

Strategia națională de încurajare și promovare a plăților cu cardul în sectorul public

Visa Europe

28 mai 2013

București, România

1. România, pe locul doi în Europa în ceea ce privește ponderea economiei subterane în PIB	10
2. Cum să simplificăm plata impozitelor locale în România? Plata cu cardul, o soluție certă	14
2.1 Cadrul legislativ și instituțional al impozitării locale	14
2.1.1 Impozitele locale - privire de ansamblu	14
Impozitele pe proprietate	15
Alte venituri locale.....	17
2.1.2 Autonomia fiscală.....	18
2.1.3 Administrarea fiscală	19
2.2 Plata impozitelor pe proprietate	19
2.2.1 Proceduri de încasare	19
2.2.2 Structura încasărilor, după procedurile utilizate	20
2.2.3 Gradul de colectare al impozitelor pe proprietate.....	20
2.2.4 Gradul de colectare al altor venituri locale	21
2.2.5 Costuri ale administrării fiscale	22
2.3 Analiza comparată a procedurilor de încasare a plăților din impozitele pe proprietate	24
2.4 IT&C în plata impozitelor locale.....	31
2.4.1 Accesul populației la internet.....	31
2.4.2 Plățile electronice în România.....	32
2.4.3 Plăți electronice ale impozitelor locale	33
2.5 Neajunsuri ale instrumentelor actuale de plată on-line a impozitelor locale.....	35
2.6 Plata on-line a impozitelor, un plus de eficiență	37
2.6.1 Câștigurile pentru România ale plății on-line	37
2.6.2 Simularea impactului creșterii plăților cu cardul	39
2.6.3 Plata cu cardul a impozitelor în alte state ale Uniunii Europene	41
2.7 Măsuri de politici publice pentru stimularea plăților on-line	43
Pe termen scurt (în următorul an)	43
Pe termen mediu (în următorii 2-4 ani).....	46
3. Utilizarea cardurilor bancare în plata beneficiilor și drepturilor sociale în România: o schimbare de paradigmă și mentalitate.....	48
3.1 Descriere generală a sistemului de prestații sociale	48
3.1.2 Caracteristicile principalelor prestații sociale.....	49
Alocația de stat pentru copii.....	50
Indemnizația pentru creșterea copilului.....	51

Ajutorul social.....	52
Ajutorul pentru susținerea familiilor.....	53
Ajutoare pentru încălzire.....	54
Indemnizații pentru persoane cu handicap	55
Indemnizația pentru hrană.....	57
Pensiile din sistemul de asigurări sociale.....	58
Pensiile achitate din resurse ale bugetului de stat.....	59
Indemnizații de șomaj	60
3.2 Evaluarea prestațiilor și a celorlalte plăți din sistemul de protecție socială	60
3.3 Recomandări de reformă în sistemul de plată al prestațiilor și drepturilor sociale	64
3.3.1 Avantajele generalizării transferurilor pe card bancar a beneficiilor sociale.....	64
3.3.2 Selectarea beneficiilor sociale adecvate plății pe card bancar	65
3.3.3 Opțiuni de implementare.....	66
4. Cheltuielile instituțiilor publice cu deplasările în interes de serviciu: sincronizarea cu tehnologiile secolului 21	70
4. 1. Situația actuală.....	70
4.1.1 Modul de acordare și de justificare a sumelor cheltuite în deplasare.....	71
4.1.2 Cheltuielile cu deplasările și diurnele pentru angajații din instituțiile administrației publice în perioada 2006-2011	72
4.1.3 Avantaje și dezavantaje ale sistemului actual	74
4.2 Recomandări pentru creșterea eficienței cheltuielilor cu deplasările în interes de serviciu .	75
5. Măsuri de reducere a economiei subterane prin acordarea unor facilități fiscale la plățile cu cardul	79
5.1 Estimarea veniturilor pierdute la bugetul de stat ca urmare a gradului scăzut de conformare la TVA.....	79
5.2 Metodologie	80
Rezultate	81
5.3 Stimularea utilizării mijloacelor electronice de plată ca măsură de creștere a gradului de conformare.....	85
5.4 Scenarii: stimuli fiscali pentru utilizarea cardurilor bancare în anumite tranzacții comerciale, în vederea reducerii decalajului TVA.....	88
Anexa 1	93

Introducere

Plățile electronice sunt, în întreaga lume, o modalitate simplă și eficientă de optimizare a fluxurilor financiare, de luptă împotriva birocrăției și de reducere a economiei subterane. Mai mult, un raport de cercetare¹ care a analizat 56 de state ale lumii, reprezentând 93% din PIB-ul global, timp de 5 ani (2009 - 2012), a ajuns la concluzia că dezvoltarea plăților electronice a susținut creșterea economică cu 983 miliarde \$. În același timp, un alt studiu² arată că în țările care au utilizat plățile electronice ca măsură pentru combaterea economiei subterane s-a observat o diminuare semnificativă a acesteia. De altfel, datele statistice sugerează că există o corelație clară între amploarea economiei subterane și numărul de tranzacții electronice realizate. De exemplu, în statele unde plățile electronice sunt utilizate pe scară largă, precum Marea Britanie, economia subterană este semnificativ mai redusă comparativ cu țări precum Bulgaria, unde tranzacțiile electronice nu sunt utilizate frecvent.

Dintre plățile electronice, plățile cu cardul sunt instrumentul cel mai accesibil și mai des utilizat. Prin urmare, nu este deloc surprinzător ca dezvoltarea plăților cu cardul a susținut o creștere economică media anuală de 1,8%, cu 0,2% mai mult decât o economie bazată doar pe numerar³. Cardurile oferă cetățenilor acces la resurse financiare în condiții de securitate, oferind accesibilitatea și conveniența care nu pot fi întâlnite în cazul numerarului. Guvernele din întreaga Europă au adoptat măsuri concrete pentru reducerea fluxurilor de numerar, precum inițiativele pe termen lung de guvernare electronică, în special privind posibilitatea de a plăti diverse servicii din sectorul public prin mijloace electronice. Aceste măsuri sunt văzute de către guvernele respective ca o metoda de a genera un comportament pozitiv al cetățenilor prin propriile acțiuni.

În România, economia se luptă încă să revină la nivelul înregistrat în momentul declanșării crizei economice și financiare, în 2008: Produsul Intern Brut va reveni, probabil, la nivelul de înaintea de criză abia în acest an. Gradul de colectare a veniturilor la bugetul de stat se menține în jur de 32%-33% din PIB (în 2012), cu mult sub valoarea 42%-44% cât reprezintă media în Uniunea Europeană. În schimb, ponderea economiei subterane în Produsul Intern Brut este estimată la 28% în 2013, plasând România pe locul doi în Europa în ceea ce privește acest indicator. Confirmând rezultatele studiilor care corelează performanța economică și nivelul economiei subterane cu nivelul de dezvoltare a plăților electronice, România se situează cu mult în urma mediei UE de 180 de tranzacții electronice (transferuri bancare, operațiuni de debit și pe carduri) pe cap de locuitor, cu doar 16 tranzacții electronice pe an.

Reducerea circulației numerarului, prin introducerea plăților cu cardul în sectorul public, poate reprezenta un instrument eficient de creștere a gradului de colectare a veniturilor bugetare, de reducere a costurilor publice, de urmărire precisă a utilizării ajutoarelor sociale și a fondurilor administrației publice și, nu în ultimul rând, de combatere a economiei subterane. Dar pentru a reduce predominanța nefastă a

¹ Moody' Analytics: The Impact of Electronic Payments on Economic Growth, February 2013

² Visa Europe, AT Kearney & Prof. Dr. Friedrich Schneider, University of Linz: The Shadow Economy in Europe, 2013

³ Conform Moody's Analytics

numerarului este nevoie de eforturi comune ale autorităților publice, băncilor și sistemelor de plăți, îndreptate către creșterea gradului de bancarizare, extinderea rețelei de acceptare și crearea unor stimulente pentru susținerea creșterii utilizării cardurilor.

La nivel mondial, Visa Europe colaborează îndeaproape cu guverne de peste 25 de ani pentru a promova plățile cu cardul, care înseamnă, în primul rând eficiență prin eliminarea riscurilor și costurilor induse de numerar. În România, Visa Europe propune o serie de măsuri care se pot constitui într-o **Strategie Națională de încurajare și promovare a plăților electronice cu cardul**. Realizate pe baza unei analize detaliate a circulației fluxurilor de numerar în administrația centrală și locală, măsurile pot contribui decisiv la reducerea costurilor administrației publice, la creșterea bazei de impozitare, la reducerea economiei subterane și, foarte important, pot oferi cetățenilor siguranță și eficacitate în tranzacțiile financiare cu autoritățile.

Măsurile propuse în acest document includ:

- a. Soluții de îmbunătățire a colectării impozitelor și taxelor locale cu ajutorul plăților prin card;
- b. Îmbunătățirea eficienței distribuirii ajutoarelor și a prestațiilor sociale prin utilizarea cardului;
- c. Reducerea birocrăției și creșterea eficienței financiare prin transferul pe card al cheltuielilor realizate de instituțiile publice cu deplasările în interes de serviciu;
- d. Măsuri de reducere a economiei subterane prin acordarea unor facilități fiscale la plățile cu cardul.

a. Stadiul dezvoltării metodelor de plată cu cardul a **impozitelor și taxelor locale în România** arată ca încă există obstacole majore care împiedică creșterea gradului de colectare a acestora și îngreunează eforturile cetățeanului de a-și plăti contribuțiile financiare la bugetele publice.

Simulările realizate de Visa Europe arată că extinderea utilizării plăților cu cardul a taxelor locale ar avea consecințe financiare semnificative pentru administrațiile locale, prin reducerea costurilor și, în cele din urmă, prin creșterea gradului de colectare. Economiiile cu cheltuielile de administrare în cazul colectării a 20% din venituri prin plata cu cardul s-ar ridica la circa 3,5% din costurile actuale de administrare, o valoare echivalentă comisioanelor de tranzacționare pentru plăți de peste 750 de milioane lei (172,5 milioane euro). În cazul în care plățile cu cardul ar atinge 30% din veniturile colectate, economiile cu administrarea fiscală ar fi de 5%, permițând acoperirea comisioanelor de tranzacționare pentru sume de 1,15 miliarde lei (264,5 milioane euro). În ceea ce privește efectele asupra încasărilor, creșterea penetrării plăților cu cardul la 20% din total ar aduce un aport de 8 puncte procentuale (pp) la gradul de colectare al impozitelor pe proprietate, 10 pp la amenzi și alte 8 pp la redevențe și chirii. Raportate la veniturile din anul 2011, aceste majorări s-ar materializa în resurse suplimentare totale de peste 500 milioane de lei (115 milioane euro) sau 18% din total. Dacă plățile cu cardul ar reprezenta 30% din totalul încasărilor, atunci colectarea impozitelor pe proprietate s-ar ameliora cu 12 pp, a amenzilor cu 15 pp, iar a redevențelor și chiriilor cu 13 pp. Materializarea în

bani a acestor procente suplimentare ar însemna peste 750 de milioane lei (175 milioane euro), adică 28% din veniturile aferente încasate în anul 2011.

Pentru extinderea utilizării plăților cu cardul a taxelor locale Visa Europe a identificat o serie de măsuri prioritare:

- (i) *Clarificarea regimului comisionului de tranzacționare prevăzut de H.G. nr. 1235/2010 pentru plățile efectuate prin SNEP.*
- (ii) *Clarificarea regimului credențialelor, fie prin relaxarea prevederilor secretului fiscal, fie prin diversificarea modalităților de distribuție a credențialelor, prin utilizarea unor metode mai simple și la îndemână, de exemplu generarea lor de băncile comerciale emitente ale cardurilor contribuabililor.*
- (iii) *Promovarea Sistemului Național Electronic de Plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar.*
- (iv) *Simplificarea procesării ordinelor de plată în SNEP. Spre deosebire de procedurile în vigoare, pledăm pentru virarea sumelor de către băncile intermediare direct în conturile de venituri și de disponibilități ale u.a.t. din Trezorerii și actualizarea automată a bazelor de date fiscale.*
- (v) *Creșterea transparenței sistemelor de plăți on-line. Este necesar să fie publicate regulat informații privind numărul și volumul tranzacțiilor, tendințele acestora, impozitele vizate și categoria de plătitori.*
- (vi) *Unificarea practicilor privind credențialele. În cazul în care obligativitatea autentificării cu credențiale va fi menținută, pledăm pentru utilizarea unui set unic în vederea accesării oricărui sistem de plată on-line, fie SNEP, fie local.*
- (vii) *Inter-operabilitatea tuturor bazelor de date fiscale. Supravegherea fiscală, analiza de risc și executările silite nu vor atinge un grad satisfăcător de eficiență până nu vor fi integrate bazele de date ale tuturor organelor fiscale din România.*
- (viii) *Depunerea on-line a declarațiilor fiscale și a altor documente ale contribuabililor. Plățile on-line trebuie văzute doar ca unul din pașii necesari pentru reducerea costurilor administrative și de conformare. Etapele următoare trebuie să vizeze diminuarea contactului direct dintre funcționari și contribuabili prin transferul interacțiunii în mediul virtual.*
- (ix) *Înregistrarea electronică a amenzilor de circulație.*
- (x) *Promovarea plății on-line a impozitelor locale.*

b. Sistemul de transfer către beneficiari al prestațiilor și drepturilor sociale este dominat de plata prin mandat poștal. Comisiunile aferente transferurilor sumelor către beneficiari sunt suportate de plătitori, respectiv de bugetele publice. Această situație generează o serie întreagă de dezavantaje, dintre care enumerăm: costurile de transfer, care ating 0,75% din sumele achitate și costă de zece ori mai mult decât transferul în cont sau pe card bancar; lipsa garanției utilizării banilor în scopurile prestabilite; imposibilitatea trasabilității tranzacțiilor cu sumele alocate.

Pentru a remedia cel puțin parțial aceste dezavantaje, soluția aflată la îndemâna autorităților este de a achita prestațiile și drepturile sociale - exclusiv sau cu predilecție - pe carduri bancare. Suplimentar, pentru acele prestații destinate prin lege anumitor tipuri de cheltuieli, s-ar putea impune limitări în privința utilizării sumelor virate pe card, astfel încât să fie îndeplinite obiectivele prevăzute în actele normative.

Dintre opțiunile de implementare a măsurilor necesare, am identificat:

- (i) *generalizarea simultană a plăților beneficiilor sociale pe card în mediul rural și urban, după o perioadă de unul sau doi ani în care să fie instalate suficiente POS și ATM;*
- (ii) *implementarea în sistem pilot - în unul sau două județe - timp de un an, și apoi generalizarea la nivel național;*
- (iii) *generalizarea etapizată: mai întâi în mediul urban și, după unul sau doi ani, în mediul rural;*
- (iv) *stabilirea plății pe card a prestației sau dreptului social ca obligatorie, cu condiția ca în localitatea de domiciliu să existe acces la POS și/sau ATM; altfel, s-ar putea recurge la plata prin mandat poștal până la dotarea corespunzătoare cu echipamentele respective.*

Pe lângă pregătirea logistică a plății prestațiilor și drepturilor sociale pe carduri bancare, sunt esențiale acțiunile de comunicare. Guvernul și băncile comerciale trebuie să pună în aplicare un plan amplu de mediatizare a noilor măsuri, prin care să explice atât avantajele cât și modul de utilizare a cardurilor de către beneficiari. Pe lângă aceștia din urmă, campania va include ca grupuri țintă și comercianții și furnizorii de servicii - mai ales cei din mediul rural -, precum și autoritățile publice locale. Obiectivele majore ale campaniei vor fi de a disemina informația în rândul mării majorități a beneficiarilor și de a-i convinge de avantajele reformei sistemului de plată.

În ceea ce privește măsurile legislative, oricare soluție de implementare ar fi aleasă, este necesară amendarea legilor speciale care reglementează prestațiile sau drepturile sociale respective, precum și Legea nr. 212/2011 a asistenței sociale.

c. Adaptarea sistemului de plăți cu **deplasările în interes de serviciu** la tehnologiile bancare și informaționale contemporane este singura soluție de a crește eficiența cheltuielilor publice în acest domeniu. Concret, autoritățile pot înlocui numerarul cu carduri bancare dedicate cheltuielilor de deplasare în fiecare instituție din administrația publică.

Sistemul de plăți cu cardul recomandat instituțiilor publice pentru cheltuielile cu deplasările în interes de serviciu este mai simplu, mai ieftin, mai flexibil și mai transparent decât cel în vigoare. Economii pe care bugetele publice le-ar face cu noul sistem sunt mult mai mari decât costurile noi generate. Cele mai mari câștiguri rezultă din timpul suplimentar pe care angajații l-ar dedica sarcinilor normale de serviciu în loc să efectueze proceduri de retragere a numerarului de la Trezoreria Statului, obținere a numerarului de la casierii, completarea formularului de decont, regularizări cu trezoreriile etc. În plus, trasabilitatea tranzacțiilor permite efectuarea de analize din care să rezulte optimizări ale cheltuielilor de cazare și transport.

Calcululele preliminare efectuate arată că economiile realizate de statul român prin utilizarea cardurilor bancare pentru plățile efectuate cu deplasările în interes de serviciu ar putea ajunge la circa 12,6 milioane lei (2,9 milioane euro). Suma reprezintă cheltuiala de personal aferentă orelor pe care angajații le-ar petrece în plus pentru sarcinile normale de muncă, în locul realizării diligențelor necesare deplasării în interes de serviciu.

d. Extinderea utilizării plăților cu cardul în economie poate reduce valoarea veniturilor pierdute la bugetul de stat în România ca urmare a unui grad scăzut de conformare la taxa pe valoarea adăugată (TVA).

Gradul de conformare este estimat prin *decalajul TVA*, reprezentând diferența dintre veniturile din TVA colectate la bugetul de stat și nivelul teoretic al TVA implicit în dimensiunea activității economice, inclusiv economia informală. Decalajul TVA nu este neapărat rezultatul exclusiv al evaziunii fiscale, acesta putând fi explicat și prin alți factori cum ar fi: (i) practici legitime de eludare a TVA, (ii) intrarea companiilor în insolvență, care duce la o reducere a creanțelor din TVA încasate de stat, și (iii) acuratețea datelor din conturile naționale, pe baza cărora este estimat TVA teoretic. La nivel agregat, în anul 2009, decalajul TVA în România reprezenta 44% din TVA teoretic; veniturile din TVA la bugetul de stat au însumat 33,3 mld lei, comparativ cu un TVA teoretic de 59,5 mld lei.

Am identificat șapte sectoare de activitate importante care prestează servicii populației, unde decalajul TVA teoretic este semnificativ mai ridicat comparativ cu media la nivel național (89% vs. 44%): (i) hoteluri, (ii) restaurante, (iii) jocuri de noroc și pariuri, (iv) activități sportive, recreative și distractive, (v) activități asociative diverse, (vi) reparații calculatoare, articole personale de uz gospodăresc și (vii) alte activități de servicii (spălare și curățare îmbrăcăminte, coafură, servicii de înfrumusețare etc.). În total, bugetul de stat a pierdut cca 3 mld RON încasări potențiale din TVA din aceste sectoare în anul 2009. Ponderea acestor sectoare în PIB este semnificativă (4,2% în 2009), în timp ce încasările nete din TVA (TVA net plătit efectiv) reprezintă doar 2,2% din totalul veniturilor din TVA la bugetul de stat.

Utilizarea cardului bancar pentru achiziționarea de bunuri și servicii de către populație poate conduce la o creștere a gradului de fiscalizare (TVA) a cifrei de afaceri, prin reflectarea automată a unei astfel de tranzacții în situațiile financiare ale companiei, determinând o reducere a decalajului TVA. Pentru fiecare sector de activitate identificat anterior, am construit un set de scenarii în care am evaluat plusul de încasări din TVA la bugetul de stat care ar putea fi obținut în urma aplicării unor reduceri la cota TVA (între 3 și 5 puncte procentuale) pentru tranzacțiile cu carduri bancare, în funcție de gradul de conformare (între 25% și 100%). Scenariile sunt construite plecând de la ipoteza că o creștere a penetrării utilizării cardurilor bancare în tranzacțiile la comercianți se reflectă proporțional într-o reducere a decalajului TVA la nivelul unui sector de activitate.

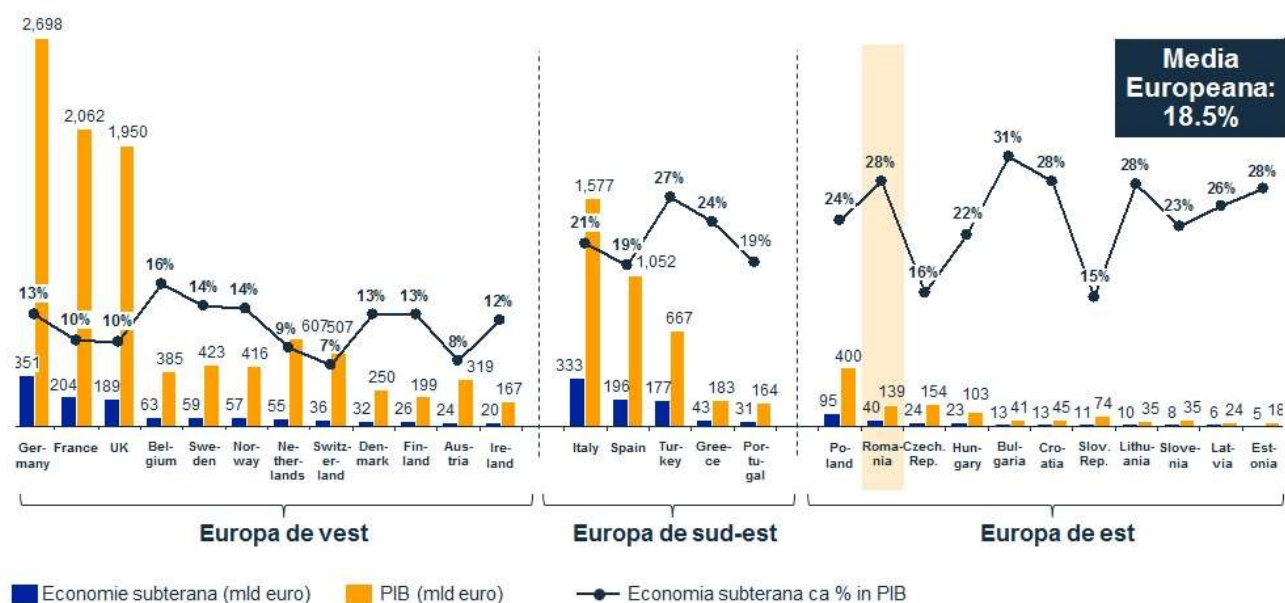
Rezultatele acestor simulări ne-au arătat că:

- (i)** O reducere cu 3 p.p. a cotei TVA ar fi determinat o creștere a TVA colectat între 17% (401 mln) și 152% (3,6 mld lei), asumând o îmbunătățire a gradului de conformare în intervalul 25%-100%.
- (ii)** O reducere cu 4 p.p. a cotei TVA ar fi determinat o creștere a TVA colectat între 49% (358 mln) și 139% (3,3 mld lei), asumând o îmbunătățire a gradului de conformare în intervalul 25%-100%.
- (iii)** O reducere cu 5 p.p. a cotei TVA ar fi determinat o creștere a TVA colectat între 13% (316 mln) și 125% (2,9 mld lei), asumând o îmbunătățire a gradului de conformare în intervalul 25%-100%.

1. România, pe locul doi în Europa în ceea ce privește ponderea economiei subterane în PIB

Economia subterană din Europa va atinge în 2013 cel mai scăzut nivel din ultimii zece ani, în contextul în care criza economică a determinat multe guverne europene să ia măsuri de combatere a acestui fenomen, în vederea consolidării bugetelor și stimulării redresării economice, potrivit unui raport publicat de Visa Europe. În 2013, se estimează că economia subterană va atinge nivelul de 2.100 miliarde euro, reprezentând 18,5% din activitatea economică din Europa.

Raportul Economia subterană în Europa, 2013 - Utilizarea sistemelor de plăți electronice pentru combaterea economiei subterane analizează amploarea economiei subterane în Europa, care variază de la 8-10% din PIB în Elveția, Austria, Olanda și Marea Britanie, la aproape 30% din PIB în Bulgaria, România, Croația, Lituania și Estonia. Rapoartele precedente au demonstrat că există o corelație strânsă între economia subterană și ciclul economiei, această temă fiind abordată și în studiul din 2013. Sunt evidențiate în mod deosebit eforturile guvernelor din statele europene de a găsi noi modalități inovatoare pentru diminuarea deficitelor fiscale prin limitarea economiei subterane, nu doar prin majorări de taxe și impozite sau reduceri de beneficii.



Sursa: Estimarea economiei subterane Prof. Schneider, PIB Eurostat 2013, A.T. Kearney

Potrivit lui Steve Perry, Director Comercial, Visa Europe, în perioadele de declin economic, din cauza șomajului în creștere, veniturilor mai reduse și temerilor legate de viitor, multe persoane se orientează către activități care țin de economia subterană. Dacă înainte de 2009 lupta împotriva economiei subterane dădea rezultate în întreaga Europă, în ultima perioadă, măsurile diverse adoptate în statele din vestul, sudul sau estul Europei au înregistrat grade de succes diferite. Numitorul comun este că, în toată Europa, economia subterană reprezintă în continuare un fenomen care are la bază plățile în numerar, fiind favorizat de munca la negru și de subraportare.

Munca la negru reprezintă două treimi din economia subterană în Europa, în timp ce o treime din acest fenomen este rezultatul subraportării vânzărilor. Potrivit raportului, măsurile guvernamentale care vizează soluționarea acestor două aspecte pot genera schimbarea, plățile electronice evidențiindu-se pentru eficiența în combaterea economiei subterane. O diminuare semnificativă a economiei subterane a fost observată în statele unde măsurile pentru combaterea acestui fenomen au inclus introducerea sau intensificarea utilizării plăților electronice. Raportul estimează că utilizarea direcționată a plăților electronice poate ajuta la reducerea economiei subterane din Europa cu 10% (peste 200 miliarde euro), în special dacă măsurile se concentrează asupra subraportării, segment a cărui importanță a fost subapreciată de majoritatea eforturilor guvernelor.

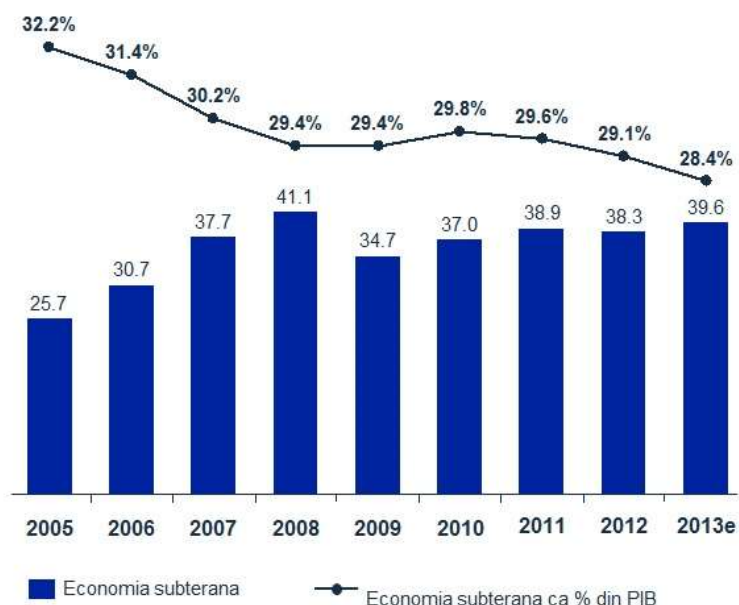
Experiența internațională sugerează că există o corelație clară între amploarea economiei subterane și numărul de tranzacții electronice realizate. De exemplu, în statele unde plățile electronice sunt utilizate pe scară largă, precum Marea Britanie, economia subterană este semnificativ mai redusă comparativ cu țări precum Bulgaria, unde tranzacțiile electronice nu sunt utilizate frecvent. Sectoarele asociate cu precădere cu economia subterană sunt următoarele: construcții, retail, producție, turism și transporturi. De exemplu, pe segmentul de retail, cumpărăturile online oferă transparență și limitează economia subterană, întrucât reduc posibilitatea subraportării.

Multe guverne au încurajat plățile electronice în încercarea de a reduce economia subterană:

- În 2010, Polonia a introdus un fond special pentru terminale POS care viza creșterea gradului de penetrare a acestora. Ca urmare, în doi ani și jumătate au fost instalate un număr de 100 000 de noi terminale POS, dintre care 75% în sectoarele predispușe la economia subterană.
- În 2011, Irlanda a dezvoltat și implementat o strategie pentru includerea populației în sistemul financiar.
- În 2011, Italia a introdus obligativitatea realizării de plăți electronice pentru sume mai mari de 1.000 euro. Italia a introdus stimulente fiscale pentru plățile electronice la POS, în paralel cu perspectiva închiderii afacerii în cazul comercianților care nu au emis bon fiscal de trei ori într-o perioadă de cinci ani. Rezultatele studiilor au arătat că au fost colectate impozite suplimentare însumând 9,1 miliarde euro. Măsuri obligatorii, similare au fost introduse în Spania (obligativitatea realizării de plăți electronice pentru sume mai mari de 2.500 euro) și Grecia (prag de 1.500 euro).
- În 2012, Portugalia a introdus pentru bănci raportarea obligatorie către autoritățile fiscale a tranzacțiilor la POS-urile de la comercianți.

