

PROPUNERILE FORMULATE DE CNIPMMR PRIVIND INSTITUIREA DE MĂSURI PENTRU COMBATEREA EVAZIUNII FISCALE - LOTERIA BONURILOR FISCALE -

1. ECONOMIA SUBTERANĂ ÎN CONTEXT EUROPEAN

„Economia subterană” reprezintă acel segment al activităților permise de lege care sunt deliberat ascunse față de autoritățile publice. Estimările specialiștilor conduc către valoarea de **1,85 trilioane EUR (16,10 % din PIB) la nivelul UE-27¹** în anul 2009, existând însă variații evidente în funcție de zona geografică: Europa de Nord - Vest – 12,72 % din PIB; Europa de Sud – 21,25 %; Europa Centrală și de Est – 24,39 %. În acest context, **România se află pe locul 4 (29,40 %)** în clasamentul statelor membre ale Uniunii Europene cu cel mai mare segment al economiei subterane (ca pondere în PIB), fiind „depășită” cu puțin doar de state cu economii de câteva ori mai mici: de 4,35 ori în cazul Lituaniei (locul 3 – 29,60 %); de 8,44 ori în cazul Estoniei (locul 2 – 29,60 %) și de 3,42 ori în cazul Bulgariei (locul 1 – 32,50 %).

Pornind de la situație economiei românești, este clar că sunt necesare îmbunătățiri de natură să diminueze dimensiunea economiei subterane, ce se manifestă cu o intensitate de aproximativ de două ori mai mare decât media UE-27. Însă, înainte de trecerea la acțiuni concrete în acest sens, este necesară o delimitare clară a două componente majore ale economiei subterane: „munca la negru” și „neraportarea unor venituri de către întreprinderi”. La nivel empiric se apreciază că **2/3 este reprezentată de munca la negru, iar restul de 1/3 de neraportarea veniturilor de către întreprinderi**. În continuare vom viza cea de a doua componentă, **focalizându-ne asupra creșterii gradului de fiscalizare a veniturilor întreprinderilor**.

2. MĂSURI DE COMBATERE A EVAZIUNII FISCALE

Ansamblul măsurilor ce pot fi luate pentru diminuarea evaziunii fiscale pot fi divizate în **două abordări**, diferite ca viziune, dar în mare parte complementare: extinderea constrângerilor administrative și/sau impulsivarea conformării voluntare.

a) **Extinderea constrângerilor administrative** vizează în principal măsuri de înăsprire a elementelor de control și penalizare. Această categorie de măsuri generează însă o serie de efecte perverse, afectând în mod negativ și agenții economici de „bună credință”, manifestându-se astfel un caracter inhibitor asupra dezvoltării economice de ansamblu.

b) **Impulsivarea conformării voluntare** derivă dintr-o abordare holistică a proceselor economice ce vizează acționarea asupra cauzelor care generează aceste comportamente de „nesupunere”. Astfel, cea de a doua categorie de măsuri încearcă să ofere stimulente actorilor economici pentru a se comporta „corect”, luând astfel în calcul nu doar aspectele strict economice, ci și pe cele ce țin de psihologia colectivă și individuală.

Unul dintre elementele cu deosebit impact în problematica combaterii evaziunii fiscale este **asigurarea emiterii bonurilor fiscale la fiecare tranzacție comercială**, permițând astfel o colectare adecvată a TVA-ului. În acest sens există **două măsuri majore** care și-au demonstrat eficacitatea în mai multe țări:

- **returnarea unei părți din TVA către consumatori;**
- **organizarea unei loterii a bonurilor fiscale.**

Analizele noastre² ne-au demonstrat că, în contextul României, măsura ce poate fi aplicată în mod eficient este cea a organizării unei loterii, abordare ce a fost testată în mai multe țări cu economii emergente (*Anexa 1*).

¹ „The Shadow Economy in Europe, 2010”,

Friedrich Schneider, A.T. Kearney, 16 decembrie 2010, Studiu comandat de Visa Europe

<http://www.visaeurope.com/idoc.ashx?docid=2758850c-b05e-4d61-bffd-37226316e72c&version=-1>

² „Analiza Propunerii Privind Restituirea unei Părți din TVA către Populație”, CNIPMMR, 2011

3. „LOTERIA BONURILOR FISCALE”

3.1. MODELUL LOTERIEI

Implementarea în România a „Loteriei Bonurilor Fiscale” poate fi realizată conform schemei propuse în Figura 1, fiind astfel implicate 4 entități: consumatorul, întreprinderea, bugetul statului și intermediarul (care desfășoară efectiv loteria, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare la nivel național și european).

