<sup>8</sup>Țările din eșantion includ: Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Olanda, Austria, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia, Finlanda, Suedia, Regatul Unit, Australia, Canada, Chile, Islanda, Israel, Japonia, Coreea, Rep., Mexic, Noua Zeelandă, Norvegia, Elveția, Turcia și Statele Unite ale Americii. Sursele de date sunt Eurostat și OCDE (Povara fiscală și rata ocupării forței de muncă) și Indicatorii de dezvoltare globali (GDP).

41. Rezultatele empirice sunt foarte semnificative și confirmă faptul că rata ocupării forței de muncă este afectată de modificările produse la nivelul activității economice (exces de cerere) și este invers proporțională cu povara fiscală asupra forței de muncă (Tabelul 3).<sup>9</sup> Elasticitatea estimată a ratei ocupării forței de muncă față de povara fiscală este de 0,23 în țările Europei de Est, de peste trei ori mai mare decât în restul eșantionului. Diferența de elasticitate este semnificativă, la un nivel al încrederii de 95%.

42. Într-o etapă următoare, se poate ilustra ce impact ar putea avea cele trei scenarii de reforme propuse asupra României, în cazul în care se aplică raportul mediu la nivelul mai multor țări între povara fiscală și creșterea ratei angajării. Reforma referitoare la deducerea personala din baza de calcul a IVP analizată mai sus („Reforma B”) ar reduce povara fiscală în România suportată de contribuabili la 67% din salariul mediu cu 11% (de la 40,3% la 36%). Reforma suplimentară „Reforma C” analizată mai sus, constând din tăierea la jumătate a ratei CAS angajator pentru pensii, ar lăsa povara fiscală pentru salariați neschimbată, la 67% din salariul mediu, dar ar reduce considerabil povara fiscală pentru persoanele ce obțin venituri mai mici, sub 48% din salariul mediu. Combinate, „Reformele B și C” ar reduce povara fiscală la nivelul salariului minim cu 39% (de la 38,1% la 23,2%). În medie, povara fiscală pentru persoanele care obțin venituri mici s-ar reduce cu aproximativ 25%.

**Tabel 3: Impactul poverii fiscale asupra ratei ocupării forței de muncă — analiză internațională**

<b>Variabilă dependentă: rata ocupării forței de muncă</b>	<b>Coef.</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>t</b>	<b>[95% Interval Conf.]</b>	
Variabile independente:*					
Decalaj PIB	0,626	0,078	8,04	0,473	0,779
Povara fiscală(țările Europei de Est)	-0,234	0,061	-3,84	-0,354	-0,114
Povara fiscală(alte țări)	-0,070	0,024	-2,96	-0,116	-0,024
Constantă	4,556	0,083	54,92	4,393	4,719

Metoda de estimare: regresie panou cu efecte fixe

Număr de observații: 593

Perioadă de timp: 1995-2012

Număr de țări: 40

R<sup>2</sup>: 0.144

\* Povara fiscală este măsurată la un nivel al venitului egal cu 67% din salariul mediu pentru un contribuabil celibatar fără copii. Rata ocupării forței de muncă și povara fiscală sunt măsurate sub formă de logaritmi. Excesul de cerere este măsurat ca diferență dintre PIB efectiv și tendința PIB estimate cu ajutorul filtrului Hodrick-Prescott.

Sursa: Banca Mondială

<sup>9</sup>Rezultate similare din punct de vedere calitativ au fost stabilite prin studii anterioare— se va vedea, de exemplu, Nickell și Layard (1999), Scarpetta (1996), OCDE (2006).

43. În funcție de constatările empirice, o rată a ocupării forței de muncă de 5,9 % [-0,234x(-25%)], sau cu 3,5 puncte procentuale mai mare (de la 58,5% la 62%) ar putea rezulta, în medie, dintr-o povară fiscală la nivelul Reformei B și C. Creșterea ocupării forței de muncă ar putea favoriza venitul personal și astfel creșterea PIB și a veniturilor din toate impozitele (IVP, CAS, impozit pe profit, TVA, accize) pe termen mediu. Impactul creșterii ocupării forței de muncă asupra PIB ar putea fi aproximat în mare folosind elasticitatea PIB la forța de muncă de 0,6, reprezentând ponderea veniturilor din forța de muncă în PIB-ul României (60,7% în 2009 conform ILO). Ocuparea forței de muncă asociată unei poveri fiscale mai mici ar conduce la creșterea PIB cu aproximativ 3,5% mai mare pe termen mediu<sup>10</sup>. Cu o cotă de impozit de aproximativ 27,2 % din PIB ca urmare a reformei (egală cu cota actuală de 28,2% redusă cu costul Reformelor B și C), veniturile suplimentare din impozite rezultate în urma creșterii ar putea atinge aproximativ 1 % din PIB. Comutarea de la economia informală la cea formală este deseori determinată nu doar de costul forței de muncă. Pot exista și alte beneficii, precum reglementările pieței forței de muncă, care pot crea avantaje pentru angajator/angajat/persoana implicată în activități independente să rămâne în economia subterană. Pentru a atinge obiectivul de a reduce sectorul informal, autoritățile ar trebui să identifice și să înlăture astfel de avantaje