În România, economia subterană a scăzut semnificativ în ultimii zece ani, datorită pregătirilor pentru aderarea la Uniunea Europeană, crizei financiare globale și creșterii plăților electronice. Economia subterană din România este estimată la 39,6 miliarde euro în 2013, în scădere cu peste 3,5% față de 2008 și cu aproape 15% comparativ cu 2003.

Evoluția economiei subterane – România (2005-2013e, în mld € bn și %)



Sursa: Estimarea economiei subterane Prof. Schneider, PIB Eurostat, A.T. Kearney

Cu toate acestea, România se situează în continuare pe locul doi în Europa în ceea ce privește ponderea economiei subterane în PIB, estimată la 28% în 2013, la egalitate cu Croația, Estonia și Lituania, state surclasate doar de Bulgaria, cu o pondere de 31%, potrivit studiului publicat de Visa Europe.

Economia subterana este o economie a numerarului, pentru că numai numerarul oferă posibilitatea tranzacțiilor anonime, imposibil de urmărit. Există o corelare clară a nivelului economiei subterane cu nivelul de dezvoltare a plăților electronice: România se situează cu mult în urma mediei UE de 180 de tranzacții electronice (transferuri bancare, operațiuni de direct debit și pe carduri) pe cap de locuitor, cu doar 16 tranzacții electronice pe an.

Evoluția economiei subterane și numărul tranzacțiilor electronice / locuitor în România



Simulările făcute arată că o creștere anuală de 10% a tranzacțiilor electronice, timp de cel puțin patru ani consecutiv, poate conduce la o scădere a economiei subterane de până la 5%.

Pentru a atinge acest obiectiv, măsurile generale de combatere a economiei subterane trebuie însoțite de măsuri de încurajare a tranzacțiilor electronice, care să le înlocuiască pe cele realizate cu numerar. Aceste măsuri pot include:

- (i)** Extinderea țintită a rețelei de acceptare a cardurilor, focalizată pe anumite regiuni ale țării sau pe anumite tipuri de comercianți;
- (ii)** Facilități legate de impozitul pe profit pentru acceptarea cardurilor;
- (iii)** Deductibilitatea TVA pentru plățile prin card, pentru atingerea anumitor limite prestabilite la cheltuielile personale sau cele ale companiilor;
- (iv)** Campanii de promovare a folosirii cardului, în special adresate segmentelor de populație cu potențial mare;
- (v)** Obligativitatea utilizării tranzacțiilor electronice în tranzacțiile B2B (și micșorarea pragului de valoare de la care se aplică aceasta obligativitate);
- (vi)** Încurajarea și folosirea tranzacțiilor electronice în toate zonele sectorului public.

2. Cum să simplificăm plata impozitelor locale în România? Plata cu cardul, o soluție certă

2.1 Cadrul legislativ și instituțional al impozitării locale

2.1.1 Impozitele locale - privire de ansamblu

În România, impozitele locale sunt gestionate de administrațiile publice locale pe teritoriul cărora se colectează. Lista impozitelor locale, masa impozabilă, calculul și stabilirea cotelor de impozitare sunt prevăzute în Codul Fiscal⁴ și normele metodologice de implementare a acestuia. Regulile de administrare fiscală sunt stabilite prin Codul de procedură fiscală⁵ și normele metodologice de implementare aferente.

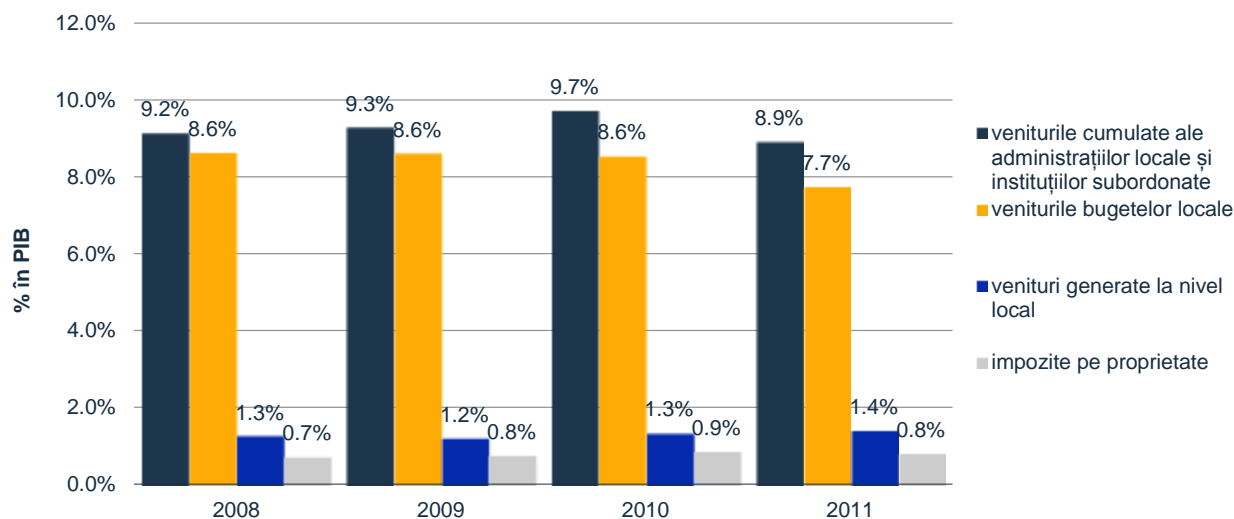


Figura 1 - Ponderea în PIB a veniturilor administrațiilor locale

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, Mind Research&Rating

Impozitele locale sunt administrate de primăriile de municipii, orașe și comune, iar cvasi-totalitatea veniturilor se varsă la bugetele locale ale acestora. Consiliile județene beneficiază de o mică parte a impozitelor locale⁶. În cazul municipiului București, sectoarele administrează cele mai multe și mai generoase impozite locale, inclusiv cele pe proprietate.

⁴ Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal al României, cu modificările și completările ulterioare.

⁵ Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.

⁶ Respectiv 40% impozitul pe mijloacele de transport auto cu masa totală autorizată peste 12 tone.

Veniturile din impozitele locale reprezintă o mică parte a veniturilor publice totale și a produsului intern brut. În anul 2011 ele abia au depășit 3% din totalul veniturilor fiscale publice și 0,8% din PIB.

Resursele totale de care dispun administrațiile locale sunt semnificative, marea lor majoritate provenind din transferuri de la bugetul de stat și, mai nou, de la bugetul Uniunii Europene, în contul proiectelor cu finanțare nerambursabilă. Figura 1 arată că veniturile cumulate de la nivel local ating 9% din PIB. Între acestea, cea mai mare parte se varsă la bugetele locale propriu-zise, iar restul la instituțiile publice subordonate (de exemplu, la spitale)⁷.

Veniturile generate la nivel local cuprind impozitele locale, taxele locale (contraprestații pentru eliberarea unor documente administrative), tarifele pe servicii (contraprestații pentru servicii furnizate), venituri din amenzi, din chirii, redevențe, dividende, din vânzarea unor bunuri sau din donații. Acelea care se varsă direct la bugetele locale au atins 1,4% din PIB în anul 2011; dacă adăugăm și veniturile din prestări servicii realizate de instituțiile locale subordonate (de exemplu, spitale, piețe etc.), procentul urcă la 2,6% din PIB.

Impozitele pe proprietate

În cadrul bugetelor locale propriu-zise, veniturile generate la nivel local au atins 18% în anul 2011, cu o tendință crescătoare marcantă în ultimii ani⁸. Impozitele pe proprietate - clădiri, terenuri și autovehicule - reprezintă peste jumătate din veniturile generate la nivel local și 10% din totalul bugetelor locale. Începând cu anul 2009, ponderea lor a crescut ca urmare a indexării cu inflația a valorilor impozabile ale bunurilor imobile⁹ și a scăderii cuantumului transferurilor de la bugetul de stat.

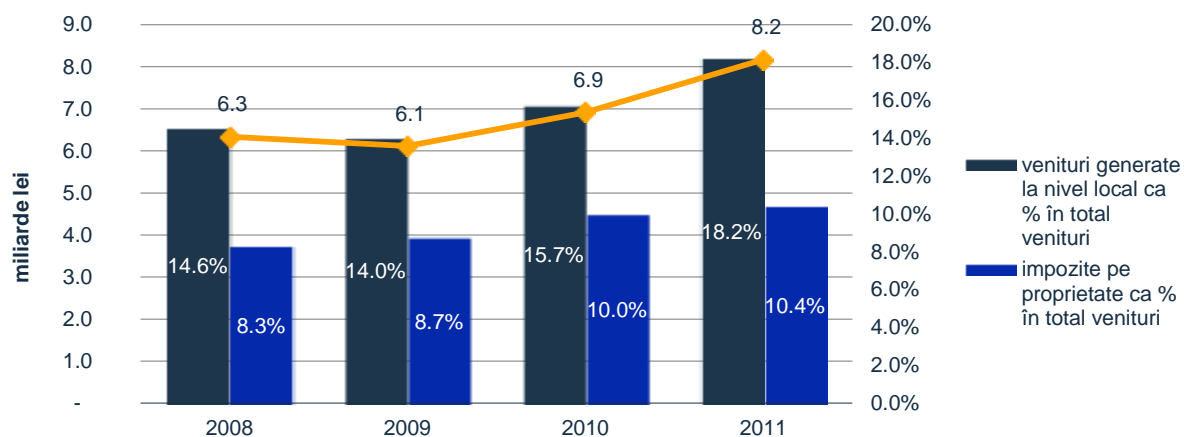


Figura 2 - Evoluții multianuale ale veniturilor generate la nivel local

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, Mind Research&Rating

⁷ În administrația publică locală există mai multe categorii de bugete, care se cumulează în bugetul centralizat al fiecărei unități administrativ-teritoriale. Astfel, există bugetele locale (propriu-zise), bugetele instituțiilor publice subordonate (cu personalitate juridică), bugetul împrumuturilor externe, bugetul împrumuturilor interne și bugetul fondurilor nerambursabile (de pre-aderare). Cel mai mare buget este cel local, care grupează circa 90% din resursele administrației publice locale.

⁸ Restul de 80% al veniturilor se constituie din transferuri sub diferite forme de la bugetul de stat - cote defalcate, sume defalcate și subvenții - și din granturi de la Uniunea Europeană.

⁹ Potrivit prevederilor Codului fiscal, indexarea cu inflația a valorilor impozabile se realizează o dată la trei ani.

Nominal, impozitele pe proprietate au adus 4,6 miliarde lei bugetelor locale în anul 2011, din care 2,74 miliarde lei de la persoane juridice și 1,9 miliarde de la persoane fizice. Cel mai important dintre ele este impozitul pe clădirile deținute de persoane juridice (care aduce 45% din încasările totale); urmează impozitul pe clădirile deținute de persoane fizice (15%) și cel pe autovehiculele proprietate personală (11%) - **vezi Figura 3.**

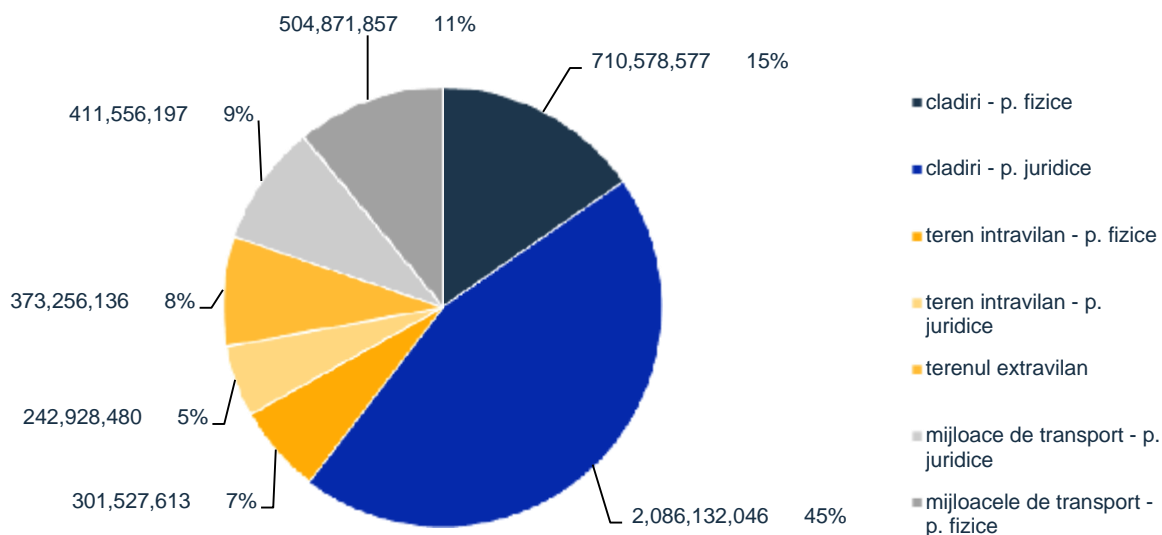


Figura 3 - Volumul și structura încasărilor din impozite pe proprietate în anul 2011 (lei și procentual)

Sursa: Ministerul Administrației și Internelor, Mind Research&Rating

Din punct de vedere al repartizării pe categorii de unități administrativ-teritoriale, cele mai mari venituri din impozitarea proprietății în România se realizează în municipii¹⁰ (43% din total), în condițiile în care populația acestora reprezintă 35% din total. Sectoarele municipiului București obțin cele mai mari venituri în termeni relativi: 20% din total încasări naționale, la o populație de 9%. Comunele, deși cele mai multe numeric și cu 45% din populație, generează numai 25% din încasări, iar orașele 12% (echivalent cu ponderea populației lor).

¹⁰ Fără municipiul București.

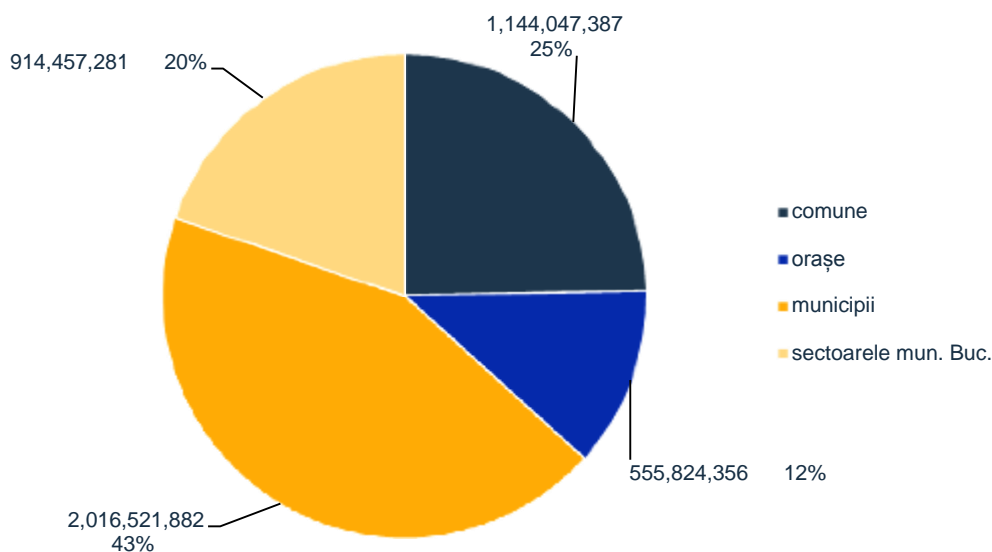


Figura 4. - Distribuția încasărilor din impozite pe proprietate pe categorii de u.a.t.¹¹ în anul 2011 (lei și procentual)

Sursa: Ministerul Administrației și Internelor, Mind Research&Rating

Alte venituri locale

Pe lângă impozitele pe proprietate, bugetele locale colectează sume importante și din alte surse. Natura acestora este diversă - de la taxe pentru servicii sau autorizații, la amenzi, redevențe, taxe de timbru, chirii, tarife pentru servicii furnizate sau contravaloarea bunurilor înstrăinate din patrimoniu. Astfel de venituri pot fi regăsite și în bugetele consiliilor județene și în cele ale municipiilor, orașelor și comunelor. Plătitorii lor sunt atât persoane fizice, cât și juridice, iar achitarea sumelor se face, ca și în cazul impozitelor pe proprietate, la ghișeele organelor fiscale locale sau prin instrumente electronice de transfer. În Tabelul 1 sunt enumerate cele mai relevante dintre acestea din punct de vedere al adecvării la plata cu cardul, precum și încasările aferente din anul 2011.

¹¹ Unități administrativ-teritoriale.

2011 - mii lei	comune	municipii	orașe	sectoare	consilii județene	total
taxe de timbru	30,5	168,3	27,4	83,4	-	309,6
taxe autorizații, eliberări documentații	54,9	118,7	31,8	29,8	30,7	265,9
concesiuni și închirieri	114,8	273,6	57,0	10,3	108,8	564,5
amenzi	70,9	168,0	33,7	45,4	13,2	331,3
taxe speciale	27,3	106,4	12,5	-	16,9	163,1
alte impozite, taxe, tarife etc.	72,5	41,3	21,7	29,3	11,6	176,4
total	371,0	876,3	184,1	198,2	181,3	1.810,8

**Tabelul 1 - Încasări realizate de bugetele locale
în anul 2011 din alte surse locale de venit**

Sursa: Ministerul Administrației și Internelor, Mind Research&Rating

Din perspectiva volumului încasărilor, redevențele și chiriile se detașează, însă potențialul amenzilor este chiar mai mare (vezi mai jos secțiunea privind gradul de colectare). De asemenea, sunt importante taxele de timbru și cele plătite pentru eliberarea de diferite document și autorizații. Toate aceste venituri se colectează de către organele fiscale la ghișeele proprii sau prin ghișeele altor instituții, precum Poșta Română sau bănci comerciale.

2.1.2 Autonomia fiscală

Codul fiscal reglementează destul de rigid stabilirea valorii impozabile, a cotei de impozitare sau, după caz, a sumelor datorate în contul impozitelor pe clădiri, terenuri și autovehicule. Printre altele, pentru clădiri ale persoanelor fizice și terenuri sunt stabilite valori impozabile diferențiate în funcție de rangul localităților în care se află imobilele sau pe zone din interiorul acestora. Astfel se explică - parțial - discrepanțele dintre încasările municipiilor, ale orașelor și ale comunelor. Dacă necesarul de finanțare este mai mare și există voința politică, autoritățile locale pot majora cu până la 20% nivelul impozitului stabilit potrivit legii.

Veniturile din impozitele pe proprietate în România au un grad de inelasticitate relativ ridicat, deoarece valorile impozabile se calculează pe baza suprafeței și/sau caracteristicilor funcționale, tehnice și constructive ale imobilelor. Valoarea de piață a bunurilor nu este relevantă în privința impozitării; acest lucru este pozitiv pentru volumul încasărilor în perioade de recesiune economică, însă în perioade de expansiune ritmul de creștere a veniturilor locale este redus.

2.1.3 Administrarea fiscală

Administrarea fiscală a impozitelor pe proprietate se realizează de către structuri de specialitate subordonate primarilor. Acestea pot fi compartimente - birouri, servicii sau direcții - în cadrul primăriilor sau instituții publice de sine stătătoare, cu sau fără personalitate juridică. Principalele atribuții exercitate sunt:

- înregistrarea contribuabililor și a declarațiilor fiscale depuse de aceștia;
- organizarea evidenței fiscale (contribuabilii, masa impozabilă, valoarea de impozitare etc);
- stabilirea impozitului datorat;
- supravegherea și inspecția fiscală;
- colectarea impozitelor, prin încasare, compensare sau restituire;
- acordarea de înlesniri la plată;
- impunerea de măsuri asigurătorii (sechestru și poprire) asupra bunurilor debitorilor;
- stingerea creanțelor fiscale prin executare silită.

Ca urmare a responsabilităților avute, structura organelor fiscale locale ale sectoarelor municipiului București, ale municipiilor și orașelor mari include compartimente distincte pentru constare și impunere pentru persoane fizice și, respectiv, juridice, inspecție fiscală, urmărire, executare silită și încasare propriu-zisă. De asemenea, în cele mai multe cazuri există și compartimente pentru evidența informatizată a contribuabililor.

2.2 Plata impozitelor pe proprietate

2.2.1 Proceduri de încasare

În ceea ce privește încasarea creanțelor din impozitele pe proprietate, în România sunt practicate câteva metode distincte:

- plata în numerar la casieriile organelor fiscale locale;
- plata în numerar la oficiile poștale;
- plata prin transfer bancar în contul aferent impozitului plătit, deschis de unitatea administrativ-teritorială la Trezoreria Statului;
- plata cu cardul prin POS (point of sale) la ghișeul organului fiscal local;
- plata cu cardul prin internet (on-line);
- plata în numerar sau cu cardul prin automate de plată.

Practicile administrațiilor locale în ceea ce privește modalitățile de încasare a impozitelor sunt neunitare. Există primării în care toate sau majoritatea metodelor sunt disponibile și altele în care numai plata cu numerar este acceptată. Până în prezent, nu există o evidență la nivel național a instrumentelor utilizate de fiecare primărie.

În vederea acceptării plăților în numerar, cele mai multe primării din mediul urban au deschis agenții în zonele populate ale localităților. În sectoarele municipiului București sau în municipiile mari reședință de județ, numărul ghișeelor la care se pot procesa documente și efectua plăți ajunge și la 30 - 40. În mediul rural, punctele de plată sunt, de obicei, unice și se află la sediile primăriilor.

Transferurile bancare sunt practicate de cvasi-totalitatea persoanelor juridice debitoare și de o mică parte a celor fizice.

Plata prin POS se efectuează la sediul organelor fiscale - fie la casieriiile din primării, fie la ghișeele din agențiile fiscale zonale. În cele mai multe cazuri, plata prin POS e utilizată de persoanele fizice.

Plata cu cardul prin internet se poate efectua prin sistemele proprii ale organelor fiscale, realizate individual de acestea, sau prin Sistemul Național Electronic de Plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar (SNEP), accesibil la adresa www.ghiseul.ro. În marea lor majoritate, plățile cu cardul on-line sunt efectuate de persoane fizice. Sistemele proprii au devenit disponibile în anii 2008-2009, iar SNEP în anul 2011.

2.2.2 Structura încasărilor, după procedurile utilizate

Plățile în numerar sunt preferate de persoanele fizice, reprezentând cel puțin 90% din încasările de la acestea. Restul sunt plăți cu cardul, în cadrul cărora cele prin POS ating cel puțin trei sferturi. Astfel, plățile cu cardul prin internet ajung la numai 1% - 2% din totalul încasărilor de la persoane fizice, și asta în primării care oferă posibilitatea plăților electronice on-line.

Plățile prin transfer bancar sunt utilizate de persoanele juridice și constituie instrumentul preferat de plată al acestora. Numai o parte insignifiantă utilizează plata cu cardul¹².

Instrument de plată	Persoane fizice (p.f.)	Persoane juridice(p.j.)
Numerar	Minim 90% din încasări p.f.	Neglijabil
POS	Cel mult 6% - 8% din încasări p.f.	1%-2% din încasări p.j.
Cardul on-line	1% - 2% din total încasări p.f. în primăriile care oferă acest serviciu	Neglijabil

Tabelul 2 - Ponderea încasărilor din impozite locale la mijlocul anului 2012, după metoda de plată

Sursa: Visa România, Mind Research&Rating

2.2.3 Gradul de colectare al impozitelor pe proprietate

Încasarea impozitelor pe proprietate este dominată de plata în numerar. Este foarte probabil ca inconvenientele acestei metode să influențeze conformarea unor contribuabili care nu au timp să se prezinte la ghișeele organelor fiscale, sunt plecați în străinătate (emigrați sau temporar la muncă), nu cunosc sediile agențiilor fiscale sau nu locuiesc în localitatea unde se află imobilul impozitat. Aceste considerente, precum și altele care țin de capacitatea administrativă a organului fiscal,

¹² De exemplu, circa 1% din încasările de la persoane juridice în sectoarele municipiului București.

complexitatea procedurilor de executare silită, lipsa personalului specializat și a procedurilor eficiente de inspecție fiscală, lipsa inter-operabilității bazelor de date cu ale altor instituții omoloage (locale sau centrale) fac ca gradul de colectare al impozitelor de proprietate în România să fie unul modest. Tabelul 3, elaborat pe baza dărilor de seamă publicate de autoritățile locale potrivit articolului 76¹ al Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, indică un grad agregat de colectare de 61% la nivel național. Formula de calcul a inclus veniturile încasate în anul 2011, raportate la total drepturi constatate din anul respectiv și rămășițele din anii anteriori; desigur, acuratețea cifrelor obținute depinde de corectitudinea înregistrărilor din situațiile financiare ale u.a.t..

Dintre impozitele pe proprietate, cel mai mare grad de conformare îl are impozitul pe clădiri la persoane fizice, iar cel mai mic impozitul pe autovehiculele persoanelor juridice. În privința comparației între categorii de u.a.t., sectoarele municipiului București sunt cele mai eficiente în colectarea creanțelor de la persoane juridice, comunele se situează la nivelul mediei naționale, iar municipiile și orașele la nivele inferioare acesteia.

categoria e u.a.t.	total impozite pe proprietate - % colectare	clădiri de la p. fizice - % colectare	clădiri de la p. juridice - % colectare	terenuri de la p. fizice - % colectare	teren de la p. juridice - % colectare	mijloacele de transport deținute de p. fizice - % colectare	mijloace de transport deținute p. de juridice - % colectare
comune	61,3%	67,4%	64,8%	64,2%	60,5%	60,6%	55,7%
orașe	55,0%	62,2%	56,3%	57,2%	53,4%	54,2%	53,5%
municipii	59,1%	69,0%	60,5%	57,6%	56,3%	55,7%	58,6%
sectoarele e mun. Buc.	66,5%	72,9%	74,4%	51,7%	72,0%	52,6%	67,6%
România	60,8%	67,1%	64,1%	63,5%	59,9%	60,0%	55,6%

Tabelul 3 - Gradul de colectare al impozitelor pe proprietate în anul 2011

Sursa: Ministerul Administrației și Internelor, Mind Research&Rating

2.2.4 Gradul de colectare al altor venituri locale

Gradul de conformare la plata celorlalte venituri ale bugetelor locale depinde de natura acestora. Pentru cele care reprezintă contravaloarea unor prestații - taxe de timbru, taxe pentru autorizații și permise, taxe speciale - colectarea este aproape integrală, deoarece interesul contribuabililor este să prezinte dovada plății. În schimb, în cazul veniturilor din amenzi, redevențe și chirii, în cazul cărora contribuabilii evită să plătească, gradul de colectare este submediocru. Valorile sugerează o capacitate slabă de administrare a acestor venituri, deficiențele începând cu constatarea și impunerea (mai ales la amenzi) și continuând cu încasarea, urmărirea, controlul și executarea silită.

categorie u.a.t.	taxe de timbru	taxe autorizații, eliberări documentații	concesiuni și închirieri	amenzi	taxe speciale	alte impozite, taxe, tarife etc.
comune	93%	82%	65%	14%	74%	82%
orașe	98%	91%	61%	19%	59%	76%
municipii	99%	84%	41%	22%	63%	59%
sectoare	91%	96%	99%	25%		46%
consilii județene	101%	97%	41%	60%	91%	100%
România	96%	87%	47%	20%	66%	67%

Tabelul 4 - Gradul de colectare al altor venituri generate la nivel local în anul 2011

Sursa: Ministerul Administrației și Internelor, Mind Research&Rating

Este lesne de observat în Tabelul 4 că veniturile cu cel mai mare potențial, dar și complexitate în administrare, au un grad de colectare foarte redus, respectiv 20% pentru amenzi și 47% pentru redevențe și chirii. Desigur, responsabile sunt organele fiscale - și organele constatatoare, în cazul amenzilor -, însă o bună parte a explicațiilor trebuie căutate și în deficiențele sistemului de comunicare a titlurilor de creanță între autoritățile publice, ale metodelor de plată și ale căilor de transfer al banilor către u.a.t. beneficiare.

2.2.5 Costuri ale administrării fiscale

Este bine știut din practica internațională că administrarea impozitelor pe proprietate este deosebit de complexă, în comparație cu impozitele pe venituri, mărfuri sau servicii. Printre cauzele cele mai importante sunt numărul mare de contribuabili, interacțiunea directă cu aceștia, încasările reduse per contribuabil, mai ales la persoane fizice, dar și dedublarea organelor fiscale locale (în România există 3.187 de organe fiscale locale în comune, orașe, municipii și sectoare ale municipiului București, care administrează impozite pe proprietate). De asemenea, complexitatea masei impozabile fac din administrarea bazelor de date și inspecția fiscală activități laborioase și costisitoare.