În acest model consumatorul este elementul cheie, el fiind cel ce, prin solicitarea bonului fiscal la fiecare achiziție, va provoca un proces de „scoatere la lumină a unei părți din economia subterană”. Din punct de vedere al interfeței cu consumatorii, aceasta va fi asigurată de către un intermediar – o entitate la care consumatorii se vor prezenta cu bonurile fiscale, și li se vor emite numere de participare la concurs (înregistrare), iar ulterior, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare la nivel național și european urmează să organizeze loteria, să se efectueze extragerea numerelor câștigătoare și să distribuie premiile. Bugetul statului îndeplinește funcțiile sale clasice, încasând taxele și impozitele (în cazul de față – TVA), și finanțând proiectul „**Loteria Bonurilor Fiscale**” (fondul de premii + cheltuielile operaționale + cheltuielile de marketing). La nivelul agenților economici se manifestă o situație favorabilă pentru simplul motiv că activitatea acestora nu este afectată de modificări ale fiscalității, de intensificări ale controalelor, de noi cerințe administrative, etc. Anume acest caracter non-agresiv față de mediul de afaceri a făcut ca această măsură să fie denumită în literatura de specialitate o „**soluție inteligentă**” de combatere a evaziunii fiscale.

Modelul este simplu și ușor de înțeles anume pentru a genera încredere și siguranță populației, astfel încât aceasta să fie motivată să participe la loterie.