44. Pentru a prezenta pe scurt, costul și beneficiile fiscale aferente reformelor de reducere a poverii fiscale asupra forței de muncă ar fi eșalonate în timp, după cum se arată în Tabelul 4. Așa cum am arătat, creșterea reducerii de bază a IVP și tăierile propuse la CAS angajator pentru persoanele care obțin venituri mici ar costa estimativ 1,3% din PIB. O parte dintre costurile pe termen scurt ar putea fi acoperite prin lărgirea bazei contribuțiilor la pensii din venituri salariale și prin lărgirea bazei contribuțiilor la asigurările de sănătate. Dacă, de exemplu, plafonul pentru contribuțiile la pensii este ridicat de la 5 la 8 salarii medii, ar putea fi generate venituri suplimentare la CAS de 0,1 % din PIB (Tabelul 4). În plus, prin stabilirea limitei maxime a veniturilor pentru contribuțiile la asigurările de sănătate la de opt ori salariul mediu, reforma propusă a asigurărilor de sănătate ar putea genera venituri suplimentare de 0,3% din PIB, așa cum se arată în Tabelul 4. Dovezi empirice din mai multe țări arată că, *pe termen mediu și lung*, reformele vor avea un impact pozitiv asupra ratei ocupării forței de muncă și a PIB, aducând venituri fiscale suplimentare de până la 1% din PIB, în cazul punerii în aplicare integrale a reformei. În ansamblu, pe termen mediu, reformele ar aduce un mic beneficiu net la buget, de aproximativ 0,1% din PIB.

---

<sup>10</sup> Din rezultatele regresiei nu se poate deduce de câți ani este necesar pentru a atinge o rată a ocupării forței de muncă și de creștere mai mare. Rezultatele din mai multe țări arată că țările cu poveri fiscale mai mici sunt în medie asociate cu rate ale ocupării forței de muncă și creșteri PIB mai mari.



**Tabel 4: Rezumat privind costul fiscal și cerințele de finanțare ale opțiunilor de reformă (ca % din PIB)**

	Cost venituri	Câștig venituri	Cost sau câștig net
• Impact fiscal pe termen scurt	-	-	-0,9
Reforma deducerii persoanele din baza IVP („Reforma B”)	0,9	-	-
Tăiere CAS angajator („Reforma C”)	0,4	-	-
Creșterea valorii maxime a veniturilor luate în considerare pentru CAS pensii*	-	0,1	-
Reforma contribuțiilor la asigurările de sănătate**	-	0,3	-
• Impactul fiscal pe termen mediu	-	-	1,0
Ocuparea forței de muncă și creșterea PIB	-	1,0	-
• <b>Impact fiscal general</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,1</b>

\*Contributia la fondul de pensii limitata la de opt ori salariul mediu; \*\* cu contributia la fondul de sănătate limitata la de opt ori salariul mediu

Sursa: Banca Mondială

45. Cu toate acestea, atât dimensiunea, cât și sincronizarea beneficiilor pe termen mediu sunt supuse unui anumit grad de incertitudine.<sup>11</sup> Prin urmare, vor trebui identificate măsuri de compensare a costurilor nete pe termen scurt de aproximativ 0,9% din PIB pentru a respecta angajamentele României în cadrul de guvernanță fiscală UE. Acțiunile suplimentare de finanțare a costului net al reformei pe termen scurt ar putea include lărgirea bazei IVP prin eliminarea scutiilor fiscale existente (precum cele pentru venituri salariale pentru dezvoltare și proiectare software) și regândirea regimurilor speciale care pot eroda baza de impozitare (precum regimul propus de impozitare a hotelurilor și restaurantelor cu cifre de afaceri mari).

<sup>11</sup>Pe baza procentului de 95%interval de încredere pentru coeficientul estimat al poverii fiscale în regresia ocupării forței de muncă raportat în Tabelul 3, veniturile fiscale suplimentare dintr-o mai bună ocupare a forței de muncă și un PIB mai mare ar putea varia între 0,5% și 1,5%din PIB.

46. Dacă este necesar, ar putea avută în vedere creșterea simultană a ratei legale a IVP pentru a compensa o parte dintre costurile fiscale pe termen scurt ale reformei. O creștere, de exemplu, a ratelor IVP legal și a impozitului pe profitde la 16% la 18% ar putea genera venituri fiscale suplimentare de aproximativ 0,6%-0,7 % din PIB, acoperind mare parte din costul pe termen scurt al reformelor propuse. Aceasta nu ar genera nici o creștere semnificativă a poverii fiscale pentru contribuabilii care obțin venituri mici, prin reformele propuse, ale deducerii personale din baza de calcul a IVP. Deoarece în prezent, în România, rata impozitului pe profit este a șasea cea mai scăzută dintre cele 27 state membre UE, alinierea impozitului pe profit la o rată legală IVP oarecum mai mare nu ar afecta profitabilitatea societăților și investițiile.<sup>12</sup> Dimpotrivă, creșterea ocupării forței de muncă și a PIB drept consecință a unei poveri fiscale mai mici pentru persoanele care obțin venituri mici ar putea favoriza profitabilitatea afacerilor. Pe lângă reechilibrarea impozitelor plătite de persoanele care obțin venituri mici la capital, s-ar putea favoriza, de asemenea, încasarea de venituri mai mari din impozite pe proprietate mai puțin denaturante, care în Români sunt semnificativ mai mici față de media în UE-27 (Tabelul 1). Mai mult decât atât, din moment ce se așteaptă ca reformele propuse să genereze un câștig fiscal net pe termen mediu, aceste venituri suplimentare ar putea fi folosite pentru reducerea în continuare a impozitelor sau pentru consolidarea furnizării de servicii publice cheie, în funcție de prioritățile României.