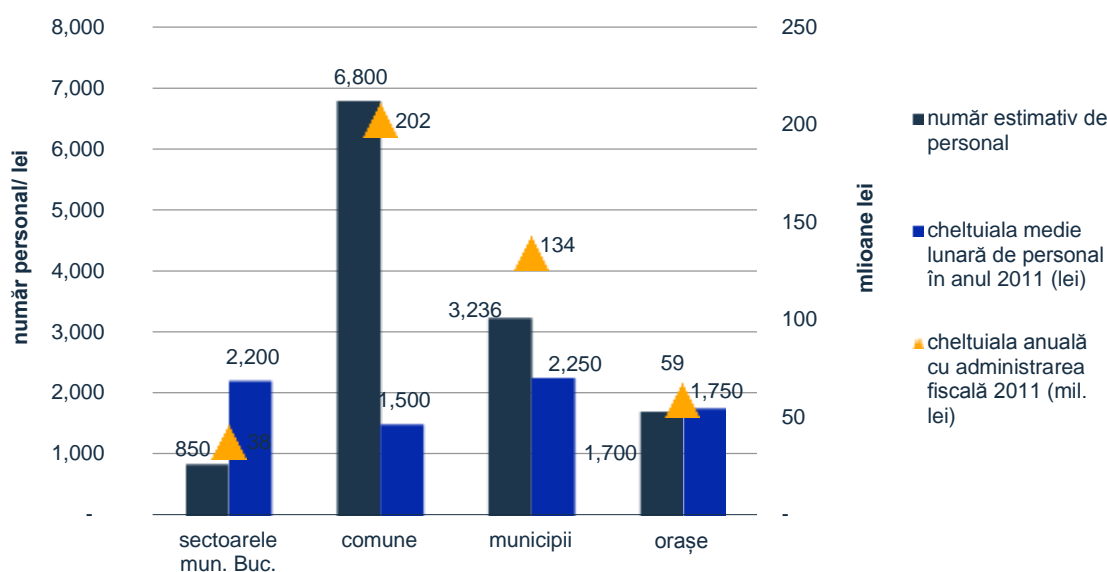


Figura 5 - Costurile cu cheltuielile de administrare fiscală ale u.a.t.

Sursa: Mind Research&Rating, Ministerul Administrației și Internelor

Plecând de la analiza organigramelor și a statelor de funcții ale 78 de organe fiscale locale din toate categoriile de unități administrativ-teritoriale, am elaborat un model de estimare a costurilor operaționale ale acestora¹³. Structura costurilor a fost dedusă din execuția bugetară disponibilă pentru unele dintre instituțiile analizate, fiind ulterior ajustată cu structura constatată pentru capitolul bugetar „Autorități publice executive” al bugetelor locale (cod 51.02). Așadar, am constatat că salarizarea personalului, inclusiv contribuțiile sociale, reprezintă circa 60% din costurile de administrare fiscală locală, iar bunurile și serviciile 36% - 38%. Între acestea din urmă, cele mai ample sunt cu întreținerea și service-ul echipamentelor și programelor informatice, cu utilități pentru sediile administrative, cu consumabile, inclusiv pentru tipărituri, cu servicii de comunicații, servicii poștale, chirii, reparații curente, asigurări și întreținere parc auto, cu executările silite.

Din extrapolarea valorilor medii calculate pe categorii de u.a.t. și, în interiorul acestora, pe grupe de populație¹⁴ la numărul total de primării și duplicând structura de costuri, au rezultat următoarele estimări ale cheltuielilor cu administrarea fiscală locală în România în anul 2011 (vezi Figura5):

- numărul total de personal implicat: aproximativ 12.500;

¹³ Numai pentru cele 3.187 de primării. Organele fiscale ale consiliilor județene au dimensiuni și activități reduse în comparație cu cele ale primăriilor, ca urmare a faptului ca administrează numai taxe și venituri nefiscale.

¹⁴ Grupele de populație utilizate au fost: 1 (<1.500), 2 (1.500-3.000), 3 (3.000-5.000), 4 (5.000-10.000), 5 (10.000-20.000), 6 (20.000-50.000), 7 (50.000-100.000), 8 (100.000-200.000), 9 (200.000-400.000).

- cheltuiala medie lunară de personal: între 1.500 de lei și 2.250 de lei¹⁵;
- cheltuieli anuale operaționale ale organelor fiscale locale: aproximativ 430 de milioane lei;
- ponderea cheltuielilor operaționale în total încasări din impozite și taxe locale¹⁶:6,5%¹⁷.

2.3 Analiza comparată a procedurilor de încasare a plăților din impozitele pe proprietate

Organele fiscale locale angajează personal numeros pentru interacțiunea cu contribuabilii, prin intermediul ghișeelor și casierilor din agențiile fiscale. Acest sistem a fost creat pentru a răspunde necesităților plății în numerar a impozitelor și dimensionat pentru a face față afluxului masiv de plătitori din luna martie a fiecărui an¹⁸, precum și depuneriideclarațiilor fiscale de către fiecare contribuabil în parte. Gradul de penetrare redus al mijloacelor electronice de plată nu a impus, încă, redimensionarea personalului de la ghișee și casierii. Este posibil ca, odată cu creșterea ponderii plăților on-line și cu depunerea electronică a declarațiilor fiscale, necesarul de funcții să scadă. Totuși, din interviurile avute în pregătirea acestui raport cu directori ai unor organe fiscale locale din municipiul București, a reieșit că personalul disponibilizat de la ghișee ar trebui recalificat și utilizat în activități de evidență fiscală, urmărire și control.

Pentru a identifica etapele de încasare care ar putea fi suprimate prin plata on-line cu cardul am elaborat Tabelul 5, care ilustrează atât procedurile pentru plata cu numerar, cât și cele ale plății electronice. Din analiza tabelului se poate constata că sistemele electronice de plată on-line solicită funcționarul de la ghișeu numai în momentul depunerii declarațiilor fiscalede către contribuabil. Acesta este obligat să se prezinte la agențiile fiscale pentru înregistrare.Spre deosebire de plata cu numerar, cea prin internet economisește pentru contribuabil între 10 și 15 minute timp petrecut la ghișeu, plus timpul și costul deplasării. În plus, plata electronică elimină necesitatea transportului încasărilor la Trezorerie. Totuși, sistemele electronice de plată impun efectuarea unor operațiuni suplimentarede către organul fiscal, legate de contractarea unei bănci comerciale pentru intermedierea tranzacțiilor, a unui operator pentru sistemul de plată on-line prin pagina de internet, comunicarea bazei de date a contribuabililor către acesta, distribuirea credențialelor și, în cazul SNEP, înregistrarea sumelor recepționate în baza de date a contribuabililor și în conturile respective de venituri de la Trezorerie.

În concluzia analizei procedurilor de încasare, putem spune că plata electronică on-line reprezintă un progres clar pentru contribuabil, care nu mai este nevoit să se prezinte la ghișeele organului fiscal. În plus, dacă depunerea declarațiilor fiscale ar

¹⁵ Valorile sunt influențate semnificativ de numărul mare de personal cu studii medii, încadrat pe funcții de referent, de la casierii și ghișee.

¹⁶ Am utilizat la numitor valoarea tuturor impozitelor și taxelor locale, inclusiv a unora nefiscale (chirii, redevențe), deoarece sunt administrate de același personal al organelor fiscale.

¹⁷ Pentru comparație, costurile operaționale ale ANAF, raportate la încasările realizate, sunt de aproximativ 1%.

¹⁸ Potrivit Codului fiscal, pentru plata impozitelor pe proprietate aferentă întregului an, efectuată până la 31 martie, se acordă o bonificație de până la 10%, stabilită prin hotărâre a consiliului local respectiv.

putea fi făcută și electronic¹⁹, câștigul s-ar dubla. În atare situație, și necesarul de personal la ghișeele agențiilor fiscale s-ar diminua simțitor.

¹⁹ Cu posibilitatea ca autentificarea cu credențiale să suplinească lipsa semnăturii electronice.

A. plata în numerar	B. plata prin POS	C. plata prin card on-line sistem propriu	D. plata prin card on-line pe www.ghiseul.ro	contribuabilul merge la ghișeu	timpul petrecut de contribuabil	personalul de la ghișeu e implicat
depunerea formularului completat al declarației fiscale la ghișeul organului fiscal	depunerea formularului completat al declarației fiscale la ghișeul organului fiscal	depunerea formularului completat al declarației fiscale la ghișeul organului fiscal	depunerea formularului completat al declarației fiscale la ghișeul organului fiscal	da	15 minute completarea și depunerea	da
Înregistrarea declarației fiscale a contribuabilului în evidența fiscală electronică	Înregistrarea declarației fiscale a contribuabilului în evidența fiscală electronică	Înregistrarea declarației fiscale a contribuabilului în evidența fiscală electronică	Înregistrarea declarației fiscale a contribuabilului în evidența fiscală electronică	nu		da sau nu, depinde de organizarea sarcinilor
actualizarea evidenței fiscale ori de câte ori intervin modificări - contribuabilul se prezintă la ghișeu, iar funcționarul înregistrează noile date fiscale	actualizarea evidenței fiscale ori de câte ori intervin modificări - contribuabilul se prezintă la ghișeu, iar funcționarul înregistrează noile date fiscale	actualizarea evidenței fiscale ori de câte ori intervin modificări - contribuabilul se prezintă la ghișeu, iar funcționarul înregistrează noile date fiscale	actualizarea evidenței fiscale ori de câte ori intervin modificări - contribuabilul se prezintă la ghișeu, iar funcționarul înregistrează noile date fiscale	da	15 minute completarea și depunerea	da
	u.a.t. contractează o bancă comercială pentru intermedierea plății electronice	u.a.t. contractează o bancă comercială pentru intermedierea plății electronice	u.a.t. contractează o bancă comercială pentru intermedierea plății electronice	nu		nu
		u.a.t. contractează o firmă IT&C pentru realizarea și administrarea sistemului de plată on-line	u.a.t. se înrolează în SNEP, ajustându-și bazele de date și infrastructura hardware la cerințele acestuia	nu		nu
		u.a.t. transmite operatorului sistemului de plată on-line baza de date a contribuabililor, cu creanțele acestora și modificări ori de câte ori este cazul	u.a.t. transmite operatorului SNEP baza de date a contribuabililor, cu creanțele acestora și modificări ori de câte ori este cazul	nu		nu
stabilirea impozitului datorat anual	stabilirea impozitului datorat anual	stabilirea impozitului datorat anual	stabilirea impozitului datorat anual	nu		nu
tipărirea și transmiterea declarației de impunere	tipărirea și transmiterea declarației de impunere	tipărirea și transmiterea declarației de impunere	tipărirea și transmiterea declarației de impunere	nu		nu
contribuabilul se prezintă la ghișeu pentru plata impozitului	contribuabilul se prezintă la ghișeu pentru plata impozitului			da	5 - 10 minute obținerea notei de plata	nu
			organul fiscal preia de la SNEP credențialele pentru contribuabilii aflați în rolul fiscal la data înrolării	nu		nu
		<i>(distribuirea credențialelor, la ghișeele organului fiscal sau on-line sau prin expediere poștală sau distribuție cu ajutorul</i>	distribuirea credențialelor, la ghișeele organului fiscal sau prin expediere poștală cu confirmare de primire sau prin alte	da, dacă se distribuie la	5 minute, dacă se obține de la	da

		<i>inspectorilor fiscali sau a poliției locale)</i>	metode convenite cu operatorul SNEP	ghișeu	ghișeu	
			ori de câte ori se înregistrează un nou contribuabil, organul fiscal solicită SNEP emiterea credențialelor aferente, le colectează și le distribuie	nu		nu
funcționarul emite o notă de plată	funcționarul emite o notă de plată			nu		da
A. plata în numerar	B. plata prin POS	C. plata prin card on-line sistem propriu	D. plata prin card on-line pe www.ghiseul.ro	contribuabilul merge la ghișeu	timpul petrecut de contribuabil	personalul de la ghișeu e implicat
contribuabilul plătește în numerar la casierie				da	3-5 minute	da
	contribuabilul plătește la același ghișeu cu cardul			da	0	da
funcționarul înregistrează plata în baza de date, modificând/ stingând titlul de creanță asupra contribuabilului	funcționarul înregistrează plata în baza de date, modificând/ stingând titlul de creanță asupra contribuabilului			nu		da
funcționarul alocă sumă încasată în contul corespunzător de venituri				nu		da
sumele încasate zilnic sunt cumulate și repartizate pe conturi de venit				nu		nu
sume încasate zilnic sunt transportate la unitatea Trezoreriei Statului și vărsate în conturile aferente de venit				nu		nu
		contribuabilul accesează pagina internet și contul alocat și află suma de plată (cu ajutorul credențialelor sau a CNP)	contribuabilul accesează www.ghiseul.ro și contul alocat și află suma de plată (cu ajutorul credențialelor)	nu		nu
		contribuabilul plătește cu cardul pe pagina de internet	contribuabilul plătește cu cardul pe www.ghiseul.ro - ziua z	nu		nu
		operatorul paginii de internet înregistrează plata în baza de date a u.a.t.		nu		nu
		operatorul paginii de internet informează banca contribuabilului și banca intermediară	operatorul SNEP transmite băncii intermediare datele privind toate plățile	nu		nu

		a u.a.t. cu privire la tranzacție	efectuate într-o zi în beneficiul unei u.a.t.			
	banca contribuabilului debitează contul colector al u.a.t. de la banca contractată pentru intermedierea plății electronice	banca contribuabilului debitează contul colector al u.a.t. de la banca contractată pentru intermedierea plății electronice		nu		nu
	banca intermediară virează sumele colectate în conturile de venituri ale u.a.t. deschise la Trezoreria Statului	banca intermediară virează sumele colectate în conturile de venituri ale u.a.t. deschise la Trezoreria Statului	banca intermediară virează sumele colectate în contul colector al u.a.t. deschis la Trezoreria Statului	nu		nu
A. plata în numerar	B. plata prin POS	C. plata prin card on-line sistem propriu	D. plata prin card on-line pe www.ghiseul.ro	contribuabilul merge la ghișeu	timpul petrecut de contribuabil	personalul de la ghișeu e implicat
			organul fiscal, pe baza informațiilor privind tranzacțiile, primite de la operatorul SNEP, repartizează sumele încasate din contul colector în conturile de venituri și modifică baza de date a contribuabililor în sensul modificării/ stingerii creanțelor, pe baza plăților efectuate în ziua z	nu		nu
4	4	2	3	număr etape care îl implică pe contribuabil la ghișeu		
7	6	3	4	număr etape care îl implică pe funcționarul de la ghișeu		

Tabelul 5 - Procedurile efectuate de contribuabili și agențiile fiscale în diferite metode de plată a impozitelor

Sursa: Mind Research&Rating

	A. plata în numerar	B. plata prin POS	C. plata prin card online sistem propriu	D. plata prin card online pe www.ghiseul.ro
Timp consumat ²⁰	1,5 ore	1 oră		
Contribuabil ²¹	4	4	2	3
Funcționar	7	6	3	4

Tabelul 6 - Sinteza timpului și operațiunilor necesitate de metodele de plată a impozitelor și taxelor locale

Sursa: Visa Europe

Plecând de la concluziile Tabelului 5, am încercat să estimăm diferența de costuri directe și indirecte suportate de contribuabili și de societate în scenariile B, C și D față de scenariul A (actual, plată cu numerar la ghișeu). Ipotezele luate în calcul au fost:

- Estimarea include numai contribuabilii din municipii²², la plata impozitului pe proprietate. În aceste condiții, numărul contribuabililor persoane fizice este de 3.400.000, iar volumul încasărilor 954 milioane lei.
- Presupune că, dintre aceștia, jumătate sunt persoane active (angajați), iar ceilalți pensionari sau în alte situații. Impozitele sunt achitate într-o singură tranșă.
- Salariul mediu brut pe economie a fost în anul 2012 de 2.100 RON/lună.
- Timpul petrecut în plus de un contribuabil pentru plata fizică la ghișeu, față de varianta plată online, timp care include și deplasarea către/dinspre ghișeu, este în medie de 1 oră.
- Timpul suplimentar consumat de plătitorii care achită în numerar (A) față de ceilalți (B, C, D), ca urmare a retragerii sumelor necesare de la bancomat, este, în medie, 20 de minute.
- Comisionul de retragere aplicabil în scenariul A este, în medie, 0,4% din suma achitată.
- Dacă plata este efectuată prin POS - scenariul B -, sunt aplicabile bonusuri din partea băncilor pentru contribuabili. Astfel, deținătorul cardului poate primi înapoi până la 1% din suma achitată la POS. Presupunem că, în medie, 25% din valoarea plătită prin POS induce un asemenea bonus.
- Timpul consumat de funcționari pentru procesarea unei tranzacții pentru un contribuabil este în medie de 10-15 minute.

²⁰ Este vorba de timpul petrecut de contribuabil cu deplasarea către și de la agenția fiscală, precum și retragerea, după caz, a numerarului necesar de la bancomat.

²¹ Numărul operațiunilor pe care contribuabilul este obligat să le efectueze la ghișeele agențiilor fiscale locale.

²²Inclusiv municipiul București.

	B	C	D
Diferență nr. etape contribuabil	0	-2	-1
Diferență nr. etape funcționari	-1	-4	-3
Economii pentru contribuabili (ore petrecute la ghișeu)	846.667		
Economii pentru contribuabilii activi (lei operațiuni la ghișeu)	5.556.250		
Economii pentru funcționari (lei operațiuni la ghișeu)	11.112.500		
Economii pentru contribuabilii activi (lei la ghișeu)	0	11.112.500	5.556.250
Economii pentru contribuabilii activi (ore aferente deplasării)	0,33	1,33	1,33
Economii pentru contribuabilii activi (costuri aferente deplasării - lei)	7.334.250	29.559.250	29.559.250
Economie totală la contribuabilii activi (lei)	7.334.250	40.671.750	35.115.500
Economie totală la funcționari (lei)	11.112.500	44.450.000	33.337.500
Sume returnate contribuabililor care achită prin POS (0,4% pentru 25% din suma achitată - lei)	1.270.000	0	0
Economie totală monetizată, în lei²³	19.716.750	85.121.750	68.453.000

Tabelul 7 - Estimarea economiilor potențiale față de scenariul A (plată numerar la ghișeu) ca timp (ore) și prin monetizare (în lei)

Sursa: Visa Europe

Din Tabelul 7 rezultă că, pe lângă simplificarea operațiunilor, plata cu cardul poate aduce și economii atât pentru organele fiscale, cât mai ales pentru contribuabili. Astfel, timpul de lucru câștigat de aceștia prin plata cu cardul on-line ar putea echivala cu valori de 35 milioane de lei - 40 milioane de lei, în cazul utilizării exclusive a metodei de plată respective. La acestea se adaugă câștigurile calculate din timpul de lucru economisit al funcționarilor, care ar valora între 33 de milioane lei și 44 milioane lei. Chiar și în cazul plății cu cardul prin POS economiile sunt semnificative, putând ajunge la 20 de milioane lei.

²³Nu acoperă contribuabilii pensionari, inactivi, etc.

2.4 IT&C în plata impozitelor locale

2.4.1 Accesul populației la internet

Utilizatorii de internet care dețin carduri electronice de plată reprezintă grupul țintă extins al plății on-line a impozitelor locale. În lipsa unor date care să reflecte îndeaproape acești indicatori, putem folosi variante alternative colectate de Institutul Național de Statistică.

Un prim asemenea indicator este accesul la internet al populației, care s-a dublat în ultimii 5 ani, 43% dintre gospodării beneficiind în anul 2011 de această dotare. Ritmul de creștere a fost constant și nu există indicii că s-ar diminua în următorii ani. Distribuția pe grupe de vârstă a capilor gospodăriilor cu acces la internet arată concentrarea în intervalele 16-24 de ani (atinge chiar 83% în anul 2011) și 25 - 34 de ani (64%). În mod predictibil, gradul de penetrare scade sub 25% în cazul gospodăriilor cu capi ai familiei în vârstă de peste 65 de ani.

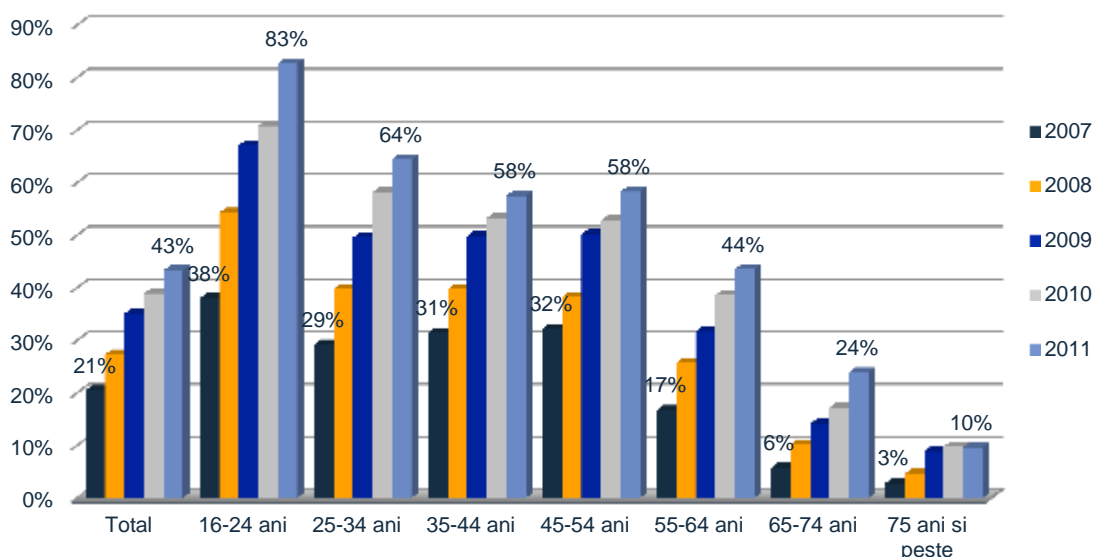


Figura 6 - Ponderea gospodăriilor care au acces la Internet acasă, pe grupa de vârstă a capului gospodăriei, în total gospodării din fiecare grupă de vârstă

Sursa: Institutul Național de Statistică

Relevant este și numărul persoanelor care au utilizat cel puțin o dată internetul, presupunând că își vor dezvolta un obicei din această practică în anii următori. Și în acest caz, numărul celor care au răspuns afirmativ este în creștere continuă, contabilizând 60% din populația urbană cu vârste între 16 și 74 de ani și 22% din cea rurală echivalentă. În total, peste 7,7 milioane de români accesaseră cel puțin o dată internetul în anul 2011, iar ritmul de creștere nu dă semne de atenuare deocamdată.

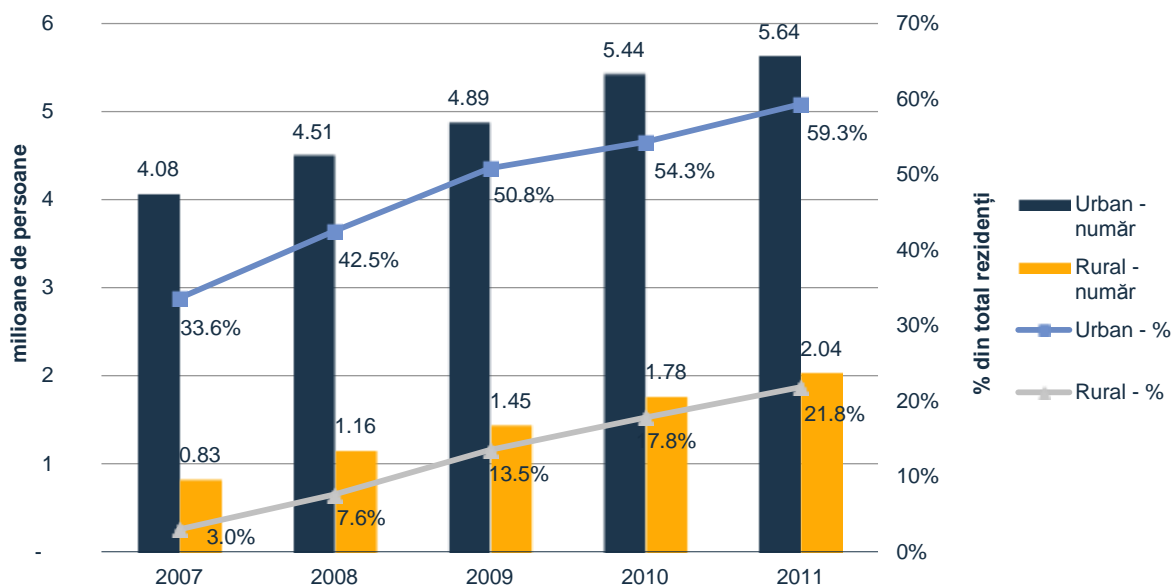


Figura 7 - Numărul persoanelor de 16-74 ani, care au accesat vreodată Internetul, pe medii de rezidență

Sursa: Institutul Național de Statistică

2.4.2 Plățile electronice în România

În ceea ce privește utilizarea cardurilor electronice pentru plăți, situația este puțin mai nuanțată. Potrivit rapoartelor publicate de Banca Națională a României, în ultimii patru ani, numărul cardurilor active în circulație a involuat, la 10,8 milioane, din care peste 80% carduri de debit, iar restul de credit. În schimb, numărul și valoarea trimestrială a tranzacțiilor de plată au crescut constant în ultimii trei ani, ceea ce arată că posesorii de carduri, deși în stagnare ca număr, le găsesc acestora utilitatea tot mai frecvent.

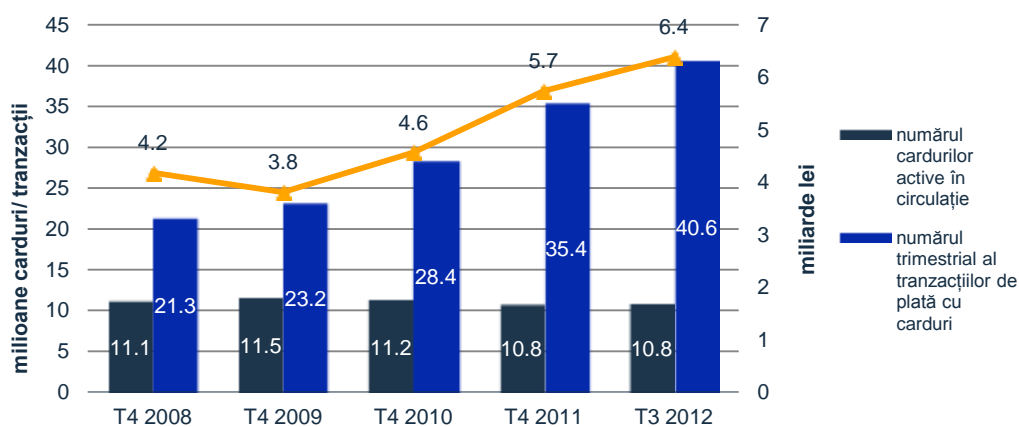


Figura 8 - Tendințe în privința numărului de carduri bancare și a tranzacțiilor de plată

Sursa: Banca Națională a României

Desigur, ar fi prematur să considerăm că cei care au internet și fac plăți cu cardul vor adopta imediat și plata on-line a impozitelor. În primul rând, o bună parte a subiecților e formată din tineri care încă nu au proprietăți. Cu toate acestea, în condițiile existenței unor sisteme ușor de utilizat, de încredere și bine mediatizate, plata on-line a impozitelor va găsi în rândul acestei categorii un teren fertil în următorii ani.

2.4.3 Plăți electronice ale impozitelor locale

Contribuabilii români au, teoretic, la îndemână o multitudine de instrumente electronice de plată a impozitelor locale:

- plata cu cardul prin POS (point of sale) la ghișeul organului fiscal local;
- plata cu cardul prin internet (on-line) prin sisteme proprii sau prin www.ghiseul.ro.

Din nefericire, numărul mare de administrații fiscale se materializează și în practici diferite de încasare, iar la sfârșitul anului 2012 numai 188 de primării ofereau debitorilor cel puțin una dintre variantele electronice de plată. După cum arată tabelul 8, cele mai multe facilități de plată cu cardul erau oferite de cele 103 municipii, însă nici acelea în integralitate. Procentele în cazul orașelor erau și mai mici, iar la comune infime. Cel mai răspândit instrument de plată este POS-ul; în total, 83% din primăriile sus-menționate ofereau posibilitatea plății prin POS, care rămâne instrumentul preferat de contribuabilii români ce achită impozitele cu cardul. Sistemele de plată on-line erau disponibile în 95 de primării, din care 60 înrolate în SNEP (dintre acestea 38 sunt municipii și 4 sectoare ale municipiului București).

categorie u.a.t.	on-line	POS	POS și on-line	Total
sectoare		2	4	6
comune	9	40	1	50
municipii	11	20	41	72
orașe	11	31	18	60
Total	31	93	64	188

Tabelul 8 - Numărul primăriilor care ofereau instrumente electronice de plată a impozitelor la sfârșitul anului 2012

Sursa: Visa România, www.ghiseul.ro

Evoluția anuală a penetrării instrumentelor de plată cu cardul a impozitelor și taxelor locale nu este spectaculoasă, însă este semnificativă; astfel, în anul 2012, 30 de primării ofereau în plus asemenea facilități față de anul anterior (+19%). Cea mai importantă evoluție a avut loc în rândul sistemelor on-line, al căror număr aproape s-a dublat, de la 52 la 95 de primării. Același procent de creștere este valabil pentru plata on-line prin SNEP (de la 32 la 60).