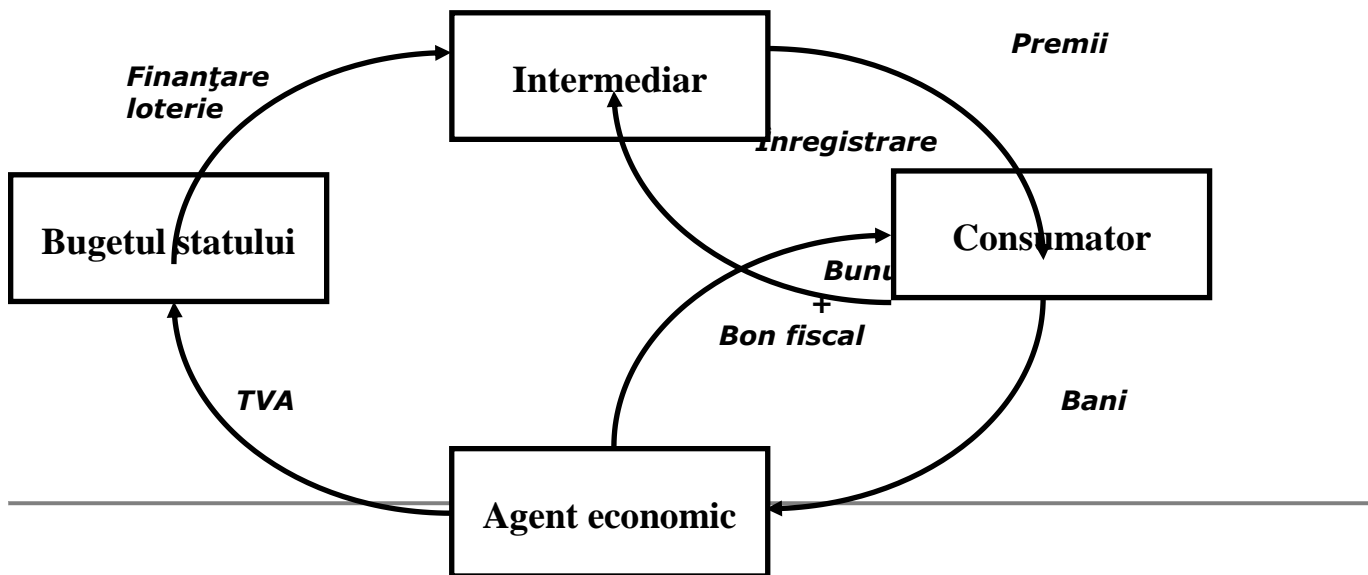


Figura 1. Schema Loteriei Bonurilor Fiscale

3.2. MECANISMUL DE ÎNREGISTRARE ȘI ACORDARE A PREMIILOR

Pentru a participa la loterie este nevoie de înregistrarea unei cereri cu depunerea bonurilor fiscale la intermediar. Această înregistrare presupune prezentarea de către consumator a bonurilor fiscale colectate în luna trecută la centrul de colectare a acestora (intermediar), și obținerea în schimb a unui bilet cu numere unice, fiecare număr unic fiind oferit în pentru fiecare 100 lei din valoarea totală a bonurilor fiscale (fără TVA). În continuare, consumatorul va trebui să-și treacă datele de identitate în cererea formulată, la care vor anexa toate bonurile fiscale, urmând ca acesta să fie validat de către reprezentantul intermediarului prin aplicarea unei ștampile. Generatorul de numere unice va presupune un program informatic și o bază de date asociate unui site, care va acorda numere de ordine în funcție de solicitările survenite în timp real de la toate agențiile intermediarului.

Extragerea numărului câștigător se va face conform procedurilor clasice de derulare a unei loterii cu bile, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare la nivel național și european în materie, pornindu-se de la ultimul număr unic generat, pentru fiecare poziție cifrică se va extrage o bilă din 10 (0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9).

Premiile vor trebui revendicate în cel mult 2 luni de la data extragerii, putându-se lua doar un singur premiu pentru un anumit număr unic.

3.3. INTERMEDIARI

Implementarea măsurii „Loteria Bonurilor Fiscale” se poate realiza prin organizarea loteriei de către o instituție a statului în parteneriat public-privat cu o societate cu capital majoritar de stat (Loteria Română, CEC Bank) sau cu altă persoană juridică autorizată să desfășoare activități de loterie.

Deoarece implementarea „Loteriei Bonurilor Fiscale” vizează eliminarea/limitarea unei practici ilicite (evaziunea fiscală), stabilirea formei și nivelului remunerației intermediarului trebuie stabilită cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare.

Propunerea CNIPMMR este ca depunerea solicitărilor de participare și organizarea loteriei să fie realizată în parteneriat public-privat, cu o societate cu capital majoritar de stat (Loteria Română, CEC Bank), cu valorificarea rețelei de birouri teritoriale ale partenerului (fiind de evidențiat rețea teritorială extrinsă a CEC Bank, cu 1.400 de agenții/sucursale, care poate asigura servicii suplimentare în acest domeniu, în condiții stabilite contractual).

3.4. FONDUL DE PREMII

Premiile ce vor putea fi câștigate lunar, în baza bonurilor (din luna trecută) înscrise în concurs, sunt cele din Tabelul 1. În acest sens se observă că, cu cât un participant la loterie va avea mai multe bonuri fiscale (o valoare cât mai mare, deci și mai multe numere unice), cu atât șansele sale de câștig vor crește.

Tabelul 1. Premii lunare acordate de „Loteria Bonurilor Fiscale”

SIMBOL	CRITERIU*	PREMIU (RON)
MP	Se potrivesc toate cifrele	10.000
P7	Se potrivesc ultimele 7 cifre	800
P6	Se potrivesc ultimele 6 cifre	400
P5	Se potrivesc ultimele 5 cifre	200
P4	Se potrivesc ultimele 4 cifre	100
P3	Se potrivesc ultimele 3 cifre	50

*Ordinea cifrelor nu poate fi modificată

Fondul maxim de premii a fi acordat de către „Loteria Bonurilor Fiscale” este calculat în Anexa 2. Astfel, acesta se situează la valoarea de 9.008.400 lei, aceasta presupunând un număr maxim de premii acordate de 160.001, cu o valoare medie premiilor de 56,30 lei. Probabilitatea de câștig în această situație este de 1 la 1.000 numere unice, adică de 0,1 %. Experimentul chinez a demonstrat că premiile efectiv plătite în 2002 a fost de doar 16,7 % din valoarea anunțată, ceea ce ne permite să considerăm estimarea fondului maxim de premii ca fiind a priori optimistă.