## **G. Rezumatul opțiunilor de reformă a politicilor**

47. Principalele opțiuni de reformă subliniate în prezentul sunt rezumate, în mare, mai jos. Aceste opțiuni de reformănu includ parametrii specifici analizați înraport care au fost folosiți cu scop orientativ. Unele din măsuri pot afecta beneficiile de pensii si/sau bugetele de sănătate. Aceste implicații trebuie luate în considerare cu multă atenție.

### *Impozitul pe venitul personal*

- Reducerea IVP mediu pentru contribuabilii ce obțin venituri mici prin stabilirea deducerii personale la un nivel mai mare al venitului brut, sub rezerva unei evaluări atente a posibilității fiscale în timp. Ar putea fi avute în vedere două opțiuni principale:
  - (i) Creșterea deducerii personale păstrând formula descrescătoare actuală ce reduce treptat reducerea la niveluri mai mari de venit.
  - (ii) Adoptarea unei valori numerice simple pentru deducerea personala (independent de venitul personal) și acordarea de credite fiscale pentru a compensa obligațiile fiscale rezultate ale contribuabililor până la un anumit nivel al venitului impozabil.

---

<sup>12</sup>Rata CIT în România de 16% este comparată cu o rată maximă ajustată medie a CIT de 23,2% pentru statele UE-27.

- Pentru simplificarea administrării fiscale, examinarea posibilității de acordare a unei scutiri de impozit pentru persoanele aflate în întreținere prin credite fiscale, mai curând decât prin ajustarea cuantumului deducerii personale
- Alinierea deducerii personale aplicabile pentru pensii și venituri salariale.
- Revizuirea codului fiscal în scopul eliminării scutirilor IVP și a regimurilor speciale care și-au depășit scopul inițial pentru a lărgi baza de impozitare.

#### *Contribuțiile la asigurările sociale*

- Pentru a realiza o reducere mai accentuată a poverii fiscale pentru persoanele ce obțin venituri mici, se va avea în vedere opțiunea unei rate CAS angajator reduse, care vizează persoanele ce obțin venituri mici, sub un anumit prag ce va fi stabilit în urma unei evaluări atente a posibilităților fiscale.
- Alternativ, se va analiza posibilitatea reducerii ratei CAS angajator pentru anumite grupuri de persoane (salariați tineri și persoane aflate în șomaj) cu un orizont de închidere pentru schemă și cu condiția creșterii angajărilor totale pe durata concesiilor fiscale.
- Pentru a finanța rata mai scăzută a CAS angajator pentru persoanele ce obțin venituri mici, se vor lua măsuri de lărgire a bazei CAS prin creșterea plafonului aplicabil CAS pensii pentru venituri salariale.
- Reforma sistemului actual al contribuțiilor la pensii achitate de persoanele care desfășoară activități independente prin eliminarea opțiunii de selectare a bazei de contribuție și prin aplicarea contribuțiilor la veniturile impozabile totale. În paralel, stabilirea ratei contribuției la un nivel minim, corespunzător ratei contribuției la pensii achitate de angajat. Acordarea posibilității de selectare a unei rate mai mari a contribuției (până la rata maximă combinată angajat/ angajator) pentru contribuțiile achitate de persoanele care desfășoară activități independente doresc să beneficieze de pensii mai mari din sistemul public. Acest lucru poate impune ajustarea sau modificarea sistemului actual de puncte care calculează o fracțiune din numărul de ani de contribuție de către persoanele care desfășoară activități independente.
- Obligarea contribuabililor să plătească contribuții la pensii la veniturile din activități independente indiferent dacă contribuabilul obține venituri din mai multe surse, inclusiv venituri salariale pentru care se achită contribuții la pensii.

#### *Contribuțiile la asigurările de sănătate*

- Aplicarea contribuțiilor la asigurările de sănătate la venitul total din toate sursele pentru toți contribuabilii, indiferent dacă aceștia obțin venituri din salariu sau din activități independente pentru care se achită deja contribuții la asigurările de sănătate. Introducerea

unei valori maxime a bazei de evaluare pentru contribuții, care ar putea fi stabilită în funcție de parametri mai largi pentru sustenabilitatea financiară a sistemului.