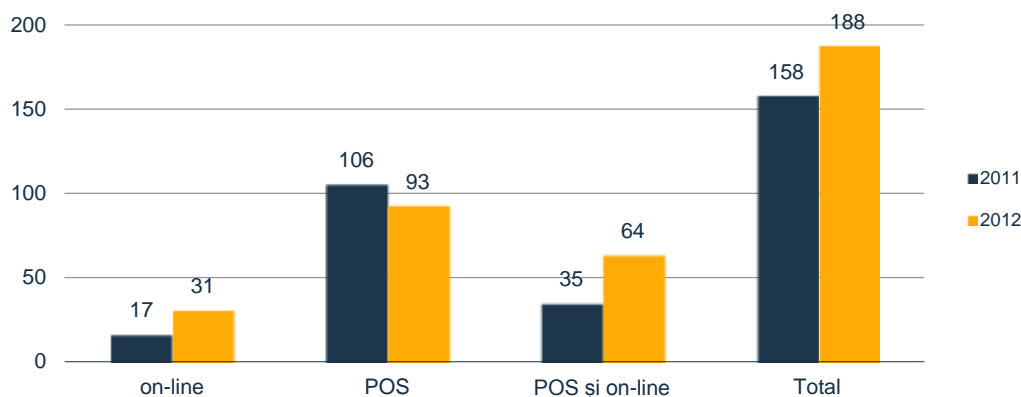


Figura 9 - Evoluția numărului primăriilor care acceptă plata cu cardul în anul 2012 față de anul 2011

Sursa: Visa România

Mai puțin de o zecime din încasările din impozite și taxe locale de la persoane fizice se plătiseră cu cardul în primul semestru al anului 2012, iar dintre acestea aproape 90% prin POS. Cele mai mari sume s-au încasat în municipii, însă cele șase sectoare ale municipiului București au realizat volume apropiate (vezi Tabelul 9). În toate cazurile a dominat POS-ul. Sumele colectate în orașe și comune au fost neglijabile, ceea ce indică probabil o lipsă de familiarizare a plății cu cardul, care pare să fie utilizat mai mult pentru retrageri de numerar. În ceea ce privește tranzacțiile, lipsa datelor ne împiedică să facem comparații cu anii anteriori, însă relatările interlocutorilor intervievați în pregătirea acestui raport indică ritmuri de creștere importante, chiar dacă baza de plecare este redusă.

categorie u.a.t.	on-line proprii	POS	SNEP	Total
sectoare	1,48	30,20	0,74	32,41
comune	0,002	0,43	0,00	0,44
municipii	5,17	30,81	0,90	36,88
orașe	0,13	0,68	0,00	0,82
Total	6,78	62,13	1,64	70,55

Tabelul 9 - Sumele încasate la bugetele locale prin instrumente electronice de plată a impozitelor în primul semestru al anului 2012 (mil. lei)

Sursa: Visa România, Indeco Soft, Mind Research&Rating

Mediile pe tranzacție ale plăților încasate de organele fiscale din municipiul București interviuate pentru acest raport, precum și din cele 13 primării înscrise în sistemul Global Pay, s-au situat în jurul sumelor de 250 de lei pentru persoane fizice și 1.200 de lei pentru persoane juridice. Circa 80% din sumele recepționate au provenit de la persoane fizice.

Media pe tranzacție - persoane fizice	250
Media pe tranzacție - persoane juridice	1.200

Tabelul 10 - Media încasărilor pe tranzacții efectuate cu cardul în anul 2012

Sursa: Visa România, Indeco Soft, Mind Research&Rating

2.5 Neajunsuri ale instrumentelor actuale de plată on-line a impozitelor locale

Până la mijlocul anului 2012, toate primăriile din România trebuiau să se înroleze în SNEP și să ofere contribuabililor posibilitatea de a-și plăti on-line impozitele locale. La acea dată numai 36 se înrolaseră, iar alte 12 s-au adăugat până în luna noiembrie. Eșecul generalizării SNEP arată că proiectul, deși atractiv pentru mulți, are deficiențe ce trebuie corectate. Majoritatea lor nu sunt specifice SNEP, ci se întâlnesc la orice sistem de plată on-line. Din analizele noastre, cele mai importante deficiențe se dovedesc a fi:

(i) Distribuirea credențialelor. Articolul 11 al Codului de procedură fiscală și normele sale metodologice de implementare stabilesc că „datele referitoare la identitatea contribuabililor, natura și quantumul obligațiilor fiscale, natura, sursa și suma veniturilor debitorului, plăți, conturi, rulaje, transferuri de numerar, solduri, încasări, deduceri, credite, datorii, valoarea patrimoniului net intră în categoria informațiilor de natura celor considerate a fi secret fiscal”. Restricțiile au fost preluate în H.G. nr. 181/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind implementarea Sistemului electronic de încasare a impozitelor și taxelor locale și în Ordinul MCSI nr. 168/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind Sistemul Național

Electronic de Plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar. Primul act normativ reglementează înființarea și condițiile de operare a sistemelor proprii de plată cu cardul prin internet și prevede, la articolul 19, că „elementele de identificare și autentificare în Sistem se înmânează solicitantului în plic închis, ștampilat de către entitatea fiscală. Înmânarea plicului se face numai după verificarea identității solicitantului”. La rândul său, OMCSI nr. 168/2011 impune obligativitatea instituțiilor publice înrolate în SNEP să comunice contribuabililor informații privind autentificarea în sistem. Astfel, multe organe fiscale locale interpretează prevederile cumulate ale celor trei acte normative drept obligativitatea ca orice sistem de plăți on-line să fie bazat pe credențiale, cel puțin pentru obținerea de către contribuabili a informațiilor privind debitele de plată. Simpla introducerea codului numeric personal nu este considerată o garanție a secretului fiscal.

În practică, multe sisteme de plată on-line tratează aceste restricții cu mai multă flexibilitate, deoarece distribuirea credențialelor s-a dovedit deja a fi un proces extrem de lent. Costurile impuse de transmiterea lor prin poștă²⁴ au descurajat primăriile de la distribuția sistematică, contribuabilii nu le-au ridicat de la ghișeele agențiilor fiscale, iar instituțiile publice nu au stabilit și alte metode de transmitere (de exemplu, prin banca emitentă a cardurilor).

Mulți actori implicați consideră că, actualmente, distribuirea credențialelor este cea mai mare piedică în generalizarea SNEP, cel puțin în u.a.t. înrolate, și în răspândirea celorlalte sisteme de plată on-line. În același timp, nesiguranța conformării la prevederile legale poate descuraja primăriile și operatorii cu abordare mai flexibilă în a-și promova produsele.

(ii) Proceduri de implementare. Înființarea unui sistem electronic de plată on-line impune contractarea unei bănci comerciale care să intermedieze tranzacțiile și a unui operator al sistemului de plată. Contractele trebuie reînnoite anual. Pentru multe primării de dimensiuni reduse și fără personal specializat, corvoada achizițiilor publice se poate dovedi determinantă.

În plus, înrolarea în SNEP implică și adaptarea sistemelor informatice, a structurii bazelor de date existente, comunicarea acestora operatorului, conectarea la rețelele de comunicații ale statului (STS), depunerea documentațiilor la sediul Centrului Național de Management pentru Societatea Informațională. Din nou, pentru mulți primari și funcționari din compartimentele de administrare fiscală, aceste proceduri sunt prea complicate, dovadă stând numărul mic al u.a.t. înrolate în SNEP în cei doi ani de la înființare (doar 1,5% din total).

(iii) Costurile de înființare și operare. Achiziția unui sistem nou de plată cu cardul on-line poate ajunge până la 15.000 de euro pentru o unitate administrativ-teritorială de mari dimensiuni. La acestea se adaugă echipamentele suplimentare necesare și instruirea personalului. În funcționare, este necesar un contract de mentenanță, în baza căruia operatorul sistemului să întrețină pagina de internet, să publice informațiile privind debitele, să realizeze operațiunile de plată, să actualizeze bazele de date fiscale, toate în condiții de siguranță a tranzacțiilor.

Nu în ultimul rând, comisioanele bancare, care se pot ridica până la 2% din valoarea tranzacțiilor, sunt uneori descurajante pentru autoritățile locale. Unele dintre

²⁴ Ar fi nevoie de două expedieri cu confirmare de primire pentru fiecare credențial - cont și parolă - a câte 5,5 lei pe plic.

acestea nu sunt dispuse să le suporte din bugetele locale, iar transferul lor asupra contribuabililor are ca efect demotivarea acestora.

(iv) Multitudinea instrumentelor de plată. Existența unei oferte diverse este binevenită, însă nu și atunci când procedurile de autentificare și de plată sunt diferite. Există cazuri în care, pentru aceeași primărie, se cer credențiale la consultarea debitelor și plata impozitelor prin SNEP, dar nu și la informarea și tranzacționarea prin sistemul propriu. De asemenea, procedurile de decontare și actualizare a bazelor de date sunt diferite. Cele prin SNEP sunt mai complicate și impun un efort suplimentar din partea organelor fiscale în repartizarea sumelor încasate din contul colector de la Trezorerie în conturile de venituri și în modificarea bazei de date a contribuabililor în sensul modificării/ stingerii creanțelor acestora, pe baza plăților efectuate. În alte situații, contribuabilii primesc două seturi de credențiale, unul pentru sistemul propriu de plată on-line, iar celălalt pentru SNEP. Toate acestea diferențe de operabilitate fac din promovarea plăților on-line o activitate fără entuziasm și eficiență.

(v) Lipsa promovării și a suportului pentru plătitori. În afara mediatizării de care a beneficiat odată cu aprobarea H.G. nr. 1235/2010, SNEP nu a fost promovat în mod sistematic nici de către Guvernul României și nici de către primării. Probabil că numărul redus de instituții înrolate este un factor de descurajare în conceperea și implementarea unei campanii de acest gen, însă nivelul de informare a contribuabililor în privința avantajelor plății on-line a impozitelor nu va crește de la sine. În ceea ce privește relația cu contribuabilii, SNEP este deficitar, ca urmare a lipsei unui call-center și a feed-back-ului ce trebuie acordat plătitorilor²⁵.

În cazul sistemelor proprii de plată on-line, primăriile se limitează la anunțuri pe paginile de internet sau la sediile agențiilor fiscale. Nici măcar deciziile de impunere sau scrisorile transmise de primarii locuitorilor nu conțin referiri la posibilitatea plății electronice a impozitelor locale.

2.6 Plata on-line a impozitelor, un plus de eficiență

2.6.1 Câștigurile pentru România ale plății on-line

Nu încapă îndoială că plata cu cardul a impozitelor locale ar simplifica atât viața contribuabililor, cât și a organelor fiscale. Pentru contribuabil dispăre imperativul prezenței fizice la ghișeele agențiilor fiscale. Astfel, timpul economisit cu transportul și plata propriu-zisă poate fi folosit în activități economice sau cu familia, iar cheltuielile de deplasare redirecționate către consum.

În privința organelor fiscale, după cum am arătat în ultima secțiune a capitolului 2 (vezi Tabelul 5), plata on-line elimină o serie de proceduri în relația directă cu contribuabilii. Este greu de crezut că instrumentele electronice de plată vor avea în viitorul apropiat un asemenea grad de penetrare încât să impună desființarea tuturor ghișeelor și a casierilor. În prezent, personalul acestora realizează și alte activități, pe lângă procesarea notelor de plată, a operațiunilor prin POS și încasări. Totuși, o reducere semnificativă a numărului de ghișee și chiar închiderea unor sedii de agenții fiscale pot fi întrevăzute dacă plățile on-line ar lua avânt (vezi subcapitolul

²⁵ Autorii acestui raport au efectuat plăți cu cardul prin SNEP, dar nu au primit confirmarea de plată prin email, așa cum ar fi fost obligatoriu, potrivit Ordinului MCSI nr. 168/2011.

următor). O parte a personalului ar putea fi transferat către alte activități (de back-office), iar economiile totale realizate cu cheltuielile salariale, chirii, utilități, consumabile și tipărituri ar compensa comisioanele datorate băncilor comerciale pentru intermedierea plăților prin internet.

Alocarea mai multor resurse dinspre relația cu contribuabilii spre activitățile de supraveghere, inspecție fiscală, executare silită și IT ar aduce un aport important în eficiența funcționării organelor fiscale locale și în gradul de conformare la plată. Ca și în cazul ANAF, există o supra-alocare de resurse umane în relația cu clienții, preluarea și procesarea primară a documentelor, drept rezultat al nivelului redus al informatizării de-a lungul ultimelor decenii. În schimb, activitățile de supraveghere, analiză de risc și inspecție fiscală sunt slab reprezentate, cu consecințe nefaste asupra colectării. Este adevărat că asemenea sarcini presupun abilități complexe de analiză, asociate cu studiile superioare, pe care personalul degrevat de la ghișee nu le deține. În plus, politica de personal din sectorul public din ultimii 4 ani împiedică recrutările din afara sistemului. Totuși, dacă până în prezent a lipsit voința politică sau managerială de reformă a organizării și activităților administrațiilor fiscale locale, probabil că generalizarea plăților on-line se va dovedi un stimulent suficient de puternic în această direcție.

Pe lângă câștigul evident pentru contribuabil, plata cu cardul a impozitelor va determina creșterea complexității și volumului activităților de procesare a plăților (vezi Tabelul 5). Totuși, acest lucru nu trebuie să conducă automat la suplimentarea personalului sau la creșterea costurilor operaționale. Sistemele pot fi concepute să nu necesite intervenția masivă a factorului uman și să nu irosească astfel economiile realizate în relația directă cu contribuabilii. În plus, organele fiscale pot să-și adapteze programele informatice la activități mai complexe de prelucrare a ordinelor de plată primite de la operatorii sistemelor electronice. Pe termen mediu, costurile inițiale vor fi compensate de creșterea gradului de colectare a veniturilor și a conformării la plată, ca urmare atât a creșterii accesibilității contribuabililor la modalități de plată de la distanță, cât mai ales a atenției suplimentare acordate inspecției și supravegherii fiscale.

Gradul redus de utilizare a plăților on-line nu ne permite să realizăm o evaluare empirică impactului acestora asupra gradului de colectare a impozitelor locale în ultimii ani, în special a celor pe proprietate. Totuși, câteva grupuri sociale par a fi mai receptive la metodele electronice de plată și ar putea influența volumul încasărilor la bugetele locale, respectiv:

- persoanele care au emigrat, dar păstrează proprietăți în România²⁶;
- persoanele plecate temporar la muncă în străinătate, care au reședința în România și dețin imobile în țară²⁷;
- persoanele cu domiciliul în România, care dețin mai multe proprietăți în localități diferite;
- persoanele care realizează frecvent plăți on-line cu cardul;
- persoanele care efectuează plăți prin internet banking;
- persoanele care achiziționează locuințe prin credit ipotecar și plătesc ratele on-line.

²⁶ Problema cea mai mare cu acest grup este distribuția credențialelor.

²⁷ Idem.

Dacă SNEP sau primăriile ar putea să le informeze și apoi să fructifice disponibilitatea acestor grupuri sociale pentru plățile on-line, atunci cu certitudine s-ar bucura de încasări suplimentare (caeteris paribus).

2.6.2 Simularea impactului creșterii plăților cu cardul

Ne-am propus să estimăm impactul asupra costurilor de administrare fiscală și încasărilor în cazul în care ponderea plăților cu cardul de la persoanele fizice - prin POS și on-line - ar atinge niveluri semnificative din totalul veniturilor. Intenția demersului a fost de a cuantifica în bani avantajele utilizării pe scară largă a acestor modalități de plată și de a le prezenta autorităților publice și actorilor interesați. Gradele ipotetice de penetrare testate au fost 20% și 30% - atât din venituri colectate, cât și din tranzacțiile efectuate -, iar efectele au fost măsurate asupra cheltuielilor de administrare - personal și bunuri și servicii - și încasărilor din principalele tipuri de venituri locale (vezi Tabelul 11).

În ceea ce privește cheltuielile, colectarea a 20%, respectiv 30%, din venituri prin plata cu cardul determină scăderea necesarului de personal în relația directă cu contribuabilii - la ghișee și casierii -, în procesarea primară a documentelor, precum și închiderea unor agenții fiscale în municipii și sectoarele municipiului București. Așadar, economiile se reflectă atât în cheltuielile salariale, cât și în cele cu bunuri și servicii.

În cazul încasărilor, gradul de colectare se ameliorează pentru toate sursele testate, deoarece anumite grupuri de plătitori care nu aveau posibilitatea sau nu erau dispuși să se prezinte personal la ghișee au acces la mijloace de plată care nu necesită contactul direct cu funcționarii. Desigur, contribuabilii care utilizează plata cu cardul nu sunt numai dintre actualii rău-platnici, ci și dintre cei care se conformează la plată. Prin urmare, grupul plătitorilor cu cardul a fost divizat²⁸, iar efectele asupra gradului de colectare ponderate în consecință.

Grad de colectare prin plata cu cardul	20% la persoane fizice	30% la persoane fizice
Personal al organelor fiscale implicat în contactul direct cu contribuabilii la ghișee	Circa 2.000 din 12.500	
Ponderea funcțiilor degrevate de activitatea de la ghișee și de procesare primară a documentelor	Între 0% și 30% din personalul implicat în contactul direct cu contribuabilii la ghișee, în funcție de categoria de u.a.t. și numărul posturilor ocupate în prezent	
Numărul funcțiilor degrevat de activitatea de la ghișee și de procesare primară a documentelor	Aproximativ 400 de funcții ocupate	Aproximativ 575 de funcții ocupate

²⁸ Unul din grupurile importante de contribuabili care ar folosi plata cu cardul on-line ar fi românii plecați la muncă în străinătate, al căror număr este estimat la 3 milioane.

Reducerea cheltuielilor cu bunuri și servicii determinată de diminuarea relației directe cu contribuabilii	Între 3% și 5% în funcție de categoria de u.a.t. și numărul agenților fiscale deschise în prezent	Între 4% și 7% în funcție de categoria de u.a.t. și numărul agenților fiscale deschise în prezent
Total economii anuale cu administrarea fiscală	Aproximativ 15 milioane de lei, respectiv 3,5% din cheltuielile estimate pentru anul 2011	Aproximativ 23 milioane de lei, respectiv 5% din cheltuielile estimate pentru anul 2011

Tabelul 11 - Sinteza economiilor cu cheltuielile de administrare în cazul creșterii la 20% și, respectiv, 30% a plăților cu cardul

Sursa: Visa Europe, Mind Research&Rating

Economiile cu cheltuielile de administrare în cazul colectării a 20% din venituri prin plata cu cardul s-ar ridica la circa 3,5% din costurile actuale de administrare, o valoare suficientă pentru acoperirea comisioanelor de tranzacționare pentru plăți de peste 750 de milioane lei.

În cazul atingerii unui nivel de 30% a plății cu cardul din totalul veniturilor, numărul funcțiilor degrevate de sarcini ar putea ajunge la 575, ceea ce ar determina economii la cheltuielile de personal și bunuri și servicii de 5%, respectiv 23 de milioane lei. Economii astfel realizate ar putea acoperii comisioanele de tranzacționare pentru plăți de peste 1,15 miliarde lei.

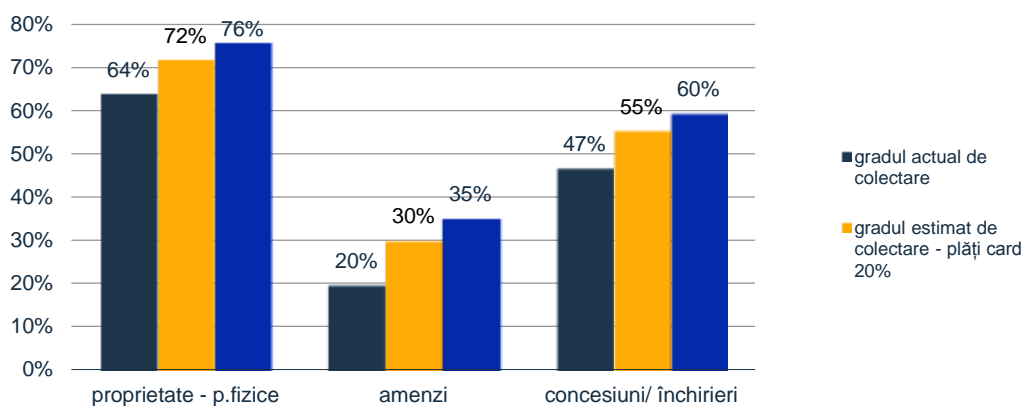


Figura 10 - Gradul de colectare a veniturilor la bugetele locale în cazul în care plățile cu cardul ar atinge niveluri semnificative, comparativ cu situația actuală

Sursa: Visa Europe, Mind Research&Rating

În ceea ce privește efectele asupra încasărilor, creșterea penetrării plăților cu cardul la 20% din total ar aduce un aport de 8 puncte procentuale (pp) la gradul de colectare al impozitelor pe proprietate, 10 pp la amenzi și alte 8 pp la redevențe și chirii (vezi Figura 10). Raportate la încasările din anul 2011, aceste majorări s-ar materializa în venituri suplimentare totale de peste 500 milioane de lei, din care jumătate din impozite pe proprietate, o treime din amenzi și restul din redevențe și chirii (vezi Figura 11). Aportul astfel calculat reprezintă 18% din totalul încasărilor din aceste surse în anul 2011.

În cazul unui nivel al plăților cu cardul de 30% din veniturile colectate, impactul asupra gradului de colectare și încasărilor ar fi și mai mare: o creștere cu 12 puncte procentuale colectării impozitelor pe proprietate, 15 pp la amenzi și 13 pp la redevențe și chirii (vezi Figura 10). În privința veniturilor realizate, aportul ar fi de peste 750 de milioane lei, respectiv 28%, față de anul 2011, din care 350 de milioane lei din impozite pe proprietate (vezi Figura 11).

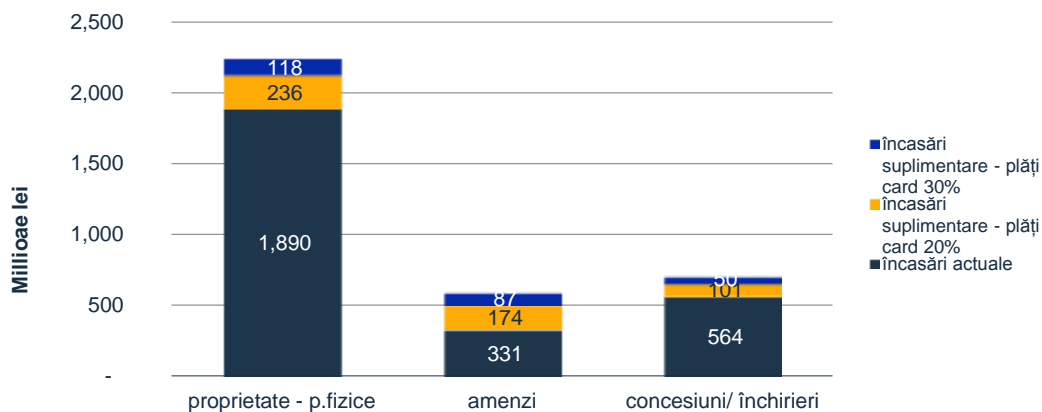


Figura 11 - Încasări suplimentare la bugetele locale în cazul în care plățile cu cardul ar atinge niveluri de 20% și, respectiv, 30%

Sursa: Expertforum, Mind Research&Rating

2.6.3 Plata cu cardul a impozitelor în alte state ale Uniunii Europene

În statele Uniunii Europene funcționează modalități accesibile de plată on-line a taxelor și impozitelor locale, instituite și dezvoltate în condiții de siguranță și eficiență. Ca studiu de caz, s-a reținut în analiză practica plății cu cardul a impozitului pe proprietate în Marea Britanie, Germania, Spania și Franța. De reținut, ca notă generală pentru cazurile studiate, că majoritatea municipalităților recomandă și încurajează plata prin debit direct a impozitelor, contribuabilului retrăgându-i-se din contul personal suma datorată, fără ca aceasta să plătească vreun comision ori să desfășoare vreo activitate suplimentară. Avantajele acestei modalități de plată sunt multiple: se economisesc bani pe taxe poștale și pe papetărie, se evită cheltuielile de deplasare și așteptare, nu trebuie să completezi un formular în fiecare an.

Marea Britanie

În Anglia, primăriile promovează activ plata on-line a impozitelor locale, înștiințând totodată cetățenii plătitori care a fost destinația fondurilor colectate în anul anterior.

Pentru a putea plăti on-line impozitul pe proprietate (council tax), municipalitatea îi atribuie proprietarului de imobil un cod numeric (council tax account number) și i-l comunică prin intermediul înștiințării privind valoarea impozitului datorat. Plata on-line se face introducând acel cod numeric, care este tipărit, de regulă, în partea superioară a înștiințării emise de autoritatea locală.

Germania

Impozitul pe proprietate se stabilește de către fiecare municipalitate individual. Plata se poate face trimestrial sau anual, în avans. Înștiințarea de plată trimisă

plătitorului de impozit pe proprietate cuprinde un cod individual, care diferă de la factură la factură și care va fi folosit în momentul efectuării plății on-line.

Spania

Madrilenii au posibilitatea să plătească on-line impozitul pe proprietate fie folosind semnătura electronică, fie folosind certificatul digital primit de la primărie.

În Barcelona, proprietarul unei locuințe poate efectua on-line acest tip de plată și fără a avea certificatul digital, pe baza ID-ului și a informațiilor cuprinse pe factura emisă în anul anterior.

Franța

Plata on-line impozitului pe proprietate se face folosind numărul de impozitare unic (numero fiscal), atribuit fiecărei persoane în parte.

2.7 Măsurile de politici publice pentru stimularea plăților on-line

Sistemele de plată cu cardul a impozitelor locale în România sunt în fază incipientă de dezvoltare, nu acoperă decât o mică parte a administrațiilor locale, sunt fragmentate, au proceduri de funcționare neunitare, sunt pe alocuri complicate și nu sunt cunoscute de marea masă a contribuabililor. În ciuda tuturor avantajelor potențiale și demonstrate, rezultatul acestor deficiențe este gradul redus de utilizare a plăților on-line și inerția instituțiilor publice în a le adopta și promova.

Probleme precum cele sus menționate nu sunt resimțite la nivel sistemic deoarece tranzacțiile sunt încă puține. Totuși, pe măsură ce va crește gradul de utilizare, ele nu vor întârzia să producă blocaje atât din perspectiva funcționării sistemului, cât și a siguranței tranzacțiilor.

De aceea, în finalul acestui raport supunem atenției autorităților publice un set de recomandări de politici menite să le sprijine în promovarea plăților cu cardul și să preîntâmpine disfuncționalități compromițătoare. Propunerile, divizate în funcție de termenul dorit de implementare, sunt atât de natură legislativă, cât și funcțională.

Pe termen scurt (în următorul an)

Clarificarea regimului comisionului de tranzacționare prevăzut de H.G. nr. 1235/2010 pentru plățile efectuate prin SNEP. Alin. (2) al articolului 10 lasă autorităților locale libertatea de a decide cine suportă comisionul de tranzacționare. Unele dintre acestea au optat pentru punerea în sarcina contribuabilului, ceea ce nemulțumește potențialii plătitori și contravine Directivei Serviciilor de Plăți a Uniunii Europene (64/2007/CE). Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale a elaborat un proiect de hotărâre a Guvernului pentru corectarea alineatului (2) și punerea comisionului exclusiv în sarcina instituției beneficiare a plății. Aprobarea în scurt timp a proiectului de către Guvern este necesară și binevenită.

Clarificarea regimului credențialelor. Obligatorietatea utilizării credențialelor în SNEP este impusă de prevederile privind secretul fiscal din Codul de procedură fiscală. Deoarece distribuirea acestora este și costisitoare și complexă, organele fiscale locale au preferat să le pună la dispoziția contribuabililor - la cerere - numai prin ghișeele agenților fiscali locale. Ținând cont că grupul țintă al plăților on-line este format tocmai din persoane care evită ghișeele, este ușor de înțeles de ce numai o mică parte din credențialele aflate în posesia primăriilor înrolate în SNEP au fost distribuite²⁹. În prezent, se poate spune că acesta este cel mai mare obstacol în calea generalizării plăților on-line. În lipsa unei schimbări în direcția creșterii accesului populației la credențiale sau renunțării la acestea, SNEP își va pierde potențialul de creștere și va rămâne un sistem cu utilizare restrânsă.

Sistemele proprii de plată on-line ale primăriilor abordează neuniform problema credențialelor, unele solicitându-le, iar altele nu. Totuși, chiar și în cel de-al doilea caz, încasările nu sunt semnificative deoarece plățile nu sunt promovate. Reglementările privind secretul fiscal descurajează aceste primării să mediatizeze posibilitatea plății on-line fără credențiale, de teama diseminării unor informații despre proprietățile și debitele persoane publice etc.

²⁹ Reprezentanții uneia dintre cele mai mari administrații fiscale locale din țară, printre primele înrolate în SNEP, au recunoscut că au distribuit numai 7.000 de credențiale față de 280.000 de intrări în rolul fiscal.

Așadar, viitorul plății on-line a impozitelor în România depinde de modul în care va fi soluționată problema secretului fiscal și a credențialelor. Există două abordări posibile:

(i) Prevederile privind secretul fiscal să fie relaxate, în sensul excluderii de sub incidența sa a datelor privind identitatea contribuabililor, natura și cuantumul obligațiilor față de organele fiscale locale. În definitiv, astfel de informații - cu excepția cuantumului sumelor de plată - sunt publice de ani de zile în declarațiile de avere ale personalului din sectorul public, fără să fi cauzat cuiva pagube materiale sau de imagine.