3.5. IMPACTUL PREVIZIONAT

Este evident că scopul „Loteriei Bonurilor Fiscale” este acela al diminuării evaziunii fiscale privind TVA-ul, dar această măsură are impact asupra unui spectru mai larg de factori, o listă non-exhaustivă a acestora fiind grupată în următoarele categorii:

A. Cantitativi:

- Costuri cu premiile;
- Costuri cu site-ul;
- Costuri cu hârtia;

- *Costuri cu personalul implicat.*
- *Creșterea gradului de colectare a TVA;*

B. Calitativi:

- *creșterea gradului de responsabilitate civică;*
- *modernizarea culturii economice a populației;*
- *asigurarea unei competiții corecte între agenții economici;*
- *creșterea capacității previzionale a autorităților în perspectiva aplicării bugetării multianuale;*
- *crearea premiselor pentru fiscalizarea economiei informale.*

Sinteza acestor factori se va regăsi în cadrul analizei cost – beneficiu, comensurarea celor cantitativi fiind prezentată în Anexa 3.

3.6. ANALIZA COST – BENEFICIU

Așa cum este prezentat în Anexa 4, beneficiile previzionate a fi obținute la nivelul unui an sunt semnificativ mai mari decât costurile, indiferent de varianta luată în calcul. Prin urmare, în cazul variantei pesimiste (încasările din TVA din a 12-a lună sunt mai mari cu 1,70%) beneficiile exced costurile de 3,23 ori, în a celei „Chineze”/medii (2,85 %) – de 5,41 ori, iar în a celei optimiste (4,00 %) – de 7,60 ori. De asemenea important de menționat este momentul la care beneficiile cumulate egalează (sau depășesc) costurile cumulate, astfel pentru varianta pesimistă acesta este în luna a 3-a, în cazul celei „chineze” în luna a 2-a, iar pentru varianta optimistă încă din prima lună (*Figura 2*).