- Alinierea ratei contribuției pentru asigurări de sănătate achitată de persoane care desfășoară activități independente la rata de contribuție combinată angajat/angajator aplicabilă în cazul salariaților.
- Se va analiza posibilitatea de conectare a ratei contribuțiilor la asigurările de sănătate cu numărul de persoane aflate în întreținere.
- Se va analiza posibilitatea reducerii ratei contribuției combinate angajat/angajator pentru asigurările de sănătate ca urmare a lărgirii bazei și a unei rate mai mari aplicabile persoanelor care desfășoară activități independente.
- Pentru a permite persoanelor care nu au participat la sistemul asigurărilor de sănătate să pătrundă și să participe la acesta cu forme legale, se va proiecta noul sistem pentru viitor, fără a se percepe prime retroactive de la persoanele care aderă la noul sistem reformat.

## Anexe

### Anexa 1: Ratele impozitului pe venitul personal și reducerea de impozite

- Rata fixă a impozitului pe venit este de 16%. Anul fiscal coincide cu anul calendaristic.

Un rezident este persoana care:

- a. are domiciliul în România, sau
- b. are centrul intereselor esențiale în România, sau
- c. este prezentă în România mai mult de 183 de zile într-un interval format din oricare 12 luni consecutive care se încheie în anul calendaristic vizat.

Cetățenii români care sunt rezidenți, în scopuri fiscale, în România, sunt impozitați pe veniturile obținute oriunde în lume (cu excepția veniturilor obținute din muncă prestată în străinătate, cu îndeplinirea anumitor condiții).

- Următoarele sume vor fi deduse din venitul brut la calcularea venitului impozabil:
  - Contribuții obligatorii la asigurările sociale de stat;
  - Deducerile personale (și deducerile pentru membrii familiei) calculate în funcție de nivelul veniturilor și de numărul persoanelor aflate în întreținere, după cum urmează:

Salariul brut lunar (SBL)	Deducere lunară standard în funcție de nivelul salariului lunar și de numărul persoanelor aflate în întreținere				
	Nr. persoanelor aflate în grijă	1 persoană aflată în grijă	2 persoane aflate în grijă	3 persoane aflate în grijă	4 sau mai multe persoane aflate în grijă
Mai puțin sau egal cu 1.000	250	350	450	550	650
1.001 - 3.000	$250 \times [1 - (\text{SBL} - 1.000) / 2.000]$	$350 \times [1 - (\text{SBL} - 1.000) / 2.000]$	$450 \times [1 - (\text{SBL} - 1.000) / 2.000]$	$550 \times [1 - (\text{SBL} - 1.000) / 2.000]$	$650 \times [1 - (\text{SBL} - 1.000) / 2.000]$
Mai mult de 3.000	0	0	0	0	0

- Contribuțiile la fondurile facultative de pensii, până la echivalentul în RON al sumei de 400 EUR pe an (ex.: pilon 3);
- Taxe de membru de sindicat.
- Principalele categorii de venituri scutite de impozite sunt:
  - Salarii obținute de persoane cu dizabilități grave;

- Alocații pentru concedii de maternitate, risc de maternitate și pentru concediu de îngrijire a copilului plătite din fondul de sănătate;
- Stimulente acordate sub formă de ajutor familiilor pentru concediu de îngrijire a copilului;
- Venituri salariale obținute din muncă salariată prestată în străinătate, indiferent de tratamentul fiscal aplicabil veniturilor în respectiva țară; cu toate acestea, în cazul în care remunerația este plătită de, sau în numele, unui angajator rezident în România sau este suportată de o reprezentanță permanentă pe care angajatorul o are în România, respectivele venituri pot fi impozitate în România numai dacă există un drept de impozitare;
- Avantaje oferite prin planuri de acțiuni acordate angajaților, la momentul la care acestea sunt acordate și exercitate;
- Sume primite pentru deplasare și cazare, cheltuite în timpul delegațiilor/detașărilor, în limita a de 2,5 ori nivelul stabilit pentru salariații instituțiilor publice;
- Venituri salariale derivate din dezvoltare și proiectare de software (trebuie îndeplinite anumite criterii, atât de către angajator, cât și de către angajat);
- Sponsorizare și donații;
- Moșteniri;
- Venituri provenind din vânzarea de active mobile din patrimoniul personal (cu excepția celor definite drept „câștiguri de capital”).

## **Anexa2: Contribuțiile la asigurările sociale**

- **Contribuții angajat**

Contribuții la asigurări sociale (pensii): 10,5%

Fondul asigurărilor de șomaj: 0,5%

Fondul asigurărilor de sănătate: 5,5%

Pentru anul 2013, din rata totală a contribuției la asigurările sociale individuale (asigurări de pensii), un procent de 4% este direcționat automat către fondurile pensiilor private. Baza lunară de evaluare constă din venitul brut obținut din activități dependente (în România și în străinătate).

Plafon: baza de evaluare pentru contribuția lunară la asigurările sociale individuale (pensii) este plafonată la cinci salarii brute medii pentru fiecare loc de obținere a veniturilor.

- **Contribuții angajator**

Contribuții la asigurările sociale (pensii): 20,8%; 25,8%; 30,8% în funcție de condițiile de muncă (plafonate)

Fondul asigurărilor de sănătate: 5,2%

Concedii medicale: 0,85% (plafonate)

Fondul de garantare: 0,25% din fondul de salarizare

Fondul asigurărilor de șomaj: 0,5%

Fondul pentru accidente de muncă, asigurare de riscuri și boli profesionale: între 0,15% și 0,85%, în funcție de condițiile de muncă.