- a. În acest scenariu, obținerea informațiilor privind sumele de plată s-ar face numai pe baza codului numeric personal al contribuabilului și fără credențiale. O asemenea soluție ar da un impuls masiv plăților on-line, simplificându-le la maximum din punctul de vedere al contribuabilului.
- b. Implementarea necesită modificarea art. 11 al Codului de procedură fiscală, a prevederilor aferente din H.G. nr. 1050/2004 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, a art. 18 și art. 19 din H.G. nr. 181/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind implementarea Sistemului electronic de încasare a impozitelor și taxelor locale, precum și a Ordinului MCSI nr. 168/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind Sistemul Național Electronic de Plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar.

(ii) Modalitatea de distribuție a credențialelor să se diversifice, în sensul utilizării unor metode mai simple și la îndemână, de exemplu să fie generate chiar de băncile comerciale emitente ale cardurilor contribuabililor.

- a. Această soluție nu este indicată explicit de Ordinul MCSI nr. 168/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind Sistemul Național Electronic de Plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar. Totuși, formularea de la pct. 2.3.4, potrivit căreia „informațiile necesare pentru autentificarea contribuabililor în SNEP sunt comunicate contribuabililor de către instituția publică beneficiară, prin poștă cu confirmare de primire sau la ghișeul instituției publice beneficiare care a înregistrat contribuabilii, prin mijloace electronice securizate sau prin alte metode identificate și agreeate împreună cu instituția publică beneficiară”, permite identificarea unor soluții mai practice, cum ar fi distribuirea prin intermediul băncilor comerciale.

O soluție suplimentară ar fi ca și organele fiscale locale să poată genera credențiale și să le înmâneze oricărui contribuabil care se prezintă la ghișeele agențiilor fiscale.

Pentru implementarea acestor variante ar fi suficient acordul Centrului Național de Management pentru Societatea Informațională, în baza prevederii legale sus-menționate. În cazul emiterii credențialelor de către băncile comerciale, ar putea fi necesară autorizarea personalului implicat al acestora ca operatori de date cu caracter personal, în baza Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.

Stimularea înrolării în SNEP. Până la sfârșitul anului 2012 numai 48 de primării se înrolaseră în SNEP. Alte 75 dispuneau de sisteme proprii de plată online la mijlocul aceluiași an. Așadar, 3% dintre u.a.t. din România ofereau contribuabililor lor facilitatea plății prin internet a impozitelor, o valoare departe de masa critică necesară fructificării avantajelor plății on-line la nivel sistemic.

Deoarece singura pârghie de influențare la îndemâna Guvernului privește SNEP, propunem ca în legislația specifică să fie prevăzute stimulente pentru înrolarea primăriilor. Un exemplu ar putea fi acordarea suplimentară de sume defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale acelor u.a.t. înrolate, în vederea compensării comisioanelor de tranzacționare în anul respectiv³⁰.

Multe voci susțin impunerea obligației ca primăriile să se înroleze în SNEP într-un termen dat. Potrivit prevederilor constituționale privind administrația locală și autonomia acesteia, impunerea unei obligații autorităților administrației publice locale se poate face numai prin lege. Așadar, dacă se dorește înrolarea obligatorie a u.a.t. în SNEP, H.G. nr. 1235/2010 nu este instrumentul normativ adecvat, ci numai o lege aprobată de Parlament.

Simplificarea procesării ordinelor de plată în SNEP. Mai mulți reprezentanți ai unor administrații fiscale ne-au semnalat inconvenientele produse de alin. (3) al art. 9 din H.G. nr. 1235/2010, potrivit căruia „distribuirea sumelor din conturile colectoare deschise la Trezoreria Statului în conturile corespunzătoare de venituri bugetare sau de disponibilități, după caz, se efectuează de către instituțiile publice (beneficiare)”. În practică, personalul organelor fiscale repartizează încasările din fiecare tranzacție în sistemele proprii de gestiune. Astfel, se irosește o parte din avantajele plății on-line, iar personalul tot nu este degrevat de sarcini. Dacă numărul actual redus de tranzacții permite rezolvarea problemei în timp util, ce se va întâmpla în viitor, odată cu generalizarea sistemului, când o primărie ar putea avea de procesat 1.000 de tranzacții zilnic? Nu cumva ar implica personal mai numeros decât cel disponibilizat de la ghișee?

În consecință, pledăm pentru virarea sumelor de către băncile intermediare direct în conturile de venituri și de disponibilități ale u.a.t., după caz, și actualizarea automată a bazei de date fiscale. Asemenea metode sunt practicate în prezent în cadrul sistemelor proprii de plată on-line ale primăriilor, iar SNEP ar trebui să le adopte.

Creșterea transparenței sistemelor de plăți on-line. Deși sistemele actuale de plată on-line a impozitelor locale simplifică sarcina contribuabilului, ele nu sunt transparente. Nici pe www.ghiseul.ro și nici pe paginile sistemelor locale de plată on-line nu pot fi obținute informații privind numărul și volumul tranzacțiilor, tendințele acestora, impozitele vizate și categoria de plătitori. Asemenea informații sunt utile pentru analiza impactului plăților on-line și pentru fundamentarea empirică a propunerilor de îmbunătățire a cadrului legislativ și instituțional, înaintate autorităților publice centrale.

Dacă, în cazul SNEP, soluția este completarea Ordinului MCSI nr. 168/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind Sistemul național electronic de plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar, pentru sistemele proprii este necesară completarea Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru

³⁰Sumele ar putea fi rezervate din cele distribuite de consiliile județene pentru plata arieratelor și co-finanțarea proiectelor de dezvoltare locală. Vezi și art. 33 al Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.

Pe termen mediu (în următorii 2-4 ani)

Unificarea practicilor privind credențialele. În cazul în care obligativitatea autentificării cu credențiale va fi menținută, pledăm pentru utilizarea unui set unic în vederea accesării oricărui sistem de plată on-line, fie SNEP, fie local. În acest fel, nu s-ar mai crea confuzie în rândul contribuabililor, iar costurile distribuirii credențialelor ar fi minimizate.

Înrolarea a 75% din primării în SNEP. Prin aplicarea în doi-trei ani succesivi a stimulentei financiare pentru înrolarea în SNEP este posibilă realizarea unui nivel de 75% din totalul primăriilor. La acest obiectiv vor contribui și exemplele de bune practici din primăriile învecinate.

Alternativ, ar putea fi încercată măsura obligării prin lege, însă vor fi necesare măsuri speciale de sprijin din partea Guvernului pentru satele de primării mici care în mod obiectiv nu au capacitatea de a se înrola sau de a gestiona operațiunile în sistem³¹.

Inter-operabilitatea tuturor bazelor de date fiscale. Supravegherea fiscală, analiza de risc și executările silită nu vor atinge un grad satisfăcător de eficiență până nu vor fi integrate bazele de date ale tuturor organelor fiscale din România. În prezent, acest lucru nu este posibil, iar schimburile de date sunt punctuale. Dacă un organ fiscal declanșează procedura de executare silită împotriva unui contribuabil rău-platnic, nu-i poate afla toate proprietățile din țară, veniturile, transferurile de bani și alte asemenea. În consecință, statul român și autoritățile locale nu-și valorifică la maximum creanțele, iar bugete publice pierd inutil venituri. Odată cu înrolarea cât mai multor primării în SNEP, schimbul de date fiscale va fi mult mai facil și cu rezultate concrete pentru administrarea fiscală. Astfel, încurajarea înrolării primăriilor se confirmă drept o prioritate.

Depunerea on-line a declarațiilor fiscale și a altor documente ale contribuabililor. Plățile on-line trebuie văzute doar ca unul din pașii necesari pentru reducerea costurilor administrative și de conformare. Etapele următoare trebuie să vizeze diminuarea contactului direct dintre funcționari și contribuabili prin transferul interacțiunii în mediul virtual. Printre altele, depunerea declarațiilor fiscale și a altor documente ar putea fi realizată inclusiv on-line, eventual printr-o extensie a SNEP, eliminând obligativitatea prezentării la ghișee. Desigur, pentru aceasta va fi nevoie de mijloace care să asigure securitatea comunicării, însă asemenea sisteme nu sunt străine nici în prezent sectorului public (vezi procedurile de securitate aplicabile utilizatorilor Sistemului electronic de achiziții publice).

Înregistrarea electronică a amenzilor de circulație. În prezent, contravenienții pot plăti on-line amenzile de circulație, pe baza datelor din procesul verbal de constatare, însă procesarea tranzacției de către organul fiscal local este foarte dificilă. Motivul principal este că Poliția Română nu întocmește o evidență electronică a amenzilor, ci predă periodic copii fizice ale proceselor verbale, pe care personalul administrațiilor fiscale trebuie să le proceseze individual și să le introducă

³¹ În România există 303 u.a.t. cu populația mai mică de 1.500 de locuitori, din care 6 sunt orașe.

în baza de date. În tot acest timp, este posibil ca amenda să fi fost achitată deja de contravenient, iar organul fiscal să nu aibă documentul constatator. Altfel, dacă plătitorul completează eronat numărul procesului verbal, apar complicații care nu pot fi rezolvate decât prin transmiterea dovezii de plată și a copieii procesului verbal către administrația fiscală. În acest proces consumator de timp și resurse pentru ambele părți pot apărea și alte disfuncționalități. Ele ar putea fi evitate dacă procesele verbale ar fi completate electronic de către agenții constatați, iar datele transmise instantaneu organelor fiscale de la domiciliul contravenienților în vederea urmăririi și încasării. Considerăm că un asemenea proiect ar avea impact major asupra gradului de colectare a amenzilor, degrevării resurselor organelor fiscale locale de la activități neproductive³² și favorabilității populației față de polițiști.

Promovarea plății on-line a impozitelor locale. Odată cu rezolvarea aspectelor tehnice care în prezent împiedică SNEP să devină instrumentul preferat de plată on-line a impozitelor locale, Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale ar putea elabora și implementa o campanie națională comună de promovare a plăților on-line prin SNEP. Campania nu trebuie începută înainte de a:

- i. exista certitudinea că sistemul și organele fiscale locale pot procesa cu ușurință și fără intervenție umană considerabilă un aflax crescut de tranzacții;
- ii. clarifică chestiunile obligativității și distribuției credențialelor;
- iii. înrola în sistem primăriile din cele mai populate 250 de unități administrativ-teritoriale³³.

Campania ar trebui direcționată către utilizatorii de internet și carduri bancare și, în consecință, să utilizeze cu predilecție mediile de informare ale acestora.

Premergător campaniei, SNEP trebuie să-și îmbunătățească semnificativ practicile de relaționare cu plătitorii și să pună la dispoziția acestora metode simple de informare și comunicare (de exemplu, un call-center sau feed-back în scurt timp de la efectuarea plății).

³² Există primării care alocă resurse importante administrării creanțelor din amenzi; de exemplu, Serviciul Public Finanțe Locale al municipiului Ploiești are alocate în organigramă 16 funcții numai pentru compartimentul amenzi.

³³ Respectivul u.a.t. au peste 10.000 de locuitori fiecare, iar populația lor cumulată depășește 50% din totalul pe țară. Între cele 250 de u.a.t. se află toate sectoarele municipiului București, celelalte 102 municipii și 103 orașe (din 217).

3. Utilizarea cardurilor bancare în plata beneficiilor și drepturilor sociale în România: o schimbare de paradigmă și mentalitate

3.1 Descriere generală a sistemului de prestații sociale

Prestațiile sociale reprezintă unul din cei doi piloni ai sistemului național de asistență socială³⁴. Ele sunt definite ca măsuri de redistribuire financiară destinate persoanelor sau familiilor care întrunesc anumite condiții de eligibilitate³⁵. Obiectivul urmărit este de a preveni, limita sau înlătura situații cu potențial de marginalizare sau excluziune socială.

În România, cadrul normativ al prestațiilor sociale este alcătuit din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale și legi speciale pentru fiecare beneficiu în parte. Din punct de vedere instituțional, prestațiile sunt, în cea mai mare parte, administrate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, prin Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială. Autoritățile administrației publice locale îndeplinesc un rol important în acest eșafodaj, ele fiind responsabile pentru anchetele sociale, primirea cererilor, verificarea îndeplinirii condițiilor de eligibilitate și monitorizarea beneficiarilor. În majoritatea cazurilor, plățile sunt efectuate de către ANPIS, dar există și prestații achitate direct de primărie sau consilii județene, din fonduri provenind de la bugetul de stat.

În funcție de natura lor, prestațiile sociale se clasifică în:

- a) selective, bazate pe testarea mijloacelor de trai ale beneficiarilor;
- b) universale, acordate fără testarea mijloacelor de trai ale beneficiarilor;
- c) categoriale, pentru anumite grupuri de beneficiari, cu sau fără testarea mijloacelor de trai.

Obiectivele specifice ale prestațiilor sociale sunt de a:

- a) preveni și combate sărăcia și riscul de excluziune socială;
- b) susține copilul și familia;
- c) sprijini persoanele cu nevoi speciale;
- d) oferi ajutor în situații deosebite.

Cele două clasificări sunt importante deoarece încadrarea într-o anumită categorie poate condiționa utilizarea beneficiilor transferate. Astfel, ajutoarele pentru prevenirea și combaterea sărăciei și a riscului de excluziune socială sunt destinate satisfacerii nevoilor minime necesare traiului zilnic, cum ar fi: hrană, îmbrăcăminte, igienă personală, menținerea și salubritatea locuinței. În cazul prestațiilor pentru susținerea copilului și familiei, nu există indicii privind destinația fondurilor. În schimb, indemnizațiile pentru persoanele cu dizabilități servesc susținerii necesităților zilnice de viață și îngrijirii personale. Mai mult, persoanele infectate cu HIV sau bolnave de SIDA primesc o indemnizație lunară de hrană pentru alimentație corespunzătoare în completarea tratamentului de specialitate.

³⁴ Celălalt pilon include serviciile sociale.

³⁵ Art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale.

De regulă, nivelul prestațiilor se stabilește prin raportarea la indicatorul social de referință (ISR), care este un etalon comun în sistemul român de asistență socială. Raportarea la ISR se face în funcție de natura prestației în cauză sau de

beneficiar - individ sau familie -, cu ajutorul unui coeficient specific denumit indice social de inserție.

Modul de plată a beneficiilor sociale este divers, indiferent de bugetul din care se virează fondurile. Legea asistenței sociale enumeră „mandatul poștal, contul bancar, tichetele sociale sau altă formă de plată”, dar lasă la nivelul legilor speciale reglementarea propriu zisă. Majoritatea legilor speciale adaugă și contul de card, dar nu menționează tichetele sociale. În toate cazurile, beneficiarii optează pentru forma de plată preferată, odată cu depunerea cererilor. În mediul rural predomină plata prin mandat poștal, iar în cel urban coexistă cu transferul în conturi curente sau de card.

În cazul prestațiilor administrate de MMFPS, plățile se efectuează de către structurile județene ale ANPIS. În cazul celor aflate în responsabilitatea autorităților locale, metodele de plată variază de la o administrație la alta.

Comisioanele de transmitere a prestațiilor sociale sunt achitate de plătitor, nu de beneficiar. Pentru cele prin mandat poștal, livrate de Compania Națională Poșta Română SA³⁶, nivelul maxim al comisiunilor este stabilit anual prin legea bugetului de stat, urmând a fi negociat; pentru anul 2013, nivelul maxim este 1%. În cazul achitării beneficiilor în cont bancar, legea³⁷ impune un nivel de maxim 0,1% al comisionului, care poate fi negociat între ANPIS și unitățile bancare. Pentru virările în cont de card, comisioanele sunt reglementate de legile speciale, nivelul lor fiind, de asemenea, maxim 0,1%.

3.1.2 Caracteristicile principalelor prestații sociale

Sistemul de prestații sociale este destul de fragmentat din cauza trăsăturilor specifice diverselor grupuri de beneficiari³⁸. Totuși, în funcție de cadrul normativ și obiectivele specifice urmărite, se disting un număr de instrumente principale, respectiv:

- a) alocația de stat pentru copii;
- b) indemnizația de creștere a copilului;
- c) ajutorul social;
- d) ajutorul pentru susținerea familiilor;
- e) ajutoare pentru încălzire;
- f) indemnizații pentru persoane cu handicap;
- g) ajutoare de hrană.

În cele ce urmează vom analiza fiecare din prestațiile sociale sus-enumerate, urmărind câteva repere definitorii, și anume:

- beneficiari eligibili;
- condiții de acordare;

³⁶Obligativitatea plăți mandatelor poștale prin CN Poșta Română SA este prevăzută în legile anuale ale bugetului de stat.

³⁷Legeanr. 292/2011 a asistenței sociale.

³⁸De exemplu, există 4 alocații de stat pentru copii, 7 indemnizații pentru creșterea copilului, din care 5 pentru copilul cu dizabilități, 5 alocații (indemnizații și buget complementar) pentru adulții cu dizabilități etc.

- condiții de utilizare;
- modalitate de plată;
- cuantum mediu;
- număr mediu de beneficiari;
- valoare totală alocată.

Alocația de stat pentru copii

Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii desemnează această prestație drept „formă de ocrotire a statului acordată tuturor copiilor, fără discriminare”³⁹. Sunt eligibili toți copiii în vârstă de până la 18 ani.

Alocația se plătește unuia dintre părinți, tutorelui sau asimilaților acestuia. Începând cu vârsta de 14 ani, ea poate fi transferată direct beneficiarului, cu acordul părintelui sau al tutorelui. Nu există obligații în privința utilizării fondurilor din alocația de stat pentru copii.

Resursele necesare provin din bugetul MMFPS și sunt achitate de ANPIS prin „mandat poștal, cont curent personal sau cont de card”⁴⁰. Pentru ultimele două metode de plată, comisionul maxim este 0,1%.

Cuantumul alocației este diferit în funcție de vârsta copilului - mai mică sau mai mare de 2 ani - și gradul de validitate - pentru copii cu dizabilități beneficiul este dublu. Așadar, pentru copii până la 2 ani fără dizabilități, cuantumul legal al alocației este 200 de lei, iar pentru cei mai în vârstă 42 de lei. În anul 2012, numărul mediu lunar al beneficiarilor alocației a fost 3,88 milioane, din care 89% copii cu vârsta între 2 și 18 ani, fără dizabilități. Repartizarea pe medii de rezidență a beneficiarilor este 51% în mediul urban și 49% în cel rural. Valoarea totală plătită în anul 2012 s-a ridicat la 2,8 miliarde lei.

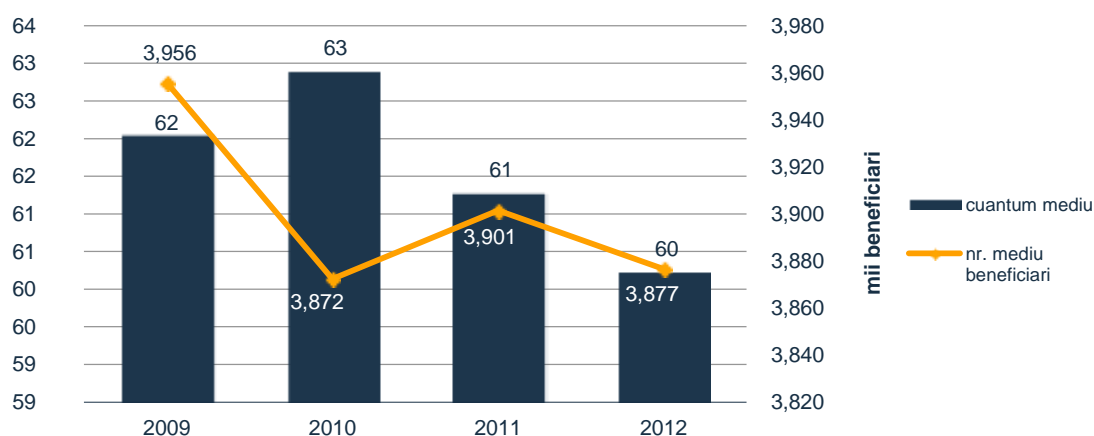


Figura 122 - Evoluția beneficiarilor și a cuantumului mediu al alocației de stat pentru copii 2009-2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro

³⁹Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, cu modificările și completările ulterioare.

⁴⁰Art. 10 alin. (2) din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, cu modificările și completările ulterioare.

Indemnizația pentru creșterea copilului

Această prestație se acordă unuia dintre părinți pe perioada concediului pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani (3 ani pentru copii cu dizabilități). Condiția pentru acordarea indemnizației este ca persoana beneficiară să fi realizat în anul anterior nașterii copilului venituri din salarii, din activități independente, din activități agricole sau alte venituri impozabile.

Cuquantumul indemnizației este 85% din media lunară a veniturilor din ultimele 12 luni, însă limita maximă depinde de durata concediului, astfel: (i) 3.400 de lei, pentru concediu de creștere a copilului până la împlinirea vârstei de 1 an sau (ii) 1.200 de lei pentru concediu de creștere a copilului până la împlinirea vârstei de 2 ani. Limita minimă a indemnizației în ambele cazuri este de 600 de lei. Pentru reintegrarea înainte de termen în activitatea profesională, se acordă lunar un stimulent de inserție în valoare de 500 de lei.

Nu există prevederi care să indice o anumită destinație a veniturilor din indemnizație, cadrul normativ lăsând utilizarea la latitudinea beneficiarilor.

Prestația este plătită de ANPIS beneficiarului prin mandat poștal, în cont curent personal ori cont de card. Actul normativ specific prevede un nivel maxim de 0,1% al comisionului de tranzacționare pentru ultimele două modalități de plată⁴¹. Comisioanele cad în sarcina plătitorului.

În anul 2012, valoarea medie lunară a indemnizației pentru creșterea copilului a fost de 940 de lei. Numărul beneficiarilor s-a situat în jurul valorii de 170 de mii lunar, din care jumătate au primit suma minimă de 600 de lei. Două treimi dintre beneficiari locuiesc în mediul urban, iar restul în rural⁴².

În aceeași perioadă, stimulentele de inserție a fost acordat unui număr mediu lunar de 13 mii de persoane.

Suma totală alocată anual indemnizației și stimulentei se situează în jurul a 2 miliarde lei.

⁴¹Art. 23 alin. (3)-(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor.

⁴²Aceasta în condițiile în care 55% din nou-născuți provin din mediul urban, iar 45% din rural. Diferența se explică prin neîndeplinirea de către părinții din mediul rural a condițiilor de venit în anul premergător nașterii.

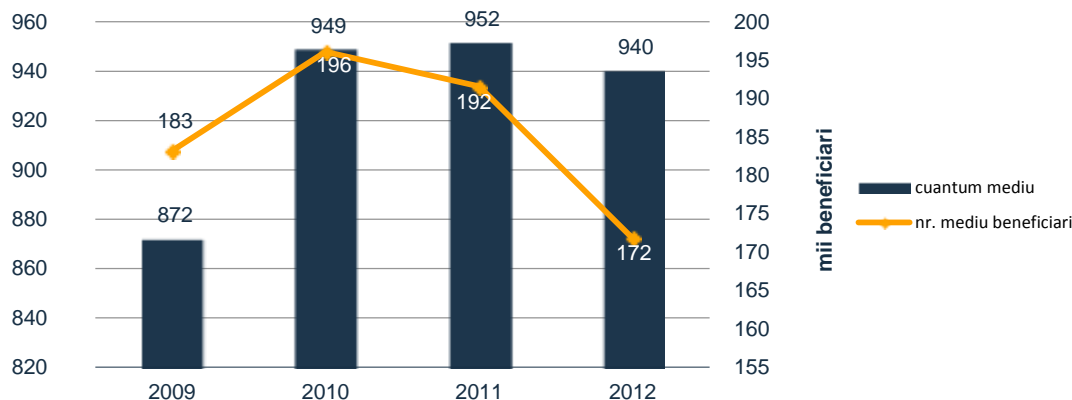


Figura 13 - Evoluția beneficiarilor și a cuantumului mediu al indemnizației pentru creșterea copilului 2009-2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro

Ajutorul social

Această prestație socială are rolul de a oferi familiilor și persoanelor singure un venit minim garantat. Acesta se consideră a fi necesar pentru asigurarea unui nivel minim de trai și pentru a evita situații cu potențial de excludere sau marginalizare socială. Astfel, ajutorul social reprezintă ultima verigă a sistemului de asistență socială, din perspectiva prestațiilor.

Cuquantumul beneficiului este diferența dintre venitul minim garantat (VMG) și veniturile familiei respective. VMG diferă în funcție de numărul membrilor familiilor, de la 125 de lei pentru familii unipersonale până la 465 de lei pentru familii formate din 5 persoane.

Legea nu prevede o destinație specială pentru fondurile acordate⁴³, dar specificul acestui beneficiu trimite către asigurarea nevoilor de bază, cum ar fi hrană, îmbrăcăminte, igienă personală, menținerea și salubritatea locuinței.

Plata este realizată de ANPIS, în funcție de opțiunea beneficiarului, prin mandat poștal, în cont curent personal sau în cont de card⁴⁴. Actul normativ specific prevede un nivel maxim de 0,1% al comisionului de tranzacționare pentru ultimele două modalități de plată⁴⁵. Comisiunile cad în sarcina plătitorului. Tot plătitorul achită și contribuția la asigurări de sănătate pentru persoanele beneficiare, astfel încât acestea să beneficieze de servicii medicale în condiții normale.

În anul 2012, numărul mediu lunar al beneficiarilor de ajutor social - persoane singure sau familii - a fost de 197 de mii, iar cuquantumul mediu al beneficiului a fost 173 de lei. Sumele totale cheltuite din bugetul de stat au depășit 400 de milioane lei. Trei sferturi din beneficiari provin din mediul rural.

⁴³ Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare.

⁴⁴ Pentru persoanele fără locuință, se acceptă și plata la casierie.

⁴⁵ Art. 13² din Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare.

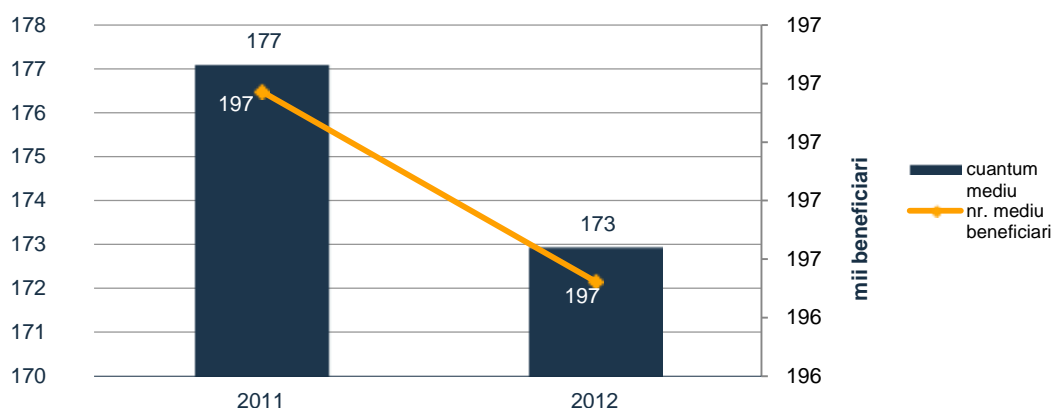


Figura 14 - Evoluția beneficiarilor și a cuantumului mediu al ajutorului social 2009-2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatii sociale.ro

Ajutorul pentru susținerea familiilor

Această prestație este o formă de sprijin pentru familiile cu venituri reduse, care au în creștere și îngrijire copii în vârstă de până la 18 ani, și se acordă pentru „asigurarea unor condiții mai bune pentru creșterea, îngrijirea și educarea copiilor, precum și stimularea frecvenței de către copiii de vârstă școlară a cursurilor unei forme de învățământ”⁴⁶. Titularul beneficiului este reprezentantul legal al familiei.

Familiiile eligibile sunt acelea ale căror venituri lunare sunt mai mici de 370 de lei pe persoană. Cuantumul ajutorului variază între 25 de lei și 200 de lei, în funcție de venitul familial, numărul părinților și al copiilor.

Legea nu indică o destinație anume a sumelor transferate, însă obiectivul enunțat explicit sugerează utilizarea în beneficiul copiilor. Plata se realizează de către ANPIS prin mandat poștal, în cont curent personal ori cont de card. Nivel maxim al comisionului de tranzacționare pentru ultimele două modalități de plată este prevăzut la 0,1%⁴⁷. Comisiunile cad în sarcina plătitorului.

În anul 2012, circa 340 de mii de familii au primit lunar ajutorul de susținere, din care 80% în mediul rural. Cuantumul mediu al acestuia a fost de 60 de lei, iar sumele totale alocate anual au atins 240 de milioane lei.

⁴⁶Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei.

⁴⁷Art. 22 din Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei.