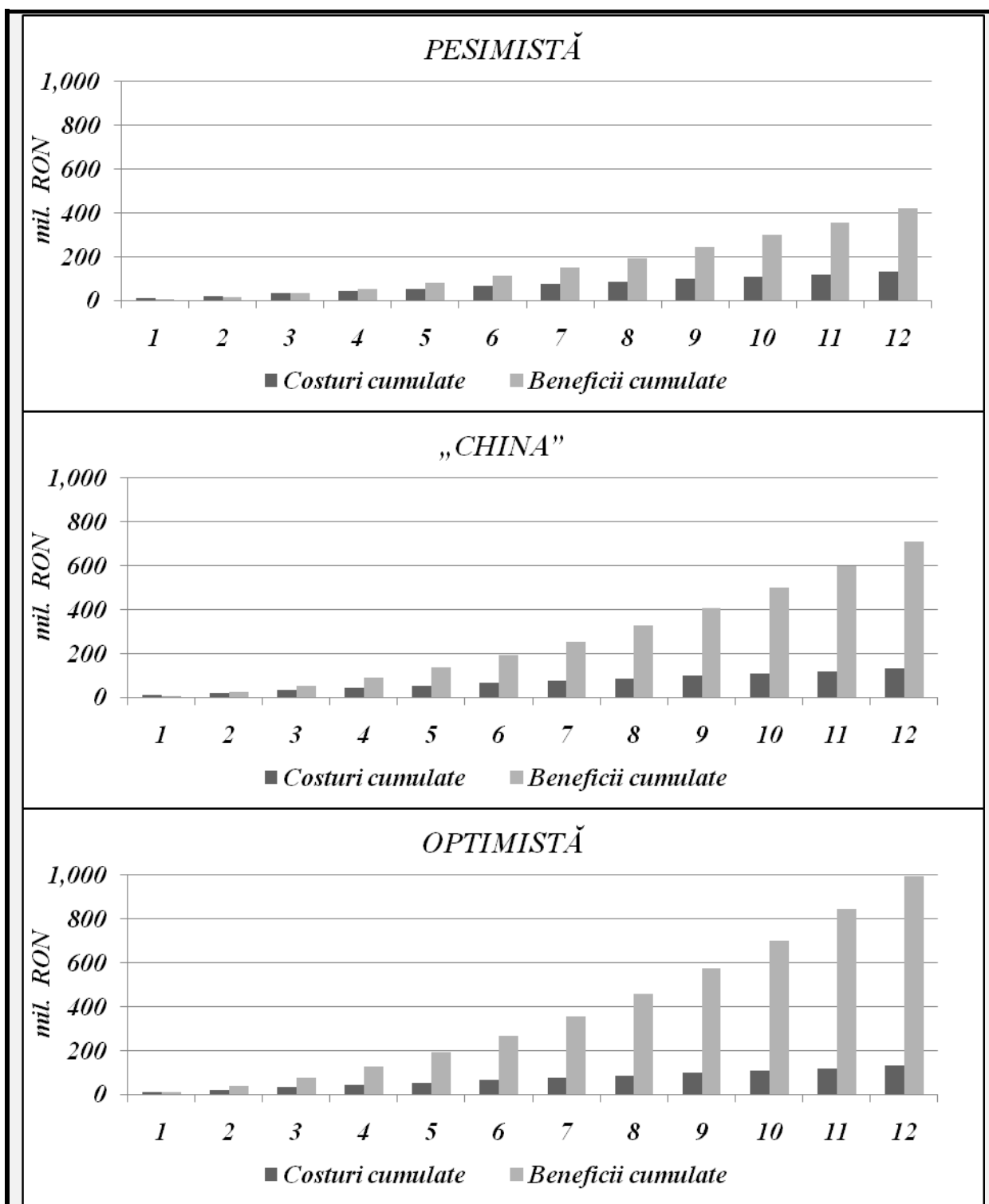


Figura 2. Situația comparativă a costurilor și beneficiilor cumulate

Dacă este să ne referim la punctul de echilibru, putem concluziona că, pentru orice creștere a încasărilor din TVA în luna a 12-a mai mare de 0,53 %, „Loteria Bonurilor Fiscale” este eficientă.

„LOTERIA BONURILOR FISCALE” ÎN ALTE ȚĂRI

Pentru început trebuie menționat faptul că, în vederea eliminării/limitării evaziunii fiscale privind TVA pe cale „pașnică” (oferirea de stimulente în vederea conformării voluntare), sistemul de tip loterie³ a fost și este aplicat cu succes în mai multe țări cu economii emergente. Cu toate acestea, disponibilitatea unor serii de date care să permită determinarea eficienței (analiza cost – beneficiu) loteriilor din țările respective este problematică (cu excepția Chinei), având în principal următoarele cauze:

- *Cuantificarea creșterii încasărilor din TVA datorate exclusiv derulării loteriei este foarte dificilă, uneori chiar imposibilă;*
- *Nivelul scăzut al cheltuielilor privind implementarea și derularea loteriei este redus, caracterul eficient al acesteia fiind intuitiv;*
- *Beneficiile pe care le aduce o asemenea măsură sunt atât cantitative, cât și calitative, cele din urmă fiind deosebit de importante pentru dezvoltarea sustenabilă a economiei și societății⁴;*
- *Aplicarea loteriei în contextul mai larg al unui set complex de măsuri, ceea ce face ca dimensiunea anumitor efecte implicate să fie „distorsionată”;*
- *Aplicarea loteriei la nivel general face ca termenul de comparație („cât s-ar fi încasat dacă nu se implementa”) să lipsească;*
- *Lipsa dorinței, din motive de discurs politic, de a prezenta loteria ca pe o „afacere” excepțional de avantajoasă pentru stat, deoarece actualii și potențialii participanți s-ar putea simți păcăliți;*
- *Caracterul inovativ și nonconformist al acestei abordări privind eliminarea/limitarea evaziunii fiscale a făcut ca studiile economice să întârzie;*
- *Răspândirea relativ recentă a acestei măsuri lasă loc pentru îmbunătățiri, atât în sfera metodologiilor de cercetare, dar și a sistemelor de colectare – raportare a datelor statistice.*