Baza lunară de impozitare constă din valoarea veniturilor brute obținute de persoane fizice, rezidente și nerezidente, în baza unui contract individual de muncă (sau raport de serviciu sau statut special), precum și venituri considerate venituri salariale (remunerația administratorilor / directorilor în baza contractului de mandate etc.).

Plafon: baza de evaluare pentru contribuția lunară la asigurările sociale (pensii) este plafonată la cinci salarii brute medii înmulțit cu numărul de asigurați angajați în întreprindere.

Contribuțiile individuale și plătite de angajator pentru asigurările de sănătate și de șomaj nu sunt încă plafonate, fiind calculate în funcție de bazele de evaluare relevante prevăzute în Codul Fiscal.

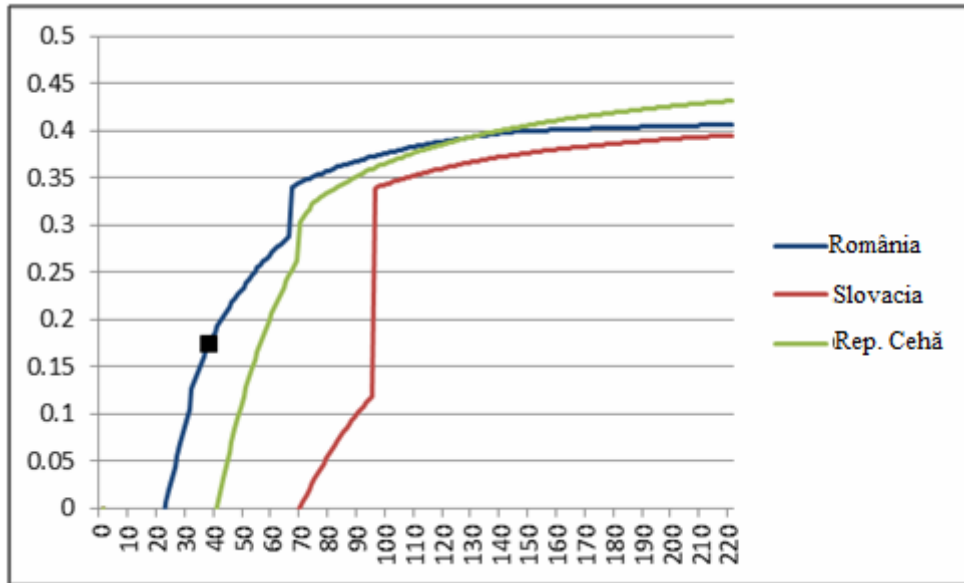
Baza lunară de calcul a contribuțiilor pentru concediile medicale datorată de angajatori este plafonată la 12 salarii brute minime înmulțite cu numărul de angajați pentru care se plătește această contribuție (salariul brut minim aplicabil la nivelul lunii februarie 2013 a fost de 750 RON și, la 1 iulie 2013, de 800 RON).

Contribuția la fondul asigurărilor pentru accidente de muncă variază între 0,15% și 0,85%, în funcție de categoria de risc. Criteriile pentru stabilirea categoriilor de risc au fost determinate prin hotărâre de guvern.