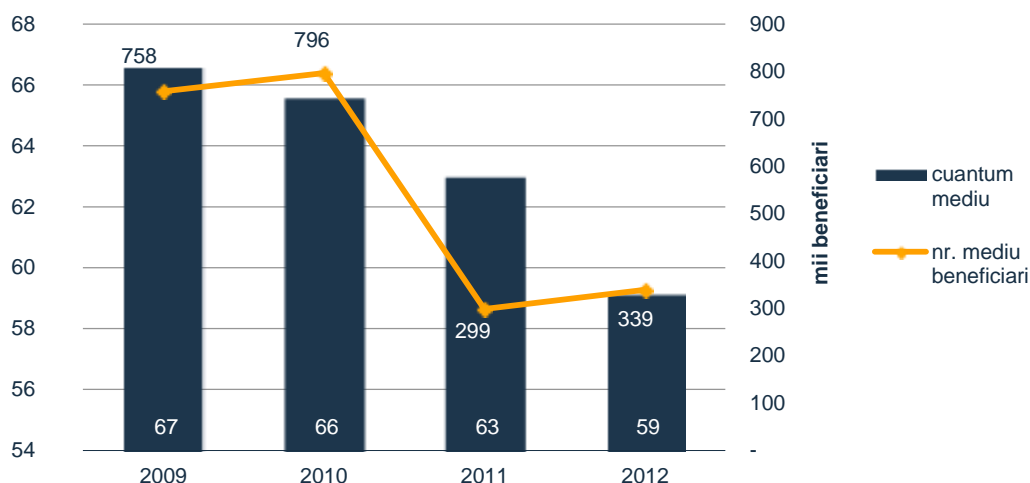


Figura 15 - Evoluția beneficiarilor și a cuantumului mediu al ajutorului pentru susținerea familiei 2009-2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro

Ajutoare pentru încălzire

Ajutoarele pentru încălzire sunt o măsură temporară de protecție socială pentru familiile ale căror venituri nu le permit achitarea costurilor cu încălzirea în timpul sezonului rece fără a se expune unor riscuri sociale. Ajutoarele se acordă pentru (i) plata facturii la încălzire în cazul racordării la sistemele de termoficare, (ii) plata consumului de gaze naturale, în cazul utilizării acestui combustibil pentru încălzire, și pentru (iii) achiziția de lemne, cărbuni sau alți combustibili solizi⁴⁸.

Dacă ajutorul pentru familiile racordate la sistemele de termoficare se calculează ca procent din suma de plată, în celelalte două cazuri se acordă sume fixe în bani. Procentul de acoperire a facturii de termoficare variază între 5% și 90%, invers proporțional cu veniturile medii nete lunare pe membru de familie. În cazul celorlalți combustibili, sumele variază între 19 lei și 262 de lei și, respectiv, 16 lei și 54 de lei, în funcție de trepte de venit net pe membru de familie.

Pentru ajutoarele de încălzire cu energie termică și gaze naturale, plata este efectuată de ANPIS în conturile escrow ale furnizorilor respectivi, pe baza evidențelor comunicate de primărie. În cazul încălzirii cu lemne sau alți combustibili solizi, plata este realizată de primărie, din transferuri de la bugetul de stat, prin bugetul MMFPS. În această situație, nu există posibilitatea de a monitoriza utilizarea propriu-zisă a sumelor recepționate de beneficiari.

În anul 2012, numărul mediu lunar⁴⁹ al beneficiarilor de ajutor pentru încălzire cu energie termică a depășit 200.000, iar cuantumul mediu al prestației s-a apropiat de

⁴⁸O.U.G. nr. 70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece.

⁴⁹Pe perioada sezonului rece, ianuarie - martie și noiembrie - decembrie.

97 de lei. În cazul ajutorului pentru încălzire cu gaze naturale, numărul beneficiarilor s-a apropiat de 250.000, iar prestația medie de 90 de lei. În privința alocației pentru încălzire cu lemne sau combustibili solizi, numărul mediu lunar al beneficiarilor a depășit 752.000, iar cuantumul mediu s-a situat în jurul a 40 de lei. Sumele totale achitate de la bugetul de stat pentru cele trei ajutoare de încălzire în anul 2012 au depășit 360 de milioane lei, din care cele pentru lemne sau combustibili solizi 150 de milioane lei.

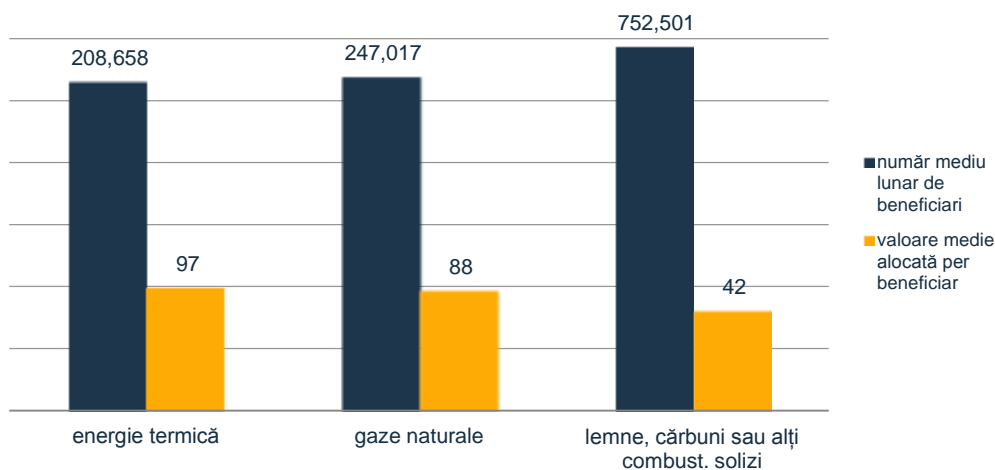


Figura 16 - Beneficiarii și cuantumul ajutoarelor pentru încălzire în anul 2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro

Indemnizații pentru persoane cu handicap

Prestațiile sociale acordate persoanelor cu handicap sunt menite să asigure un nivel minim de trai al acestora⁵⁰. Ele sunt diferențiate în funcție de gradul de handicap al beneficiarului. Astfel, se acordă indemnizații și bugete complementare pentru persoanele cu handicap grav și accentual; persoanele cu handicap mediu beneficiază numai de buget complementar. În plus, persoanele cu handicap grav au dreptul la serviciile unui asistent personal sau la echivalentul salariului acordat acestuia.

Cuantumul indemnizațiilor lunare este de 202 lei și 166 de lei, iar al bugetelor complementare de 91 de lei, 68 de lei și, respectiv, 33,5 lei. Salariile plătite asistenților personali sunt echivalente cu cele ale asistenților sociali din instituțiile publice furnizoare de servicii sociale.

⁵⁰Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap

Nu există utilizări predefinite ale indemnizațiilor acordate persoanelor cu handicap, cu excepția indemnizației pentru plata asistentului persoanelor cu handicap vizual grav⁵¹.

Indemnizațiile și bugetele complementare sunt achitate de către Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC), din subordinea consiliilor județene, din fonduri transferate din bugetul MMFPS.

În cazul asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav, salarizarea este asigurată de primărie⁵², care încheie și contracte de muncă cu aceștia. Sumele necesare provin de la bugetul de stat, prin bugetul MMFPS. În cazul în care beneficiarii optează pentru indemnizații, în locul asistenților personali, plata acestora este realizată tot de primărie.

În anul 2012, numărul mediu lunar de beneficiari de indemnizații a fost de circa 1,2 milioane, iar cuantumul mediu 134 de lei, rezultând cheltuieli totale de 2 miliarde lei.

În cazul asistenților personali plătiți de primărie (sau indemnizației, în lipsa acestora), numărul de beneficiari a fost de aproximativ 70.000, iar sumele totale de plată aproximativ 950 de milioane lei.

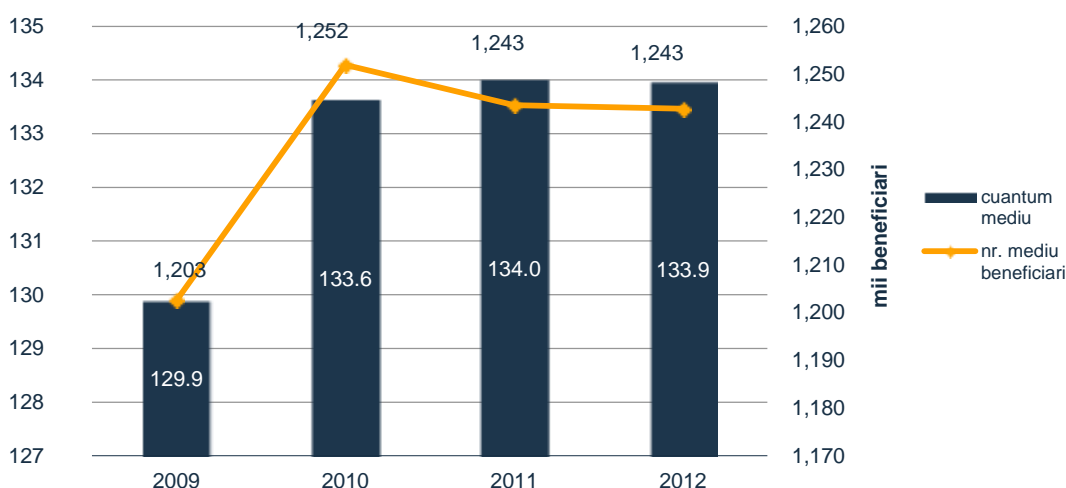


Figura 17 - Evoluția beneficiarilor și a cuantumului mediu al indemnizației pentru persoane cu handicap 2009-2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro

⁵¹570 de lei.

⁵²Nu și pentru asistenții persoanelor cu handicap vizual, care sunt plătiți de DGASPC.

Indemnizația pentru hrană

Pentru persoanele infectate cu HIV sau bolnave de SIDA se acordă o indemnizație pentru hrană, cu scopul asigurării unei alimentații corespunzătoare pe timpul tratamentului de specialitate⁵³. Indemnizația este echivalentă cu alocația zilnică de hrană din unitățile sanitare publice, respectiv 13 lei pe zi.

Plata este efectuată de ANPIS prin mandat poștal, în cont personal, cont de card sau altă modalitate de plată menționată în cerere de beneficiar.

În anul 2012, peste 7.000 de persoane au beneficiat lunar de indemnizația de hrană, în cuantum mediu de 391 lei. Suma totală alocată anual a fost 35 de milioane lei.

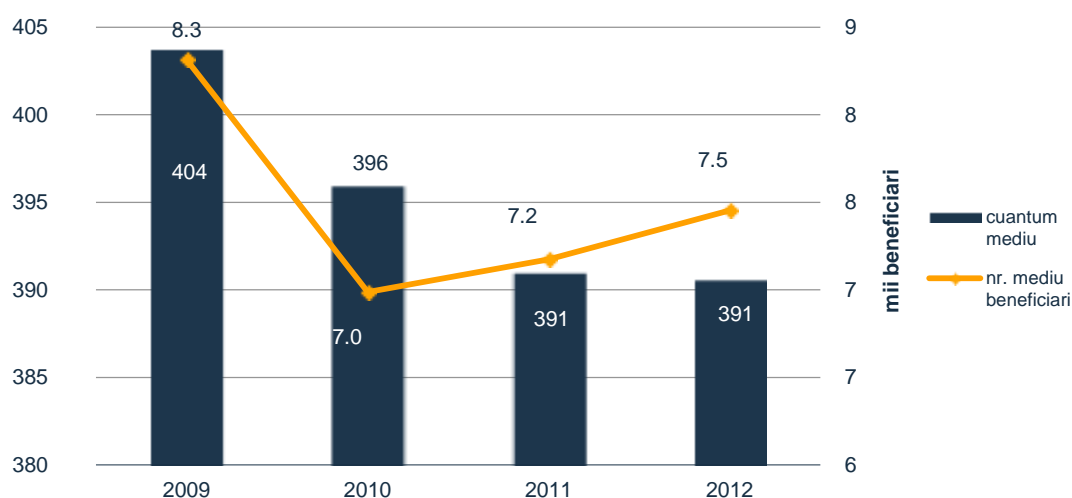


Figura 18 - Evoluția beneficiarilor și a cuantumului mediu al indemnizației pentru hrană 2009-2012

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro

Nu numai prestațiile sociale sunt transmise beneficiarilor la domiciliu sau în conturi bancare. În sistemul de protecție socială din România există și alte drepturi care utilizează mijloace similare, fiind, deci, potrivite pentru transferul pe card bancar. Dintre acestea, cele mai relevante pentru scopul acestui raport sunt pensiile și indemnizațiile de șomaj din sistemul public de asigurări sociale.

⁵³ Legea nr. 584/2002 privind măsurile de prevenire a răspândirii maladiei SIDA în România și de protecție a persoanelor infectate cu HIV sau bolnave de SIDA.

Pensiile din sistemul de asigurări sociale

Pensiile de asigurări sociale de stat sunt achitate de către Casa Națională de Pensii Publice (CNPP), prin intermediul structurilor sale județene. Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice prevede că plata se efectuează „în funcție de opțiunea pensionarului, prin mandat poștal, în cont curent sau în cont de card, în condițiile stabilite prin convențiile încheiate între CNPP, casele de pensii sectoriale și Compania Națională Poșta Română - S.A. sau, după caz, între CNPP, casele de pensii sectoriale și bănci”⁵⁴.

Costurile și comisioanele de transmitere a pensiilor se suportă din bugetul CNPP în mod diferit:

- până la 1%, în cazul achitării prin mandat poștal;
- până la 0,15%, în cazul achitării în cont curent sau cont de card⁵⁵.

Pentru anul 2013, numărul estimat al pensionarilor este de 4,85 milioane, iar quantumul mediu al pensiei de 846 de lei⁵⁶. Valoarea totală bugetată pentru toate aceste drepturi depășește 49 de miliarde de lei⁵⁷.

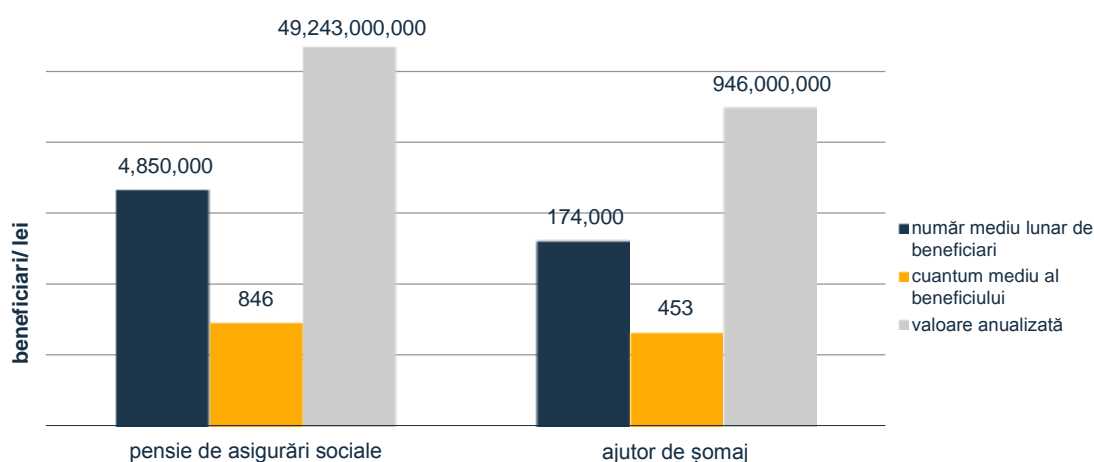


Figura 19 - Numărul beneficiarilor, quantumul mediu și valoarea bugetată pentru plata pensiilor și indemnizațiilor de șomaj în anul 2013

Sursa: Legea asigurărilor sociale de stat, CNPP⁵⁸

⁵⁴Art. 109 alin. (1) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare.

⁵⁵CNPP a încheiat convenții privind plata pensiilor prin conturi curente sau conturi de card cu un număr de 20 de bănci comerciale, potrivit datelor publicate de instituție pe www.cnpas.org, accesat la 11.02.2013.

⁵⁶791 de lei pentru pensionarii din sistemul de asigurări sociale și 2.473 de lei pentru cei din sistemul de ordine și siguranță publică.

⁵⁷Potrivit Legii bugetului asigurărilor sociale pe anul 2013.

⁵⁸Date prelucrate potrivit statisticilor disponibile pe www.cnpas.org, aferente lunii decembrie 2012.

Pensiile achitate din resurse ale bugetului de stat

Pe lângă pensiile de asigurări sociale de stat, statul român plătește pensii și agricultorilor care nu au contribuit la sistemul de asigurări sociale, ci în sistemele de asigurări „ale țărânimii”⁵⁹. Plata este efectuată de MMFPS, cu fonduri alocate din bugetul de stat. Deși metodele de transfer nu sunt prevăzute în lege, intuim că sunt identice cu ale prestațiilor sociale, respectiv mandat poștal, cont curent și cont de card. În anul 2013, numărul estimat al agricultorilor beneficiari de pensie este de 590 de mii, valoarea medie a pensiei 325 de lei, iar fondurile totale bugetate 2,3 miliarde lei.

MMFPS achită - tot din fonduri provenind din bugetul de stat - și pensiile aferente punctajelor medii anuale realizate de agricultorii care au avut stagii de cotizare și sistemul de asigurări sociale⁶⁰. În anul 2013, numărul estimat al persoanelor beneficiare este estimat la 730 de mii, cu o valoare medie a diferenței achitate de MMFPS aferentă pensiei de 220 lei, totalizând un efort bugetar de 1,93 miliarde lei.

În plus, MMFPS plătește și indemnizația socială pentru pensionari⁶¹, care garantează fiecărui pensionar din sistemul public un venit minim prestabilit, indiferent de sistemul de asigurări la care a cotizat în perioada activă. Nivelul minim se stabilește anual prin legea bugetului de stat, iar MMFPS compensează lunar diferența dintre acesta și pensia propriu-zisă a beneficiarilor în drept. Pentru anul 2013, nivelul venitului garantat este 350 de lei, numărul beneficiarilor este de 600 de mii, indemnizația medie rezultată 80 de lei, iar efortul bugetar aproximativ 570 de milioane lei.

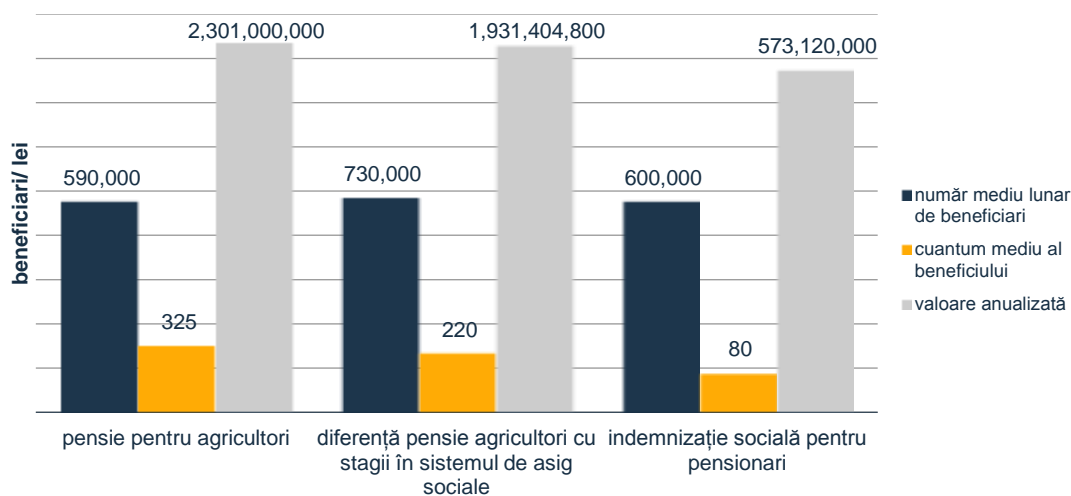


Figura 20 - Numărul beneficiarilor, quantumul mediu și valoarea bugetată pentru plata pensiilor și a altor beneficii asociate de la bugetul de stat

Sursa: Legea bugetului de stat pe anul 2013 - bugetul MMFPS, CNPP⁶²

⁵⁹Art. 187 alin. (1) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare.

⁶⁰Art. 187 alin. (2) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare.

⁶¹Legiferată prin O.U.G. nr. 6/2009 privind instituirea indemnizației sociale pentru pensionari, cu modificările și completările ulterioare. Cunoscută și ca „pensie socială”.

⁶²Date prelucrate potrivit statisticilor disponibile pe www.cnpas.org, aferente lunii decembrie 2012.

Indemnizații de șomaj

Indemnizația de șomaj este achitată de ANOFM. Cuantumul și perioada de acordare variază în funcție de stagiul anterior de cotizare al beneficiarului. Pe lângă indemnizația propriu-zisă, bugetul asigurărilor de șomaj achită și contribuțiile de sănătate în numele beneficiarilor către Fondul Național de Asigurări Sociale de Sănătate.

Modalitățile de transfer al indemnizațiilor sunt, ca și în cazul pensiilor, prin mandat poștal, în cont curent sau cont de card. Costurile de trimitere, suportate tot de plătitor, sunt identice cu ale pensiilor, respectiv maximum 1% pentru mandat și 0,15% pentru transfer bancar.

În anul 2013 se estimează plata a 175 de mii de indemnizații lunar, cu o medie de 453 de lei per beneficiar și o valoare totală de 950 de milioane lei⁶³ (vezi Figura 8).

3.2 Evaluarea prestațiilor și a celorlalte plăți din sistemul de protecție socială

În cadrul sistemelor de protecție și asigurări sociale, statul român transferă anual peste 63 de miliarde lei cetățenilor săi, echivalentul a 10% din produsul intern brut și 28% din cheltuielile publice. Circa 12 milioane de persoane sau familii beneficiază de transferuri. Pentru cea mai mare parte a acestor sume, plătitor este MMFPS sau structuri coordonate de acesta, respectiv ANPIS, CNPP și ANOFM (**vezi tabelul 13**).

Modalitățile de transfer sunt în număr de trei, respectiv prin mandat poștal, în cont curent sau cont de card⁶⁴. În cazul plății prin mandat poștal, legislația desemnează CN Poșta Română SA drept furnizor, iar comisioanele sunt limitate la 1%. În cazul instrumentelor bancare, aceleași acte normative limitează comisioanele la 0,1% sau 0,15% din sumele transferate.

Potrivit datelor obținute de la instituțiilor plătitoare, în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, imensa majoritate a plăților se efectuează încă prin mandat poștal. În cazul pensiilor, acestea au o pondere de 70% în totalul sumelor achitate, în timp ce transferurile în conturi sau pe carduri bancare reprezintă restul. La prestații sociale, procentul plăților prin mandat depășește 96% la ajutorul social și ajutorul pentru întreținerea familiei și se reduce la 67% în cazul alocației pentru copii. Numai indemnizația pentru creșterea copilului se transferă în majoritate în conturi bancare și pe card (70%, față de 30% prin mandat poștal). În privința indemnizației de șomaj, peste 80% din sume sunt achitate prin mandat poștal. Din analiza pe medii de rezidență (**vezi tabelul 12**), rezultă că mediul rural este dependent de mandatul poștal în cazul tuturor prestațiilor sociale (de la 61% - indemnizația pentru creșterea copilului - la 99% pentru ajutorul social), iar în cel urban domină transferurile în conturi bancare (62% din totalul prestațiilor sociale achitate, însă numai 5% la ajutorul social).

Costurile aferente achitării beneficiilor și drepturilor sociale sunt suportate de plătitori. Pentru anul 2013, sumele bugetate de aceștia se ridică la 460 de milioane lei⁶⁵, aproximativ 0,75% din cuantumul transferat⁶⁶.

⁶³ Potrivit Legii bugetului asigurărilor sociale pe anul 2013.

⁶⁴ În foarte puține cazuri este utilizată și ridicarea beneficiilor direct de la casierii.

⁶⁵ 111 milioane lei MMFPS-ANPIS, 348 de milioane lei CNPP, 9 milioane lei ANOFM.

mediu	prestație	bancă	mandat
rural	ajutor social	0,98%	99,02%
	alocație familială	1,80%	98,20%
	alocație pentru copii	15,61%	84,39%
	ind. creșterea copilului	39,10%	60,90%
urban	ajutor social	4,89%	95,11%
	alocație familială	8,47%	91,53%
	alocație pentru copii	49,83%	50,17%
	ind. creșterea copilului	80,41%	19,59%
total		41,96%	58,04%

Tabelul 12 - ponderea modalităților de plată a unora din prestațiile sociale, pe medii de rezidență, în anul 2012

⁶⁶În anul 2012 cheltuielile cu achitarea drepturilor au fost 438 de milioane lei. Sursa: bugetul MMFPS pe anul 2013 și Legea bugetului asigurărilor sociale pe anul 2013, disponibile pe www.mfinante.ro.

Beneficiu sau drept social	Număr mediu lunar de beneficiari	Cuantiu mediu lunar al transferului	Cuantiu anual al resurselor transferate	Metode de plată și comisioane	Plătitorul	Costuri de transfer
Alocația de stat pentru copii	3,88 milioane	60 de lei	2,8 miliarde lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,1%	ANPIS	111 milioane lei în 2013
Indemnizația pentru creșterea copilului	170 de mii	940 de lei	2 miliarde lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,1%	ANPIS	
Ajutorul social	195 de mii	173 de lei	400 de milioane lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,1%	ANPIS	
Ajutorul pentru susținerea familiilor	340 de mii	60 de lei	240 de milioane lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,1%	ANPIS	
Ajutoare pentru încălzire	200 de mii - termoficare 250 de mii - gaze naturale 750 de mii - lemne	97 de lei - termoficare 90 de lei - gaze naturale 40 de lei - lemne	100 de mil. lei - termoficare 110 de mil. lei - gaze naturale 150 de mil. lei - lemne	Transfer bancar furnizor - termoficare și gaze naturale. Numerar - lemne	ANPIS. Primăriile pentru încălzirea cu lemne	
Indemnizații de hrană	7 mii	391 de lei	35 de milioane lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,1%	ANPIS	
Indemnizații pentru persoane cu handicap	1,2 milioane	134 de lei	2 miliarde lei	Mandat poștal Cont curent. Card (comisioane nereglementate)	47 de DGASPC	Nd
Pensiile agricultorilor sau părți ale acestora, finanțate de MMFPS	1,32 milioane (2013)	325 de lei - integrală, 220 de lei - parțială	4,2 miliarde lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,15%	CNPP	349 de milioane lei
Indemnizația socială pentru pensionari, finanțată de MMFPS	600 de mii	80 de lei	570 de milioane lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,15%	CNPP	
Pensiile din sistemul de asigurări sociale	4,85 milioane (2013)	846 de lei	49 de miliarde lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,15%	CNPP	
Indemnizații de șomaj	175 de mii (2013)	453 de lei	950 de milioane lei	Mandat poștal - 1%, cont curent sau de card - 0,15%	ANOFM	9 milioane lei
Total			62,9 miliarde lei			459 de milioane lei

Beneficiu sau drept social	Număr mediu lunar de beneficiari	Cuquantum mediu lunar al transferului	Cuquantum anual al resurselor transferate	Metode de plată și comisioane	Plătitorul	Costuri de transfer
Plata asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizația aferentă	Aprox. 70 de mii	1.100 brut, inclusiv contribuții sociale angajator	950 de milioane lei	Numerar sau cont de card	Primăriile	Nd

Tabelul 13 - Principalele caracteristici ale beneficiilor/ drepturilor sociale în România

Sursa: Agenția Națională pentru Prestații și Inspecție Socială, www.prestatiisociale.ro, CNPP, Legea bugetului de stat pe anul 2013, Legea asigurărilor sociale de stat pe anul 2013, Mind Research&Rating

3.3 Recomandări de reformă în sistemul de plată al prestațiilor și drepturilor sociale

Sistemul de transfer către beneficiari ai prestațiilor și drepturilor sociale este dominat de plata prin mandat poștal de către Compania Națională Poșta Română S.A., care se bucură de un monopol atribuit prin lege. Comisiunile aferente transferurilor sumelor către beneficiari sunt suportate de plătitori, respectiv de bugetele publice⁶⁷. Această situație generează o serie întreagă de **dezavantaje**, dintre care enumerăm:

- costurile de transfer ating 0,75% din sumele achitate, deoarece mandatul poștal costă de zece ori mai mult decât transferul în cont sau pe card bancar;
- în cazul prestațiilor sociale destinate asigurării unor condiții minime de trai sau achitării costurilor de încălzire nu există garanția utilizării banilor în scopurile prestabilite⁶⁸;
- trasabilitatea tranzacțiilor cu sumele alocate lipsește, ceea ce împiedică evaluarea gradului în care prestațiile sociale acoperă nevoile reale ale beneficiarilor;
- sectorul bancar nu este încurajat să se extindă în mediul rural, perpetuându-se, astfel, dezechilibrele economice și de acces la tehnologie între cele două medii de rezidență;
- utilizarea numerarului pe scară largă, mai ales în mediul rural, nu sprijină eforturile de reducere a evaziunii fiscale.

Pentru a remedia cel puțin parțial aceste dezavantaje, soluția aflată la îndemâna Guvernului României este de a achita prestațiile și drepturile sociale - exclusiv sau cu predilecție - pe carduri bancare. Suplimentar, pentru acele prestații destinate prin lege anumitor tipuri de cheltuieli, s-ar putea impune limitări în privința utilizării sumelor virate pe card, astfel încât să fie îndeplinite obiectivele prevăzute în actele normative.