Exemplul Chinei⁵ este unul edificator în ceea ce privește eficiența sistemului de tip loterie. Această măsură a demarat prin implementarea programului pilot de loterie a bonurilor fiscale (1998), în orașul Haikou din Provincia Hainan. Experimentul a fost aplicat în profunzime în trei dintre cele mai mari orașe din China: Beijing, Shanghai și Tianjin, o primă surprindere a eficienței măsurii fiind realizată de un raport din 30 iulie 2002 al Biroului Chinez pentru Taxe menționând că în toate zonele experimentale, în perioada 1 ianuarie – 30 iunie 2002, au fost plătite câștiguri de 30 milioane yuani, sporul încasărilor fiind de 900 milioane yuani (un „multiplicator” de 30:1). Junmin Wan, Universitatea din Osaka, a studiat fenomenul în 17 cartiere din Beijing și 20 cartiere din Tianjin, utilizând serii de date pentru o perioadă de 6 ani (1998 – 2003). Rezultatele surprinse de acesta relevă faptul că, în zonele în care s-a realizat experimentul, impozitele colectate au fost cu 17,1 – 21,3 % mai mari decât în zonele unde nu s-a organizat loteria, ratele de creștere a acestora fiind semnificativ mai mari (cu 21,5 – 24,2 %). Așa cum China s-a profilat deja ca unul dintre liderii economici de mare perspectivă, demonstrând un potențial de creștere impunător, inovația privind sistemul loteriei bonurilor fiscale se va regăsi cu siguranță și în alte state, în deosebi în cele cu economii emergente.

În Brazilia⁶ a fost lansat în 2007 un program de stimulare a conformării voluntare („Nota Fiscal Paulista”) ce presupune și realizarea unei loterii lunare cu premii în valoare totală de 5.000.000 USD.

În Korea de Sud⁷, un demers asemănător („Cash Receipt Lottery”) implementat din 2004 oferă premii de 10.000 USD/lună, acesta fiind citat ca exemplu de bune practici în domeniul fiscal de către OECD⁸.

³ „Dear Taxpayer, Congratulations! You've Won Your Money Back”, Steve Martin, Paul Dolan, Harvard Business Review Blogs, 14 decembrie 2010

⁴ Vezi punctul 3.5. IMPACTUL PREVIZIONAT

⁵ „The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China”, Junmin Wan, Universitatea din Osaka, 1 septembrie 2006

⁶ „Nota Fiscal Paulista: Proposition of a theoretical model in Social Marketing, Sustainable Social Enterprise” Carvalho, H. C. And Mazzon, J. A., International Nonprofit and Social Marketing Conference 2009 Victoria University, 14-15 iulie 2009

Alte țări în care au existat sau există sisteme de tipul „Loteriei Bonurilor Fiscale” sunt: **Taiwan, Filipine, Indonezia, Japonia și Croația.**

Pentru corectitudinea și rigurozitatea demersului nostru, trebuie menționat faptul că în Korea și Brazilia, în afară de loterie, s-au returnat și ponderi din taxele încasate, această variantă fiind ineficientă în contextul economiei României⁹.

ANEXA 2

Pentru determinarea fondului de premii maxim posibil, vom apela la legea bugetului de stat din 2011¹⁰, care previzionează încasări din TVA în valoare de 46 miliarde lei / an (în medie 3,8 miliarde lei / lună). În tabelul de mai jos este calculat fondul de premii maxim pentru 3,8 miliarde lei / lună, ceea ce presupune un număr maxim de bilete de: **3.800.000.000 / 24% / 100 = 158.300.000 ≈ 160.000.000 numere unice.**

Fondul maxim de premii a fi acordat de „Loteria Bonurilor Fiscale”

SIMBOL	PREMIU (RON)	NUMĂRUL MAXIM DE PREMII	TOTAL (RON)
MP	10.000	1	10.000
P7	800	16	12.800
P6	400	144	57.600
P5	200	1.440	288.000
P4	100	14.400	1.440.000
P3	50	144.000	7.200.000
TOTAL	-	160.001	9.008.400

Fondul maxim de premii: **9.008.400 lei**

Numărul maxim de premii: **160.001 premii**

Valoarea medie a unui premiu: **9.008.400 / 160.001 = 56,30 lei**

Probabilitatea de câștig: **160.001 / 160.000.000 ≈ 1 / 1000 = 0,1 %**

ANEXA 3

A. COSTURI

Costuri cu premiile:

- **9.008.400 lei/lună** (conform Anexei 2).