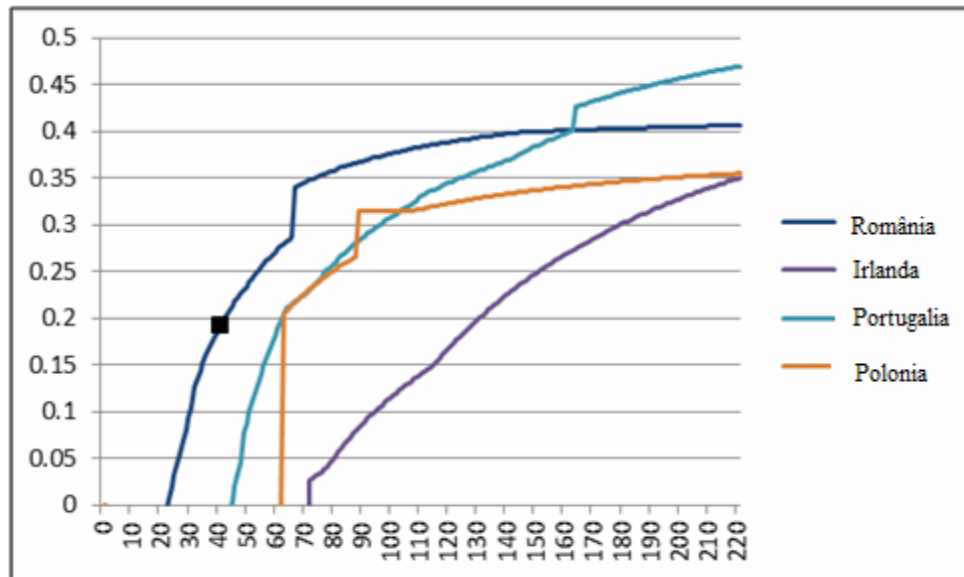


### Anexa 3: Figuri

**Figura A1: Povara fiscală asupra forței de muncă –contribuabil celibatar cu doi copii**



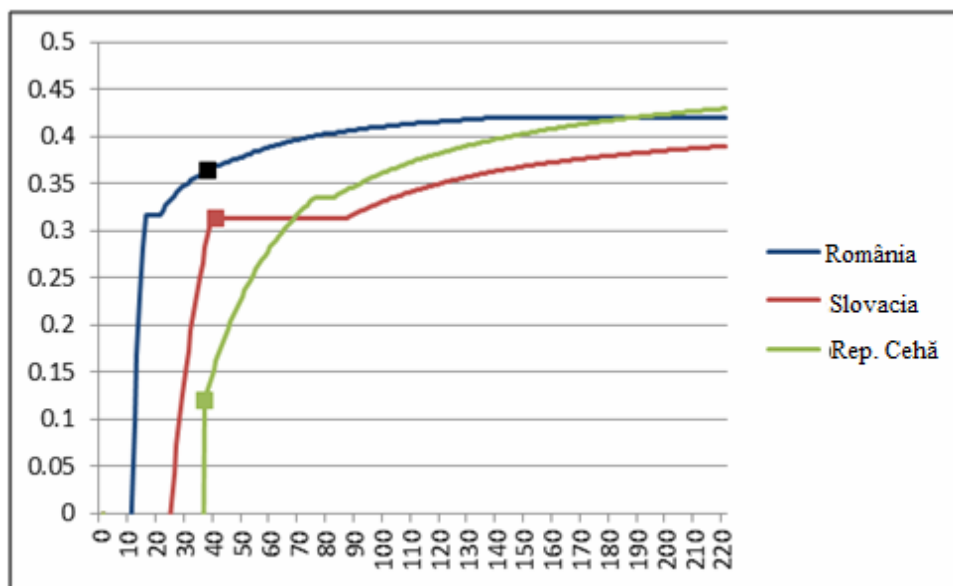
Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE



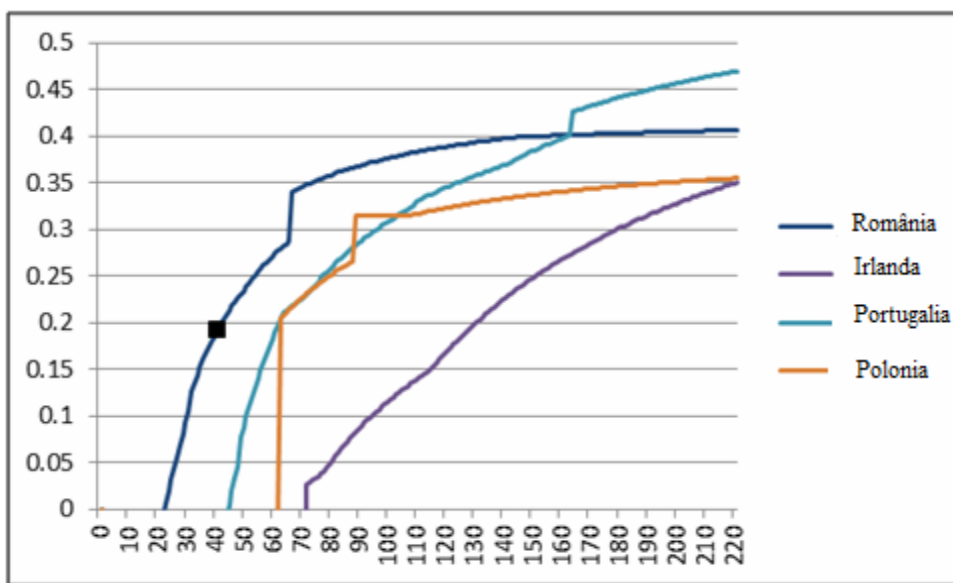
Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

\* Punctele indică povara fiscală la nivelul salariului minim din fiecare țară. Dacă nu sunt prezente puncte, salariul minim corespunde unui nivel al veniturilor unde povara fiscală este negativă.

**Figura A2: Povara fiscală asupra forței de muncă –cuplu căsătorit fără copii**



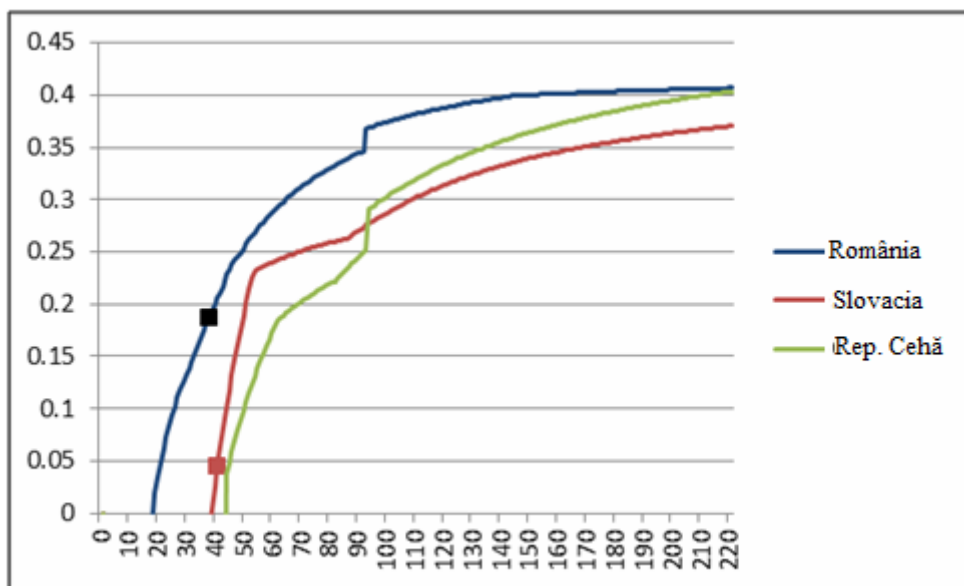
Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE



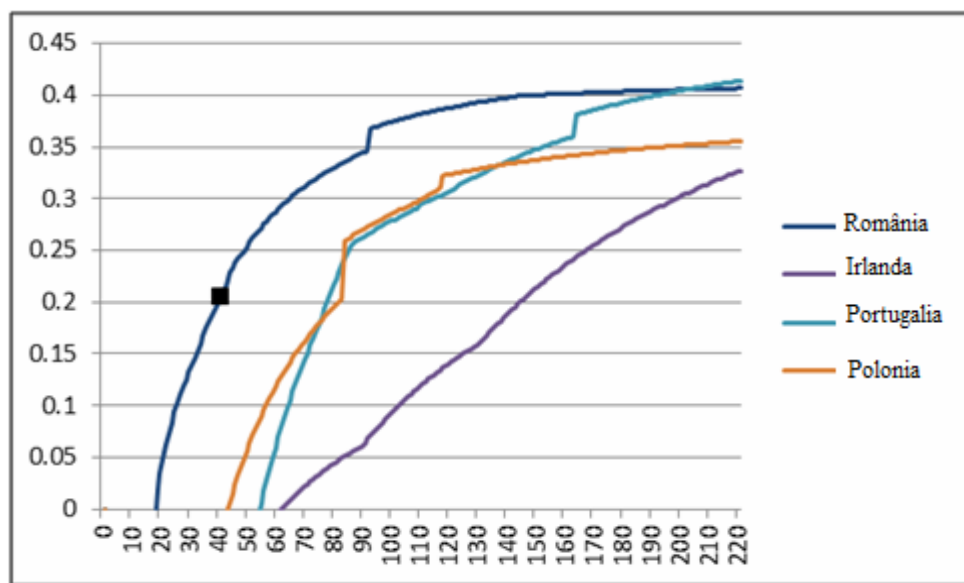
Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

\* Punctele indică povara fiscală la nivelul salariului minim din fiecare țară. Dacă nu sunt prezente puncte, salariul minim corespunde unui nivel al veniturilor unde povara fiscală este negativă.

**Figura A3: Povara fiscală asupra forței de muncă –Cuplu căsătorit cu doi copii**



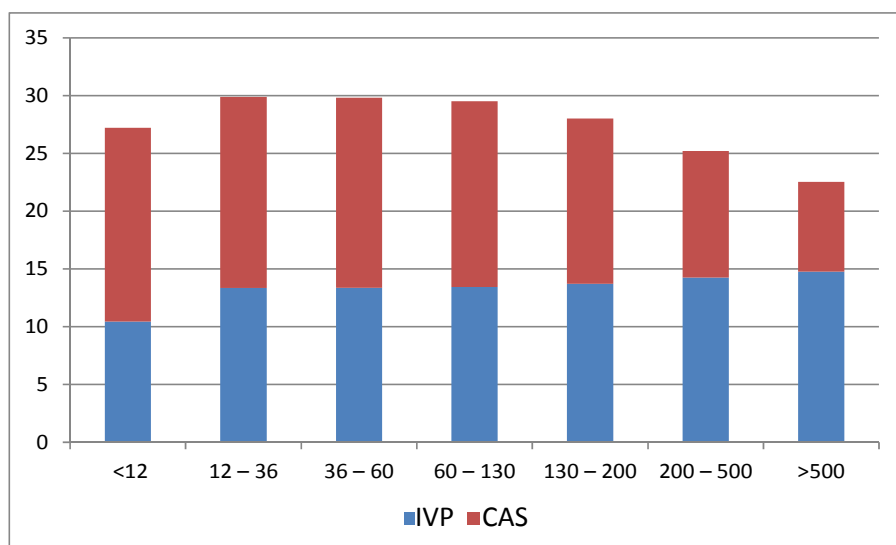
Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE



Sursa: Banca Mondială, pe baza datelor OCDE

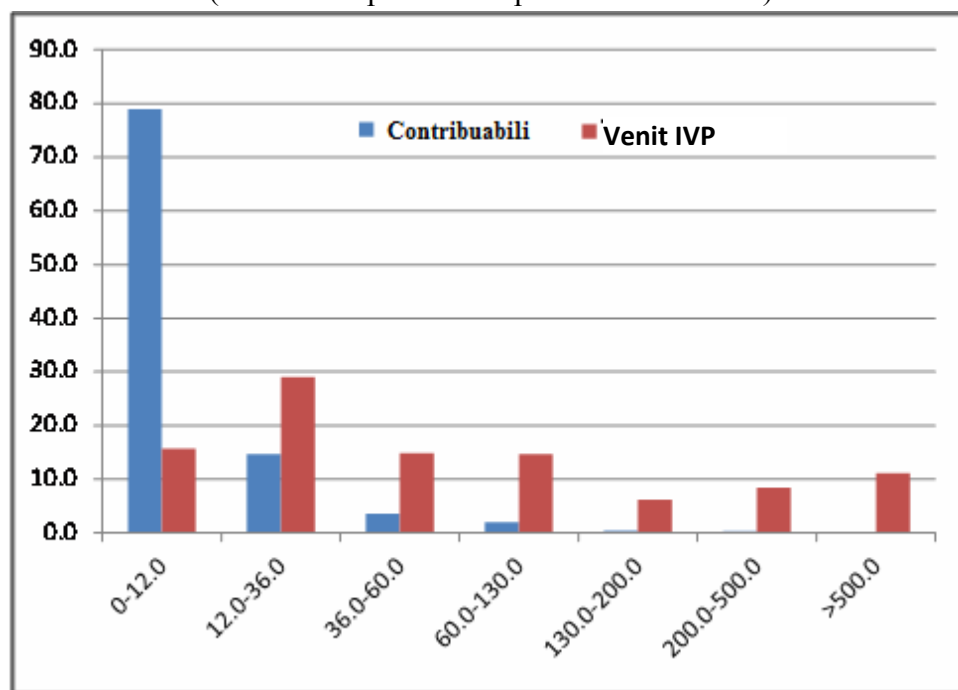
\* Punctele indică povara fiscală la nivelul salariului minim din fiecare țară. Dacă nu sunt prezente puncte, salariul minim corespunde unui nivel al veniturilor unde povara fiscală este negativă.

**Figura A 4: Veniturile IVP și CAS ale angajaților pe intervale de venit: Contribuabilii cu venituri salariale, 2012 (ca % din venitul impozabil)**



Sursa: Banca Mondială

**Figura A 5: Numărul contribuabililor și venituri IVP pe limite de venit impozabil, 2012 (ca % din total)**  
(Venituri impozabile exprimate înmii RON)



Sursa: Banca Mondială

**Tabelul A1: Impactul asupra veniturilor al unei creșteri a plafonului pentru contribuțiile la pensii pentru venituri salariale \***

	Intervale de venituri	Număr de contribuabili cu venituri salariale	Venituri impozabile din salarii (milioane RON)	Baza calcul CAS cu limită la 5xSM (milioane RON)	Modificarea bazei de calcul cu limită la 8xSM (milioane RON)	Modificarea bazei de calcul cu limită la 20xSM (milioane RON)
	130-200	31.380	4.903	4.079	824	824
	200-500	14.807	4.145	1.925	1.036	2.220
	>500	1.925	1.599	250	135	712
	Modificarea bazei de calcul CAS				1.995	3.756
	Modificarea CAS (angajat+angajator)				628	1.183
	In % din PIB				0,10	0,20

\* Plafonul pentru contribuțiile la pensii este în prezent stabilit la de 5 ori salariul mediu (SM), ceea ce corespunde unui venit de aproximativ 130.000 RON pe an.

## Referințe

Eurostat, 2013, „Tendințele Fiscalității în Uniunea Europeană”, Eurostat, Comisia Europeană

FMI, 2011, „România: Opțiuni de politică fiscală pentru simplitate, corectitudine și creștere”, FMI, Washington DC

OCDE, 2006, „Reevaluarea rolului politicilor și instituțiilor pentru performanța pieței muncii: o analiză cantitativă”, Prezentare OCDE privind forța de muncă 2006: Creșterea locurilor de muncă și a veniturilor, Paris.

OCDE, 2011a, „Impozitarea salariilor 2010-2011”, Paris

OCDE, 2011b, „Fiscalitate și ocuparea forței de muncă”, Studii OCDE de politici fiscale nr. 21, Paris

Nickell, S. și R. Layard, 1999, „Instituțiile pieței muncii și performanțele economice”, în O. Ashenfelter și D. Card, eds., „Manual de economie a forței de muncă”, North Holland, Amsterdam

Consiliul Fiscal al României, 2013, „Raport anual 2012— Dezvoltări macroeconomice și fiscale”, București

Rutkowski, J., 2007, „Impozitarea forței de muncă”, în C. Gray, T. Lane și A. Varoudakis (eds), „Politică fiscală și creștere economică: Lecții din Europa de Est și Asia Centrală”, Banca Mondială, Washington DC.

Scarpetta, S., 1996. „Evaluarea rolului politicilor pieței muncii și reglaje instituționale ale șomajului: studiu în mai multe țări”, Studii economice realizate de OCDE, 26(1), pp. 43-98.

Schneider, F., A. Buehn și C. Montenegro, 2010, „Economii din umbră la nivel global: noi estimări pentru 162 de țări în perioada 1999 - 2007”, Lucrare de cercetare a Băncii Mondiale nr. 5356, iulie, Washington DC.