3.3.1 Avantajele generalizării transferurilor pe card bancar a beneficiilor sociale

Spre deosebire de situația actuală, în care domină mandatele poștale și plățile în numerar, **generalizarea cardurilor ar aduce beneficii** imediate directe și indirecte, respectiv:

- (i) **scăderea exponențială a costurilor de transfer.** Dacă toate plățile prestațiilor și drepturilor sociale ar fi efectuate pe card și s-ar aplica nivelul maxim actual al comisiunilor, costul de transfer suportat de statul român s-ar reduce de șapte ori, economisindu-se aproximativ 400 de milioane de lei. Suma ar fi suficientă pentru a asigura plata salariilor a peste 10.000 de pompieri anual⁶⁹ sau funcționarea a 600 de școli gimnaziale⁷⁰ sau

⁶⁷Bugetul de stat, pentru prestații sociale, bugetul asigurărilor sociale de stat, pentru pensii și indemnizații de șomaj.

⁶⁸De altfel, din relatările unor reprezentanți ai autorităților locale rezultă ca banii sunt adeseori cheltuiți de beneficiari pe alte bunuri și servicii decât cele indicate în legislație.

⁶⁹Aproape jumătate din efectivele Inspectoratului General pentru Situații de Urgență.

⁷⁰11% din școlile gimnaziale din România.

construirea de sisteme de alimentare cu apă potabilă în 70 de sate, pentru aproape 60.000 de locuitori.

- (ii) **combaterea evaziunii fiscale**, mai ales în cazul utilizării pre-destinate a cardurilor. Impactul pozitiv rezultă din înregistrarea automată în casele de marcat a fiecărei tranzacții și obligația comercianților de a (i) emite bon fiscal, (ii) de a plăti TVA aferent, (iii) de a înregistra veniturile și (iv) de a plăti impozit pe veniturile microîntreprinderilor sau, după caz, pe profit. În cazul transferurilor pe card fără limitarea utilizării sumelor disponibile, beneficiarii ar putea fi încurajați să nu utilizeze numerar, ci cardurile, în tranzacțiile comerciale de economisirea comisioanelor de retragere (în cazul retragerii de numerar, băncile aplică comisioane la sumele eliberate).
- (iii) în cazul utilizării predestinate a sumelor virate pe card, **s-ar garanta folosirea resurselor în scopurile în care au fost legiferate** și spre binele beneficiarilor reali. O serie întreagă de prestații sociale sunt menite să sprijine beneficiarii în asigurarea unor condiții minime de trai, însă adeseori banii sunt utilizați cu alte destinații. În cazul transferului pe card și impunerii unor restricții la utilizarea acestuia, vor exista șanse mult mai mari ca sumele oferite de statul român să fie utilizate potrivit destinației stabilite prin lege.
- (iv) încurajarea **extinderii rețelelor bancare în mediul rural**. Aceasta ar avea efecte de antrenare asupra economiei rurale, deoarece, odată cu serviciile de carduri și plăți prin POS, băncile ar crea și promova și alte instrumente financiare adaptate la cerințele antreprenorilor locali. Unul dintre efecte ar putea fi reducerea dezechilibrelor economice și de acces la tehnologie între mediul rural și urban. În plus, extinderea bazei de clienți ar putea determina băncile să diminueze comisioanele practicate în prezent pentru tranzacții pe întreg teritoriul țării.
- (v) asigurarea **trasabilității utilizării sumelor transferate** beneficiarilor, mai ales în cazul utilizării pre-destinate a cardurilor. În acest fel, autoritățile publice responsabile ar fi în măsură analizeze și să evalueze măsura în care prestațiile sociale servesc obiectivelor stabilite prin lege, precum și gradul de acoperire a nevoilor beneficiarilor.

3.3.2 Selectarea beneficiilor sociale adecvate plății pe card bancar

Pentru a evalua oportunitatea plății prestațiilor și drepturilor sociale în exclusivitate - sau în cvasitotalitate - pe card bancar și dacă ar fi adecvate condiționalități în ceea ce privește utilizarea sumelor respective de către beneficiari, am elaborat un set de criterii, pe care le-am aplicat fiecărui beneficiu sau drept social. Rolul criteriilor a fost de a indica **instrumentele potrivite pentru transferul prin card bancar**. Așadar, analiza a urmărit în fiecare caz în parte:

- i. numărul plătitorilor;
- ii. dacă utilizarea resurselor este pre-destinată prin legile speciale;
- iii. dacă utilizarea resurselor poate fi limitată la anumite destinații;

- iv. dacă beneficiarul are sau poate dobândi deprinderile necesare utilizării cardului;
- v. dacă ATM și/ sau POS sunt accesibile;
- vi. dacă generalizarea cardului are impact în privința fiscalizării activităților economice.

Tabelul 14 prezintă în sinteză rezultatele analizei pentru fiecare beneficiu/ drept social. În opinia autorilor, cele mai adecvate transferuri pentru utilizarea exclusivă a cardurilor sunt (i) ajutorul social, (ii) ajutorul pentru susținerea familiilor, (iii) ajutorul pentru încălzirea cu lemne, cărbuni și alți combustibili solizi⁷¹ și (iv) indemnizațiile de hrană pentru persoanele infectate cu HIV sau bolnave de SIDA. Acestor beneficii li s-ar putea asocia și limite în privința utilizării cardului, astfel încât să-și atingă obiectivele precizate în legile speciale. De exemplu, pentru ajutorul social și ajutorul pentru susținerea familiilor, cardul ar putea fi utilizat numai în unități de comercializare cu amănuntul a produselor alimentare, a obiectelor de îmbrăcăminte, în farmacii, librării, dar nu în hoteluri și restaurante și nici pentru retrageri de numerar.

O serie de alte beneficii ar putea fi virate exclusiv pe card, însă fără limitări, deoarece ele fie substituie temporar alte surse venit, fie au un quantum prea redus, respectiv: (i) indemnizația de șomaj, (ii) indemnizația pentru creșterea copilului și (iii) alocația de stat pentru copii.

O situație aparte o reprezintă indemnizațiile pentru persoane cu handicap. Teoretic, și acestea ar putea fi virate pe card și cu limitări, în vederea asigurării un nivel minim de trai beneficiarilor de drept. În practică, există situații speciale, cum ar fi persoanele cu handicap locomotor grav sau accentuat, cărora retragerea sumelor din ATM-uri sau deplasarea la comercianți le-ar pune probleme. De aceea, generalizarea cardurilor la această categorie de prestații trebuie analizată în funcție de caracteristicile beneficiarilor.

În ceea ce privește pensiile, o problemă este lipsa deprinderilor de utilizare a cardurilor în rândul unei părți a beneficiarilor. Cu toate acestea, renunțarea la mandate poștale și generalizarea viramentelor în conturi curente sau de card ar aduce economii majore directe la bugetele publice.

3.3.3 Opțiuni de implementare

În toate cazurile recomandate pentru generalizarea viramentelor în conturi de card, considerăm că este foarte importantă pregătirea logistică prealabilă în spațiul rural. Dotarea cu POS-uri și ATM-uri în acest mediu de rezidență este actualmente insuficientă pentru solicitările impuse de utilizarea exclusivă a cardurilor, în cazul oricăror beneficii sociale. De aceea, este necesar ca, în prealabil generalizării transferului în cont de card, băncile comerciale și ANPIS să agreeze un plan sistematic de implementare și de dotare a mediului rural cu echipamentele necesare.

⁷¹Ajutoarele de încălzire prin sistemele de termoficare sau cu gaze naturale nu sunt potrivite virării de carduri bancare, deoarece se achită direct furnizorului de combustibil, asigurându-se astfel utilizarea potrivit destinației prevăzute în legile speciale.

Dintre **opțiunile de implementare a proiectului**, cele mai probabile sunt următoarele:

- i. generalizarea simultană a plăților beneficiilor sociale pe card în mediul rural și urban, după o perioadă de unul sau doi ani în care să fie instalate suficiente POS și ATM în mediul rural și mic urban. În acest caz, toate avantajele sistemului ar fi fructificate integral de la data implementării;
- ii. implementarea în sistem pilot - în unul sau două județe - timp de un an, și apoi generalizarea la nivel național. Și în acest caz, odată cu extinderea la nivel național a sistemului, ar fi materializate integral toate avantajele sale;
- iii. generalizarea etapizată: mai întâi în mediul urban și, după unul sau doi ani, în mediul rural. Deoarece dotarea cu POS și ATM a mediului rural poate fi consumatoare de timp, s-ar putea decide ca plata prestațiilor și drepturilor sociale pentru beneficiarii din mediul urban să se facă obligatoriu pe card bancar încă de la început, iar pentru cei din mediul rural după instalarea dotărilor necesare (fie pe măsură ce sunt îndeplinite norme prestabilite de acoperire în fiecare județ, fie generalizat, de la o dată fixată în prealabil prin planul de implementare). În acest scenariu, avantajele noului sistem de plată ar fi materializate treptat, pe măsura generalizării transferurilor pe card bancar⁷²;
- iv. stabilirea plății pe card a prestației sau dreptului social ca obligatorie, cu condiția ca în localitatea de domiciliu să existe acces la POS și/sau ATM⁷³; altfel, s-ar putea recurge la plata prin mandat poștal până la dotarea corespunzătoare cu echipamentele respective.

Pe lângă pregătirea logistică a plății prestațiilor și drepturilor sociale pe carduri bancare, sunt esențiale acțiunile de comunicare. Guvernul și băncile comerciale trebuie să pună în aplicare un plan amplu de mediatizare a noilor măsuri, prin care să explice atât avantajele, cât și modul de utilizare a cardurilor de către beneficiari. Pe lângă aceștia din urmă, campania va include ca grupuri țintă și comercianții și furnizorii de servicii - mai ales cei din mediul rural -, precum și autoritățile publice locale. Având în vedere apropierea de beneficiari, rolul acestora din urmă va fi de a-i sprijini pe aceia care se acomodează mai greu la noile metode sau sunt imobilizați. Obiectivele campaniei vor fi (i) de a disemina informația în rândul mării majorități a beneficiarilor, (ii) de a înlătura orice dubii privind securitatea tranzacțiilor, (iii) de a-i convinge de avantajele reformei sistemului de plată.

În ceea ce privește măsurile legislative, oricare soluție de implementare ar fi aleasă, este necesară amendarea legilor speciale care reglementează prestațiile sau drepturile sociale respective, precum și Legea nr. 212/2011 a asistenței sociale.

Nu în ultimul rând, succesul proiectului de generalizare a plății pe card a prestațiilor și drepturilor sociale depinde de privatizarea CN Poșta Română SA, recent anunțată de Guvern. În cazul în care cumpărătorul va primi garanții în legătură cu continuarea livrării transferurilor sociale prin mandat poștal, astfel încât

⁷²În ceea ce privește prestațiile pentru care s-ar putea asocia și limite în utilizarea cardurilor - ajutorul social, ajutorul pentru susținerea familiilor, ajutorul pentru încălzirea cu lemne, cărbuni și alți combustibili solizi și indemnizațiile de hrană pentru persoanele infectate cu HIV sau bolnave de SIDA - cele mai multe avantaje vor fi valorificate odată cu extinderea sistemului de plată pe card în mediul rural, având în vedere că trei sferturi din beneficiari domiciliază acolo.

⁷³Va trebui publicată periodic o listă a unităților administrativ-teritoriale care îndeplinesc această condiție.

să-și securizeze un flux esențial de venituri⁷⁴, este posibil ca plata pe card să fie amânată sine die.

⁷⁴În anul 2012, veniturile din comisioane de transfer al mandatelor poștale aferente prestațiilor și drepturilor sociale au reprezentat circa o treime din cifra de afaceri a CN Poșta Română SA.

Beneficiu sau drept social	Numărul plătitorilor	Utilizare pre-destinată?	Este acceptabilă utilizarea limitată?	Deprinderi de utilizare card	ATM și POS accesibile în prezent	Sprrijină combaterea evaziunii fiscale
Alocația de stat pentru copii	1	Nu	Da	Da	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Indemnizația pentru creșterea copilului	1	Nu	Nu	Da	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Ajutorul social	1	Sugerată	Da	Posibil	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Ajutorul pentru susținerea familiilor	1	Da	Da	Posibil	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Ajutoare pentru încălzire	1 + 3.228 de primării	Da	Da	Posibil	Nu	Da
Indemnizații pentru persoane cu handicap	47 DGASPC	Nu	Da	Parțial	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Indemnizații de hrană	1	Da	Da	Da	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Pensiile din sistemul de asigurări sociale	1	Nu	Nu	Parțial	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Pensia pentru agricultori	1	Nu	Nu	Parțial	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Indemnizații de șomaj	1	Nu	Nu	Da	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da
Plata asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizația aferentă	3.228 de primării	Nu	Nu, în cazul salarizării. Da, în cazul indemnizației	Parțial	Da, în mediul urban. Rar în mediul rural	Da, în cazul indemnizației

Tabelul 14 - Evaluarea criteriilor de utilizare a conturilor de card pentru transferul beneficiilor/ drepturilor sociale

Sursa: Visa Europe, Mind Research&Rating

4. Cheltuielile instituțiilor publice cu deplasările în interes de serviciu: sincronizarea cu tehnologiile secolului 21

4. 1. Situația actuală

Angajații instituțiilor publice călătoresc în interes de serviciu în țară sau în străinătate pentru îndeplinirea unor însărcinări precum:

- misiuni cu caracter temporar: vizite oficiale, tratative, negocieri, consultări, semnări de convenții, acorduri și alte asemenea înțelegeri;
- misiuni de control, monitorizare sau evaluare;
- acțiuni de cooperare economică;
- documentare, schimb de experiență;
- cursuri, stagii de practică și specializare sau perfecționare;
- participări la întâlniri sau evenimente oficiale, precum congrese, conferințe, simpozioane, seminarii, colocvii sau alte reuniuni, care prezintă interes pentru activitatea specifică a instituției respective;
- participări la reuniunile organismelor de cooperare internaționale la care România este parte (în acest context, o pondere majoră o au deplasările la reuniuni ale organismelor Uniunii Europene (UE), cum ar fi Consiliului UE, comitetele sau grupurile de lucru organizate la nivelul Comisiei Europene sau Consiliului UE;
- misiuni cu caracter militar, de poliție sau de menținere a păcii.

Cadrul normativ prin care sunt reglementate condițiile, drepturile, obligațiile personalului din instituțiile publice care călătoresc în interes de serviciu este alcătuit din:

- Legea nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Decret Consiliului de Stat nr. 209/1976 pentru aprobarea Regulamentului operațiilor de casa ale unităților socialiste;
- Hotărârea Guvernului nr. 518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar, cu modificările și completările ulterioare;
- Hotărârea Guvernului nr. 189/2001 privind unele măsuri referitoare la efectuarea deplasărilor în străinătate, în interes de serviciu, de către demnitarii și asimilații acestora din administrația publică;
- Hotărârea Guvernului nr. 1860/2006 privind drepturile și obligațiile personalului autorităților și instituțiilor publice pe perioada delegării și detașării în altă localitate, precum și în cazul deplasării, în cadrul localității, în interesul serviciului.

Cheltuielile pentru deplasare în interes de serviciu sunt suportate din bugetele instituțiilor publice și constau în:

- i. *diurnă*⁷⁵, care reprezintă indemnizația zilnică acordată în vederea acoperirii cheltuielilor de hrană, a celor mărunte uzuale, precum și a costului transportului în interiorul localității de destinație;
- ii. *cheltuieli de cazare*, care acoperă tarifele practicate pe noapte de cazare sau chiria și eventualele taxe obligatorii pe plan local, precum și costul micului dejun, atunci când acesta este inclus în tarif;
- iii. *cheltuielile de transport*, care, de regulă, sunt achitate de instituția publică direct furnizorului de servicii dacă transportul se face cu avionul; atunci când deplasarea se face cu trenul sau cu mijloace auto, instituția acordă angajatului o sumă în avans pentru acoperirea acestor cheltuieli;
- iv. *cheltuieli neprevăzute*, în cazul deplasărilor în străinătate, pentru achitarea convorbirilor telefonice, a comisioanelor de schimb valutar, diferențe de tarif la cazare etc.

Legislația în vigoare prevede plafoane maxime pentru fiecare categorie de cheltuieli, în scopul utilizării raționale a banilor publici. Astfel, diurna pentru deplasările în interiorul țării este de 13 lei pe zi, cazarea se decontează numai la hoteluri cu maximum 3 stele (sau 3 narcise, pentru pensiuni), iar costul carburantului în cazul deplasărilor cu autovehicule proprietate personală se rambursează în limita a 7,5 litri/ 100 km. Pentru deplasările în străinătate, diurna variază în funcție de țara de destinație; de exemplu, diurna pentru deplasarea în Belgia a unui funcționar public este 35 de euro pe zi, iar plafonul de cazare 150 de euro pe noapte.

4.1.1 Modul de acordare și de justificare a sumelor cheltuite în deplasare

La deplasările în interes de serviciu sunt acordate sume în avans pentru plata diurnei, transportului și a cazării⁷⁶. Acestea se ridică în numerar de către persoana respectivă de la casieria instituției publice cu cel mult două zile lucrătoare înainte de plecare. La rândul său, casieria utilizează numerar retras în prealabil de către personalul de specialitate din conturile deschise la unitățile Trezoreriei Statului. Plățile pentru procurarea билетelor de călătorie cu mijloace de transport cu locuri rezervate (avion, tren sau vapor, dacă este posibil) se realizează de instituție direct către furnizorul de servicii.

La întoarcerea din delegație, în prima zi lucrătoare, angajatul depune la casieria instituției sumele necheltuite din avansul primit, iar în termen de trei zile lucrătoare justifică utilizarea avansului, depunând decontul de cheltuieli, la care anexează toate dovezile de plată (facturi, chitanțe, bonuri etc.). Decontul se întocmește pe baza „formularului tipizat pentru determinarea cheltuielilor efectuate (în valută și în lei) cu ocazia deplasării, pentru stabilirea diferențelor de primit sau de restituit de titularul de avans și pentru înregistrarea (în valută și în lei) în contabilitate”⁷⁷.

⁷⁵ Sau indemnizație de delegare și de detașare.

⁷⁶ Pentru cheltuielile neprevăzute, avansul se acordă în limita unei sume de până la 50% din totalul diurnei și al plafonului de cazare.

⁷⁷ Art. 29 - 38 din Decretul nr. 209/1976.

În cazul în care angajatul nu restituie în termen sumele rămase necheltuite sau nu depune decontările pentru justificarea avansurilor, împreună cu documentele justificative, plătește o penalizare de 0,5% asupra sumelor nerestituite în termen sau asupra avansului primit, după caz, pentru fiecare zi de întârziere.

Cheltuielile efectuate din sumele reprezentând diurna nu trebuie justificate, ci numai cele de transport, cazare sau neprevăzute.

4.1.2 Cheltuielile cu deplasările și diurnele pentru angajații din instituțiile administrației publice în perioada 2006-2011

În perioada 2006-2011, cheltuielile efectuate cu deplasările și indemnizațiile de delegare pentru angajații din instituțiile administrației publice s-au menținut la un nivel constant, respectiv 0,3% din totalul cheltuielilor publice, iar media nominală înregistrată a fost aproximativ 610 milioane lei (vezi figura 1). În anii 2006-2008 este vizibilă o evoluție rapidă, ca urmare a participării personalului la evenimentele și grupurile de lucru organizate pe diferite domenii la nivelul Uniunii Europene. De altfel, aderarea României la Uniunea Europeană a determinat în multe ministere ca majoritatea cheltuielilor de deplasare în străinătate să fie efectuate pentru participările la reuniuni și grupuri de lucru la Bruxelles și Luxembourg. Anii 2009 și 2010 marchează o repliere a cheltuielilor cu deplasările în interes de serviciu, ca urmare a eforturilor de reducere a cheltuielilor cu bunuri și servicii în contextul crizei economice.

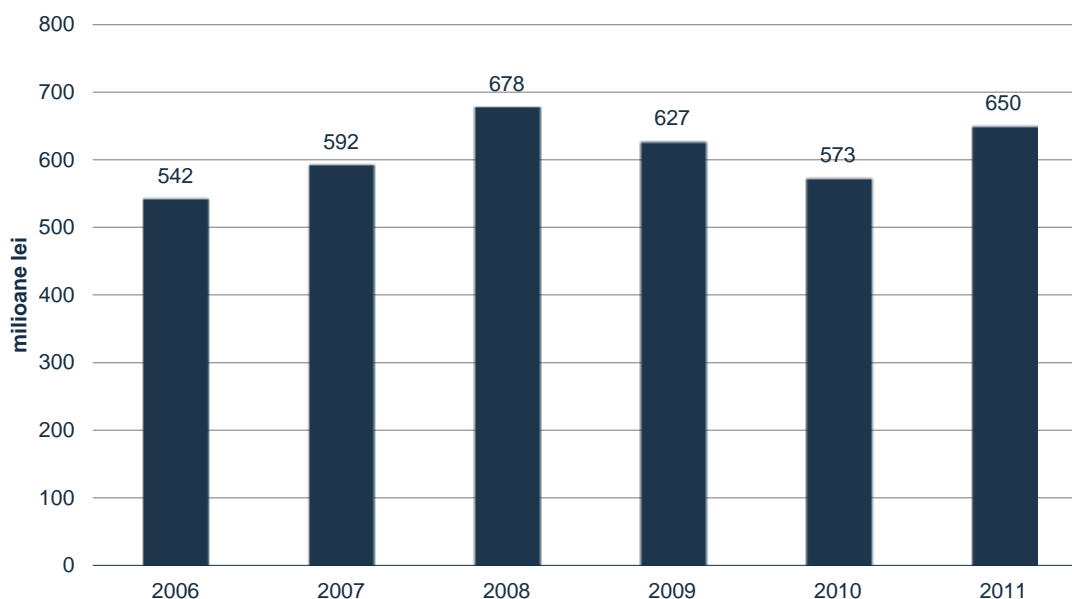


Figura 21 - Evoluția cheltuielilor efectuate cu deplasările și delegările de către instituțiile publice în perioada 2006 - 2011

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, www.mfinante.ro

În structură, cheltuielile cu deplasările variază de la o instituție la alta, în funcție de natura misiunilor - de lungă sau scurtă durată -, costuri de transport și cazare pe persoană etc. Gruparea pe categorii de bugete publice arată că bugetul de stat finanțează în mare parte cheltuieli cu diurnele (59%), iar bugetele locale cu deplasări și cazare în interiorul țării (75%). Totuși, dacă eliminăm de la bugetul de stat cheltuielile efectuate de Ministerul Apărării Naționale (MApN) și de cele două camere

ale Parlamentului, structura se modifică radical, iar cheltuielile cu transportul și cazarea în străinătate prevalează, urmate îndeaproape de cele în interiorul țării⁷⁸ (vezi figura 22).

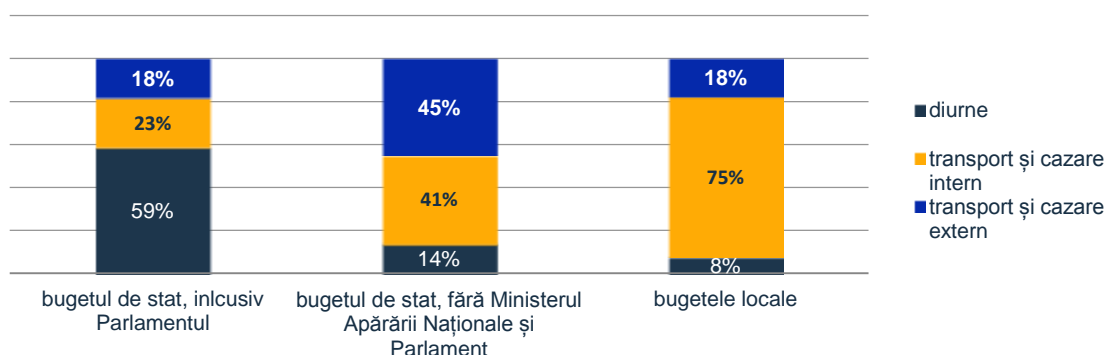


Figura 132 - Structura cheltuielilor cu deplasările pe categorii de bugete în anul 2011

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, www.mfinante.ro

Din cauza specificului cheltuielilor de deplasare, MApN alocă peste 90% din cheltuieli pentru diurnele militarilor aflați în misiuni, iar cele două camere ale Parlamentului utilizează aproape două treimi pentru diurnele parlamentarilor, cu ocazia deplasărilor în circumscriptiile electorale. Nominal, cele trei instituții au plătit, în anul 2011, diurne în valoare de 297 de milioane lei, adică 45% din totalul cheltuielilor cu deplasările în întreaga administrație publică.

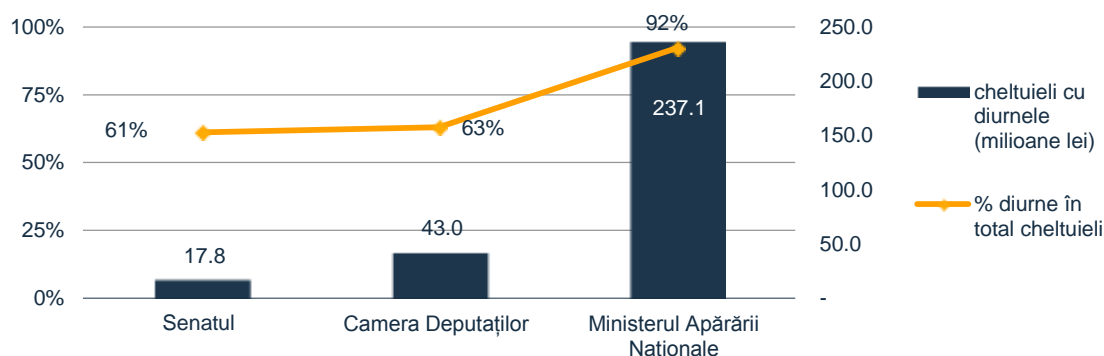


Figura 23 - ponderea și valoarea nominală a diurnelor în anul 2011

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, www.mfinante.ro

Analiza în funcție de bugetele plătitoare relevă că bugetul de stat suportă peste 85% din cheltuielile cu deplasările, iar bugetele locale 14%. În cadrul bugetului de stat, MApN are întâietate, cu cheltuieli de aproximativ 240 de milioane lei în 2011⁷⁹, adică 39,6% din totalul cheltuielilor publice cu deplasările. Urmează Camera Deputaților și Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, ambele cu 10% din totalul național. În cazul din urmă, valoarea este aproape în exclusivitate rezultatul cheltuielilor efectuate de universitățile de stat. Ministerelor Administrației și

⁷⁸Cele două tipuri de cheltuieli au totalizat 171 de milioane lei în anul 2011, adică 26% din totalul cheltuielilor cu deplasările în întreaga administrație publică (bugetul de stat, fără MApN și Parlament).

⁷⁹Din care 92% pentru diurne.

Internele, Afacerilor Externe și Finanțelor Publice au efectuat cheltuieli însumate de 54 de milioane lei în anul 2011, respectiv 8,4% din totalul la nivel național, din care 85% pentru deplasări și cazare.

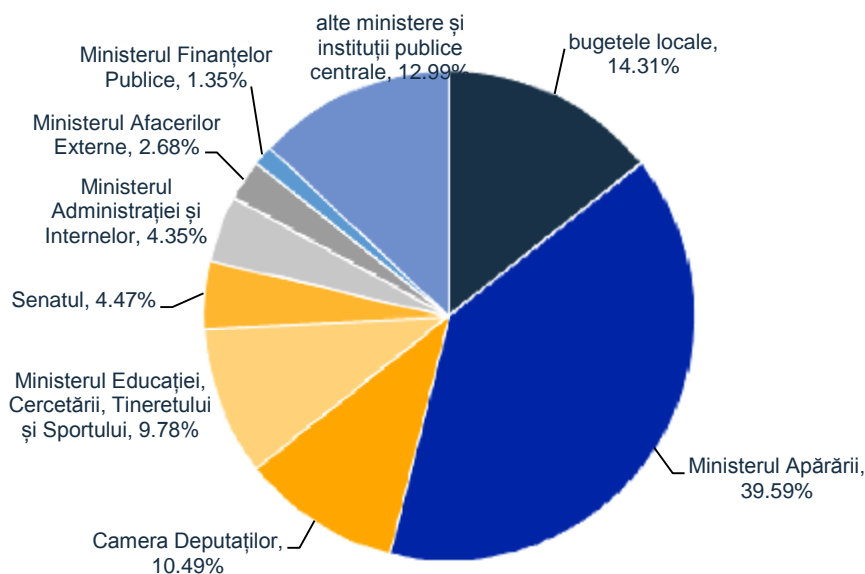


Figura 24 - structura cheltuielilor cu deplasările în funcție de instituțiile plătitoare în anul 2011

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, www.mfinante.ro

4.1.3 Avantaje și dezavantaje ale sistemului actual

Din totalul cheltuielilor publice cu deplasările în interes de serviciu, o jumătate sunt alocate diurnelor, iar cealaltă cazării și transportului. Regulile angajării, verificării și efectuării cheltuielilor sunt prevăzute în acte normative aprobate de Guvern, aplicabile tuturor instituțiilor publice. Cu câteva excepții⁸⁰, toate operațiunile se realizează cu numerar în lei sau valută ridicat de la casieriile instituțiilor publice de către angajații însărcinați cu misiunile respective.