Costuri cu site-ul:

- Cost elaborare site: **48.000 lei**;
- Cost mentenanță site: **1.000 lei/lună.**

Costuri cu hârtia:

- **160.000.000 bilete/lună * 0,01 lei/bilet = 1.600.000 lei/lună.**

Costuri cu personalul implicat:

- Pentru o persoană: **3 zile/lună * (1 + 0,276) * 1.800 lei/lună ≈ 230 lei/lună**;
- Total: **230 lei/lună/persoană * 1.400 persoane¹¹ = 322.000 lei/lună.**

Total costuri:

- **(9.008.400 + 1.000 + 1.600.000 + 322.000)*12 + 48.000 = 131.224.800 lei/an**

⁷ "Trust and Government Reform: A Case Study of the National Tax Service", Byong-Seob Kim, Si-Young Oh, International Review of Public Administration 2008, Vol. 13, No. 2

⁸ "Managing and Improving Compliance: Recent Developments in Compliance Risk Treatments", Information Note, Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group, OECD, martie 2009

⁹ "Analiza Propunerii Privind Restituirea unei Părți din TVA către Populație", CNIPMMR, 2011

¹⁰ LEGEA BUGETULUI DE STAT PE ANUL 2011

<http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/buget2011/Anexa1.pdf>

¹¹ 1.400 reprezintă numărul de agenții teritoriale ale CEC Bank

B. BENEFICII

Creșterea gradului de colectare a TVA¹²:

- Varianta pesimistă: **1,70 %/an * 13 / 24 * 46.000.000.000 lei = 423.583.333 lei/an**
- Varianta „Chinei”¹³: **2,85 %/an * 13 / 24 * 46.000.000.000 lei = 710.125.000 lei/an**
 - Varianta optimistă: 4,00 %/an* 13 / 24 * 46.000.000.000 lei = 996.666.667 lei/an

ANEXA 4

SITUAȚIA LUNARĂ A COSTURILOR ȘI BENEFICIILOR

LUNA	VARIANTA					
	PESIMISTĂ		„CHINEI”		OPTIMISTĂ	
	COSTURI	BENEFICII	COSTURI	BENEFICII	COSTURI	BENEFICII
1	10.979.400	5.430.556	10.979.400	9.104.167	10.979.400	12.777.778
2	10.931.400	10.861.111	10.931.400	18.208.333	10.931.400	25.555.556
3	10.931.400	16.291.667	10.931.400	27.312.500	10.931.400	38.333.333
4	10.931.400	21.722.222	10.931.400	36.416.667	10.931.400	51.111.111
5	10.931.400	27.152.778	10.931.400	45.520.833	10.931.400	63.888.889
6	10.931.400	32.583.333	10.931.400	54.625.000	10.931.400	76.666.667
7	10.931.400	38.013.889	10.931.400	63.729.167	10.931.400	89.444.444
8	10.931.400	43.444.444	10.931.400	72.833.333	10.931.400	102.222.222
9	10.931.400	48.875.000	10.931.400	81.937.500	10.931.400	115.000.000
10	10.931.400	54.305.556	10.931.400	91.041.667	10.931.400	127.777.778
11	10.931.400	59.736.111	10.931.400	100.145.833	10.931.400	140.555.556
12	10.931.400	65.166.667	10.931.400	109.250.000	10.931.400	153.333.333
TOTAL	131.224.800	423.583.333	131.224.800	710.125.000	131.224.800	996.666.667

**LUNA ÎN CARE „BENEFICIILE CUMULATE”
EGALEAZĂ SAU DEPĂȘESC „COSTURILE CUMULATE”**

PESIMISTĂ	„CHINEI”	OPTIMISTĂ
3	2	1

EFICIENȚA „LOTERIEI BONURILOR FISCALE”

VARIANTA	COSTURI	BENEFICIILE NETE	EFICIENȚA
0	1	2	2 / 1
PESIMISTĂ	131.224.800	423.583.333	3,23
„CHINEI”		710.125.000	5,41
OPTIMISTĂ		996.666.667	7,60

Punctul de echilibru:

- **131.224.800 lei/an / (13 / 24 * 46.000.000.000 lei) = 0,005266 ≈ 0,53 %/an**

¹² Dacă x crește liniar de la lună la lună, atunci: $x \text{ mediu} = x/12 * (12+1) * 6/12 = x * 13/24$

¹³ În China, după 6 ani de aplicare a loteriei s-a determinat un efect major al acesteia, materializat în încasări cu cca. 17,1 % (17,10 % / 6 = 2,85 %) mai mari în regiunile supuse experimentului (față de celelalte).

(“The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China”, Junmin Wan, Universitatea din Osaka, 1 septembrie 2006)