Avantajele acestui sistem ale cărui reguli se perpetuează din anii 1970 sunt puține, și anume:

- (i) controlul strict al sumelor de bani eliberate pentru diurnă, cazare și transport, astfel încât personalul să nu poată utiliza mai mult decât limitele legale de cheltuieli;
- (ii) inexistența costurilor (vizibile) de tranzacționare;
- (iii) posibilitatea achitării costurilor către orice furnizori de servicii oriunde în lume.

În schimb, dezavantajele sunt mult mai numeroase:

- (i) retragerea numerarului din Trezorerie, eliberarea lui la casieria instituției, completarea formularului de decont și evidența documentelor justificative presupun consum de timp, resurse umane și materiale importante. Pentru o

⁸⁰Plata biletelor de avion, tren și vapor cu rezervare sau cazurile unor demnitari.

deplasare la Bruxelles sau la Ploiești, un angajat dintr-un minister pierde cel puțin o oră din timpul de lucru cu vizitele la compartimentul financiar-contabil, la casierie, cu întocmirea și depunerea decontului. Personalul care efectuează retragerile din conturile de la Trezoreria Statului consumă timp de ordinul orelor, în funcție de distanța față de unitatea Trezoreriei Statului și timpul petrecut în incinta acesteia. Timpului i se adaugă combustibili, consumabile și plata șoferilor⁸¹;

- (ii) în cazul unor deplasări neprevăzute și urgente există riscul ca în casieriile instituțiilor să nu existe fonduri suficiente și nici timp fizic pentru obținerea lor de la Trezoreria Statului;
- (iii) gestiunea numerarului și a formularisticii încarcă schemele de personal ale instituțiilor publice cu funcții ce nu au legătură cu activitatea de bază/specifică;
- (iv) relația cu Trezoreria Statului este îngreunată de procedurile obligatorii începutului și închiderii exercițiilor bugetare⁸²;
- (v) deconturile pot conține erori, unele documente justificative se pierd sau nu sunt acceptate din motive neimputabile personalului care a efectuat deplasarea;
- (vi) numerarul în lei sau valută aflat asupra personalului deplasat în interes de serviciu poate fi pierdut sau furat;
- (vii) în caz de cheltuieli legale neprevăzute, există riscul ca fondurile aflate asupra personalului în misiune să fie insuficiente;
- (viii) depunerea deconturilor cu întârziere atrage penalități, chiar și în cazul în care salariații nu dispun de timpul fizic necesar, fiind ocupați cu sarcini mai urgente.

4.2 Recomandări pentru creșterea eficienței cheltuielilor cu deplasările în interes de serviciu

Adaptarea sistemului de plăți pentru deplasările în interes de serviciu la tehnologiile bancare și informaționale contemporane este singura soluție de a crește eficiența cheltuielilor publice în acest domeniu. Concret, Guvernul are posibilitatea de a înlocui numerarul cu carduri bancare dedicate cheltuielilor de deplasare în fiecare instituție din administrația publică.

Sistemul pe care îl recomandăm are următoarele caracteristici:

- cardurile bancare se emit pe numele instituției publice de bănci comerciale contractate în prealabil prin procedură de achiziții publice;

⁸¹Costurile respective se amplifică în cazul primăriilor aflate la distanțe de zeci de kilometri de cele mai apropiate trezorerii județene.

⁸²De exemplu, ridicarea de numerar din unitățile Trezoreriei Statului pentru plăți poate fi efectuată numai până la 27 decembrie în fiecare an. La fel, depunerea numerarului disponibil din casieriile instituțiilor publice se realizează numai până la aceeași dată. În cazul unei deplasări care începe sau se finalizează pe după 27 decembrie, instituțiile publice nu pot asigura numerar și nu pot efectua operațiunile de regularizare cu sumele rezultate din deconturi; acestea sunt absolut necesare pentru închiderea exercițiului bugetar.

- cardurile emise operează într-un cont unic deschis la banca respectivă pe numele instituției publice;
- numărul cardurilor depinde de solicitările instituției publice, în funcție de numărul maxim al angajaților care s-ar putea afla în deplasări în interes de serviciu la un moment dat;
- la plecarea în delegație, salariatul primește cardul, cu care va achita cheltuieli de cazare, transport etc., în limita unor plafoane comunicate în prealabil de instituție băncii emitente pentru numărul respectiv de card și intervalul de timp aferent deplasării; dacă este nevoie de suplimentarea plafonului, instituția poate solicita băncii acest lucru ori de câte ori este necesar;
- odată cu expirarea datei delegării, utilizarea cardului nu mai este permisă până la o nouă solicitare oficială din partea instituției către banca emitentă;
- la revenirea din delegație a salariatului, banca emitentă comunică instituției toate plățile efectuate cu cardul; salariatul depune la compartimentul financiar-contabil cardul și documentele justificative ale cheltuielilor efectuate; compartimentul financiar realizează automat decontul, pe baza comunicării băncii și după verificarea legalității cheltuielilor, la care anexează documentele justificative primite; regularizările cu salariatul rezultă din sumele înscrise în decont și cele comunicate de bancă;
- în cazul efectuării unor cheltuieli nelegale sau depășirii neautorizate a plafoanelor, instituția publică își recuperează paguba reținând sume din salariul angajatului însărcinat cu deplasarea în interes de serviciu;
- pentru sumele plătite cu cardul, banca emitentă creditează contul instituției publice, care returnează lunar sau săptămânal resursele utilizate, prin transfer din contul propriu de la Trezoreria Statului;
- comisioanele de tranzacționare, de plată, de retragere, de schimb valutar, de raportare și eventuale dobânzi se stabilesc/ negociază de către cele două părți în cursul procedurii de achiziții publice;
- în cazul diurnelor, pot exista trei soluții: (i) se virează pe cardul personal al salariatului de către banca emitentă, la cererea instituției; (ii) se creditează cardul instituției cu sumele aferente, salariatul putând dispune în mod liber de acestea; (iii) se eliberează în numerar la casieria instituției.

Sistemul de plăți cu cardul recomandat instituțiilor publice pentru cheltuielile cu deplasările în interes de serviciu are avantaje evidente față de cel în vigoare. Dintre cele mai importante enumerăm:

- timpul necesar salariatului pentru a prelua cardul și depune documentele justificative este minim; astfel, personalul își poate dedica mai mult timp sarcinilor curente de serviciu;
- se elimină riscul de penalități pentru salariat în cazul nedeunerii la timp a avansului necheltuit sau a formularului de decont;
- timpul necesar funcționarilor din compartimentele financiare pentru autorizarea plafoanelor de cheltuieli cu cardul, verificarea legalității și înregistrarea decontului se reduce la maxim 15-20 de minute;

- necesitatea deplasării la unitățile Trezoreriei Statului în vederea retragerii de numerar sau regularizării ulterioare a disponibilităților din casierie se reduce; astfel sunt economisite și alte resurse - umane⁸³ și materiale⁸⁴;
- problemele care pot apărea din lipsa numerarului la debutul și încheierea exercițiului bugetar sunt preîntâmpinate; de asemenea, și cele aferente depunerii numerarului existent în casieriile instituțiilor publice la sfârșitul anului calendaristic;
- riscul de pierdere sau furt al numerarului aflat în posesia angajatului în misiune dispare⁸⁵;
- în caz de nevoie, plafonul de cheltuieli poate fi majorat cu ușurință pe parcursul deplasării, pentru acoperirea unor cheltuieli neprevăzute, la cererea instituției publice și fără costuri de oportunitate;
- trasabilitatea și evidența tranzacțiilor este asigurată, ajutând instituția publică să efectueze analize ale costurilor cu deplasările și să găsească soluții de eficientizare⁸⁶;
- securitatea tranzacțiilor este ridicată.

Dezavantajele potențiale ale noului sistem sunt legate de imposibilitatea utilizării cardului în anumite destinații⁸⁷ sau riscul de abuz din partea angajaților. Pentru primul caz, soluția este obținerea de numerar, fie de la casieria instituției, fie de la banca emitentă, fie de la bancomate. Pentru cel de-al doilea, riscul poate fi eliminat dacă între instituție și banca emitentă se comunică plafonul maxim de utilizare la care are dreptul salariatul plecat în misiune și perioada acesteia, cardul urmând a fi inactivat automat la finalizare.

Economiile pe care bugetele publice le fac cu noul sistem sunt mult mai mari decât costurile cu comisioane și, în funcție de clauzele contractuale, dobânzi. Astfel, la economii contabilizăm:

- timpul suplimentar pe care angajații îl dedică sarcinilor normale de serviciu în locul procedurilor de retragere a numerarului de la Trezoreria Statului, obținere a numerarului de la casierii, depunere a avansului necheltuit și completarea formularului de decont;
- optimizările ce pot fi realizate din analiza istoricului cheltuielilor de cazare și transport;
- eliminarea costurilor și riscurilor manipulării de numerar în sume mari în instituții, cu toate implicațiile procedurale pe care acestea le impun personalului specializat.

În cursul elaborării acestui raport, am efectuat o estimare preliminară a economiilor pe care statul român le-ar putea realiza utilizând cardurile bancare în locul numerarului pentru deplasările în interes de serviciu. Au fost luate în calcul

⁸³Timpul economisit de personalul de specialitate sau de șoferi poate fi utilizat pentru rezolvarea altor sarcini de serviciu.

⁸⁴Combustibili, consumabile.

⁸⁵În schimb, cardul trebuie utilizat și păstrat cu precauție.

⁸⁶De exemplu, pe baza istoricului tranzacțiilor, se va putea stabili cu ușurință care sunt cele mai ieftine hoteluri dintr-un oraș în care se deplasează angajații, în funcție de perioada anului.

⁸⁷De exemplu, în mediul rural sau în state cu sisteme bancare nedezvoltate.

numai cele rezultate din reducerea timpilor pierduți de angajații instituțiilor publice cu obținerea numerarului de la casierii, returnarea avansului necheltuit, redactarea și depunerea decontului. Astfel, am considerat drept economii contravaloarea orelor de program pe care salariații le pot petrece în plus pentru sarcini de serviciu în locul efectuării formalităților pentru deplasare. Variabila esențială a modelului dezvoltat a fost **numărul deplasărilor efectuate în interes de serviciu** de către angajații instituțiilor publice din România.

Pentru a-i estima valoarea, în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, am solicitat informații privind numărul și durata deplasărilor în interes de serviciu de la două ministere și șapte administrații publice locale, inclusiv instituțiile subordonate acestora. Plecând de la datele obținute, am realizat o extrapolare la nivelul întregii administrații publice din România, cu ponderări aplicate unor sectoare în care deplasările sunt mai rare, respectiv administrații locale din mediul rural, educație, sănătate și justiție. Așadar, datele de intrare utilizate pentru estimarea economiilor realizate în cazul folosirii cardurilor bancare pentru deplasările în interes de serviciu au fost:

- (i) numărul deplasărilor finanțate din bugetele publice într-un an bugetar: circa 700 de mii
- (ii) timpul consumat de salariați în prezent pentru procedurile de deplasare: 1,5 ore
- (iii) timpul consumat de salariați în noul sistem propus pentru procedurile de deplasare: 0,4 ore
- (iv) economie de timp realizată/ deplasare: 1,1 ore
- (v) cheltuiala de personal medie orară pentru instituțiile publice: 16,3 lei.

Calcululele arată că economiile realizate de statul român prin utilizarea cardurilor bancare pentru plățile efectuate cu deplasările în interes de serviciu ar putea ajunge la circa 12,6 milioane lei (2,9 milioane euro). Suma reprezintă cheltuiala de personal aferentă orelor pe care angajații le-ar petrece în plus pentru sarcinile normale de muncă, în locul realizării diligențelor necesare deplasării în interes de serviciu.

5. Măsuri de reducere a economiei subterane prin acordarea unor facilități fiscale la plățile cu cardul

5.1 Estimarea veniturilor pierdute la bugetul de stat ca urmare a gradului scăzut de conformare la TVA

România se situează pe ultimele locuri în UE în funcție de veniturile colectate la bugetul de stat relativ la PIB, deși ratele de taxare directă și indirectă se situează la niveluri comparabile sau chiar peste media UE (Figura ...). Un astfel de exemplu este taxa pe valoare adăugată, unde România deși are una dintre cele mai ridicate cote din UE, nivelul încasărilor din TVA se situează la un nivel comparabil cu cel al unor țări cu o cotă mult mai redusă – Bulgaria a reușit în anul 2011 să colecteze venituri din TVA de 8,7% din PIB la o cotă standard de 20% comparativ cu România unde nivelul încasărilor s-a situat la 8,4% cu o cotă standard de 24%.



Figura 25 și Figura26

Sursa: Eurostat

5.2 Metodologie

Demersul principal al acestei analize constă în estimarea veniturilor pierdute la bugetul de stat în România ca urmare a unui grad scăzut de conformare la TVA și identificarea sectoarelor de activitate care contribuie, în termeni relativi față de dimensiunea lor, cel mai mult la aceste pierderi.

În acest scop, estimăm decalajul dintre veniturile din TVA colectate efectiv la bugetul de stat și nivelul teoretic al TVA implicit în dimensiunea activității economice (incluzând aici și economia informală) – pe care îl vom denumi în continuare *decalaj TVA*. TVA teoretic este cuantificat prin identificarea acelor categorii de cheltuieli care ar trebui să genereze TVA final nerambursabil și corelarea acestora cu cota de taxare relevantă (Anexa 1). La nivel macroeconomic, aceste cheltuieli se pot împărți în trei mari categorii:

1. Consumul final al gospodăriilor populației și administrațiilor publice. Cheltuiala pentru consumul final cuprinde toate cheltuielile de bunuri și servicii realizate de către gospodării și administrații publice în vederea satisfacerii nevoilor proprii.
2. Consumul intermediar de bunuri și servicii necesar producerii altor bunuri și servicii (i) exceptate de la plata TVA sau (ii) de către companii neplătitoare de TVA. Consumul intermediar este egal cu valoarea bunurilor și serviciilor utilizate ca intrări de-a lungul procesului de producție, excluzând activele fixe ale căror consum este înregistrat drept consum de capital fix. Aceste bunuri și servicii ce intră în procesul de producție sunt ori transformate ori consumate în totalitate în procesul de producție.
3. Formarea brută de capital fix (FBCF) (investiții) efectuată de companii (i) neplătitoare de TVA sau (ii) care produc bunuri și servicii exceptate de la plata TVA.

Sursa datelor pentru aceste categorii de cheltuieli o reprezintă tabelele de intrări-ieșiri din conturile naționale publicate de Institutul Național de Statistică (INS), care surprind dimensiunea activității economice atât la nivel formal, cât și informal. Conform metodologiei ESA95, în conturile naționale românești se fac estimări privind evaziunea de la plata TVA. Evaziunea fiscală este inclusă în diferența dintre TVA teoretic și TVA încasat la bugetul de stat (decalajul TVA). TVA teoretic este estimat cu ajutorul elementelor de consum intermediar, consum final al gospodăriilor populației, consum final privat și al administrației publice și FBCF, pe baza cotelor de TVA pe produse, stabilite prin lege. Această fraudă fiscală este inclusă în valoarea producției ramurilor, precum și în valoarea adăugată brută pentru fiecare ramură corespunzătoare.

Tabelul intrări-ieșiri relaționează resursele care sunt necesare pentru producție în diferite sectoare de activitate cu utilizările bunurilor și serviciilor generate de acestea – pentru consum intermediar și cerere finală (consum final, investiții și exporturi). Utilizările bunurilor și serviciilor sunt segmentate pe 86 de categorii de bunuri și servicii/ ramuri de activitate (CAEN Rev.2), care cuprind toată activitatea economică. Din cauza complexității procesului statistic de colectare și estimare a datelor care stau la baza tabelelor de intrări-ieșiri, acestea sunt disponibile cu o întârziere de câțiva ani, cele mai recente date fiind aferente anului 2009.

Toate datele din tabelul de intrări ieșiri sunt exprimate la preț de achiziție, incluzând TVA final nerambursabil, dar excluzând TVA rambursabil (spre exemplu în cazul consumului intermediar de produse de către companii plătitoare de TVA).

Din analiza tabelului de intrări-ieșiri rezultă TVA teoretic pe categorii de produse, în timp ce TVA colectat este disponibil la nivel de sector de activitate. Întrucât TVA pe produs este încasat pe tot lanțul de valoare, de la producător la distribuitor și până la comerciantul cu amănuntul, o corelare între TVA teoretic și TVA colectat la nivel tuturor sectoarelor de activitate din economie nu este posibilă. Cu toate acestea, este realizabilă identificarea unor categorii de produse cu un lanț de valoare scurt, care să permită estimarea unui decalaj de TVA la nivel de sector de activitate. Este cazul serviciilor, în special cele prestate populației, care de regulă sunt produse și comercializate de companii din același sector de activitate, astfel încât TVA total datorat pe produs este colectat doar de la aceste companii.

Utilizând metodologia descrisă mai sus vom estima decalajul TVA la nivelul întregii economii și îl vom folosi ca referință în evaluarea gradului de conformare la nivelul sectoarelor de activitate care furnizează servicii populației. Ne așteptăm ca decalajul TVA în aceste sectoare să depășească media la nivel național.

Rezultatele acestei analize trebuie interpretate cu prudență. Decalajul TVA poate fi explicat de mai mulți factori, nefiind neapărat rezultatul exclusiv al evaziunii fiscale. Așadar:

- Practici legitime de eludarea TVA pot conduce la un TVA colectat sub nivelul implicit în volumul activității economice dintr-un anumit sector.
- Intrarea companiilor în insolvență determina renegocierea creanțelor creditorilor (inclusiv ale statului), care, în cele mai multe cazuri, rezultă într-o diminuare sau chiar ștergere a datoriilor debitorilor respectivi. Datele din conturile naționale nu surprind aceste aspecte și, prin urmare, TVA teoretic supraestimează nivelul real al acestei creanțe.
- TVA teoretic este estimat pe baza datelor din conturile naționale, depinzând de acuratețea și măsură în care acestea surprind activitatea economică în ansamblul ei.

Rezultate

A. Pentru estimarea TVA teoretic aferent consumului final am aplicat cota relevantă de TVA la valoarea consumului final al fiecărei grupe de produs:

(1) $TVA_{t_cfi} = \frac{c_i}{(1+c_i)} Cfi$, unde c_i reprezintă cota de TVA pentru categoria de produse i , Cfi reprezintă consumul final total de produse din categoria i

Au fost excluse din acest calcul produsele exceptate de la plata TVA (Anexa 1).

La nivelul întregii economii consumul final de bunuri și servicii a generat un TVA teoretic de 53,7 mld lei în anul 2009. În topul bunurilor și serviciilor cu cel mai ridicat nivel al TVA teoretic se regăsesc bunurile alimentare, tranzacțiile imobiliare și produsele agricole. Sunt, însă, de remarcat și anumite servicii prestate populației (cum ar fi restaurante, jocuri de noroc și pariuri sau hoteluri), al căror volum de activitate generează un TVA teoretic semnificativ (aproximativ 3 mld RON în 2009). Aceste sume nu reprezintă, însă, TVA net datorat exclusiv de sectoarele de activitate care produc bunurile și/ sau serviciile respective, ci valoarea TVA-ului

datorat de tot lanțul de producție (inclusiv de sectoarele care furnizează bunuri și servicii intermediare).

B. Consumul intermediar nu generează TVA final (nerambursabil) decât în cazul companiilor din sectoare de activitate exceptate de la plata TVA fără drept de deducere precum și în cazul companiilor cu cifra de afaceri sub 35 mii euro (la nivelul anului 2009).

Întrucât consumul intermediar din conturile naționale nu este disponibil în funcție de dimensiunea companiilor, am presupus că ponderea consumului intermediar al companiilor cu cifră de afaceri sub 35 mii euro în total consum intermediar dintr-un anumit sector de activitate este egală cu ponderea cifrei de afaceri a acestor companii în totalul sectorului din care fac parte. Statistica cifrei de afaceri am estimat-o utilizând date publicate de INS, precum și raportările financiare anuale ale companiilor la Ministerul Finanțelor Publice.

TVA teoretic aferent consumului intermediar este estimat, la nivel de sector de activitate, prin aplicarea unei cote medii de TVA la consumul intermediar total al sectorului respectiv:

$$(2) \text{TVA}_{t_cii} = \frac{\bar{c}_i}{(1+\bar{c}_i)} C_{ii}, \text{ unde } C_{ii} \text{ reprezintă consumul intermediar total al sectorului } i, \text{ iar } c_i \text{ cota medie de TVA.}$$

Cota medie de TVA este calculată pentru fiecare sector în parte ca media ponderată a cotelor de TVA aferente celor 86 de grupe de produse utilizate în consumul intermediar al sectorului respectiv.

Din componenta de consum intermediar rezultă un TVA teoretic de 5,0 mld RON la nivelul anului 2009; companiile cu cifră de afaceri sub 35 mii euro înregistrează cheltuieli nedeductibile cu TVA teoretic de 1,9 mld RON, în timp ce sectoarele exceptate de la plata TVA înregistrează cheltuieli cu TVA nedeductibile de 3,6 mld RON⁸⁸. Sănătatea, învățământul și sistemul financiar înregistrează cheltuielile cele mai mari cu TVA nedeductibil.

C. Cheltuielile de investiții generează TVA final doar în măsura în care sunt generate de companii din sectoare exceptate de la plata TVA⁸⁹.

În tabelele de intrări-ieșiri, formarea brută de capital este disponibilă numai pe grupe de produse, neexistând o segmentare și pe sectoarele de activitate care derulează efectiv investițiile. Prin urmare am utilizat statistica investițiilor nete pe sectoare de activitate publicată de INS pentru a extrapola formarea brută de capital și la nivel de ramură de activitate.

TVA teoretic este estimat la nivel de ramură de activitate aplicând cota de TVA relevantă la formarea brută de capital aferentă sectorului de activitate, respectiv:

$$(3) \text{TVA}_{t_FBCi} = \frac{c_i}{(1+c_i)} FBC_i, \text{ unde } FBC_i \text{ reprezintă formarea brută de capital în sectorului } i, \text{ exceptat de la plata TVA, iar } c_i \text{ cota de TVA.}$$

⁸⁸ Cele două categorii de cheltuieli nedeductibile cu TVA nu sunt disjuncte, o parte din companiile cu cifră de afaceri sub 35 mii euro se regăsește în sectoarele exceptate de la plata TVA

⁸⁹ Din lipsa datelor, nu am luat în considerare companiile cu cifră de afaceri sub 35 mii euro care au derulat cheltuieli de investiții și nici anumite categorii de cheltuieli de investiții la care TVA este nedeductibil. Din acest punct de vedere TVA teoretic ar putea subestima nivelul real al datoriei.

Există trei ramuri de activitate principale exceptate de la plata TVA: sănătate, învățământ și sectorul financiar. În cazul sectorului de sănătate am presupus că 60% din investiții sunt în echipamente medicale la care se aplică cota redusă de TVA(9%) și diferența de 40% în bunuri de capital fix cu o cotă standard de TVA. Pentru investițiile efectuate de restul sectoarelor am utilizat cota standard de TVA.

Din componenta de formare brută de capital rezulta unTVA teoretic de 813 milioane RON la nivelul anului 2009.

Agregând TVA teoretic pe cele trei categorii de cheltuieli care generează TVA final și coroborând rezultatul cu veniturile colectate din TVA am estimat decalajul TVA pentru România la nivelul anului 2009 la 44,0% din nivelul TVA teoretic.

Spre comparație, Consiliul Fiscal (CF), în Raportul din anul 2011, ajunge la un rezultat asemănător privind gradul de conformare redus la TVA. CF evaluează eficiența colectării impozitelor prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică corespunzătoare de impozitare) și rata legală de impozitare. Gradul de eficiență al taxării⁹⁰ pentru TVA a scăzut semnificativ în România comparativ cu perioada anterioară crizei economice (56% în anul 2009), fenomen comun noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est, se arată în Raportul CF (Figura 4). România prezintă unul dintre cele mai reduse grade de eficiență (54%) dintre țările din regiune: Estonia (82%), Slovenia (72%) și Bulgaria (71%) la nivelul anului 2011. CF explică însă nivelul redus al României prin procentul mai ridicat al populației din mediul rural, care se reflectă într-o pondere mai mare a componentei de autoconsum (netaxabilă). Aizenmann și Jinjark (2005), examinând un grup de 44 țări în perioada 1970-1999, ajung la concluzia că eficiență redusă a colectării TVA este invers proporțională cu ponderea în PIB a agriculturii și direct proporțională cu gradul de urbanizare și gradul de deschidere al economiei.

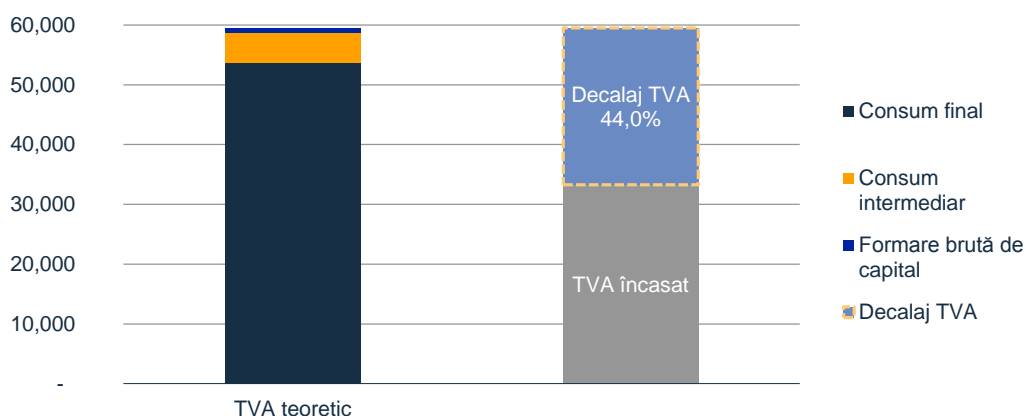


Figura 27: Decalaj TVA România (2009)

Sursa: INS, Comisia Europeană, Eurostat, MIND Research & Rating

⁹⁰Decalajul TVA (% din TVA teoretic) este de fapt echivalent cu 1- gradul de eficiență al taxării din TVA.

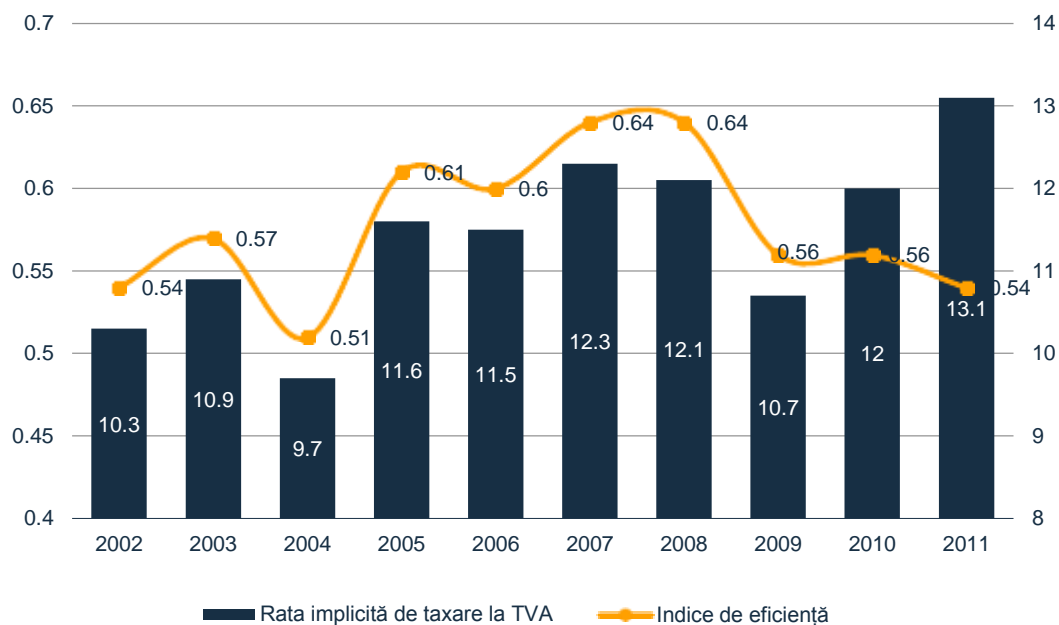


Figura 28: Evoluția ratei implicite de taxare TVA și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA

Sursa: Consiliul Fiscal

Comisia Europeană a publicat în 2009 un studiu⁹¹ privind decalajul TVA în UE în anul 2006 (Figura 5), media la nivelul UE-25 situându-se, la momentul respectiv, la 12% din nivelul TVA teoretic. Cele mai mari decalaje erau înregistrate de Grecia (30%), Slovacia (28%), Ungaria (23%) și Italia (22%). Diferența dintre decalajul TVA în România comparativ cu UE este dată în primul rând de condițiile economice total diferite din anul 2006 vs. 2009. În 2006 atât economia globală cât și cea locală se aflau în plin proces de creștere economică, în timp ce anul 2009 a fost marcat de intrarea economiei globale într-o recesiune profundă. Gradul de conformare este semnificativ mai redus în perioade de criză comparativ cu perioadele de expansiune economică.

⁹¹Reckon, Comisia Europeană (2009), Study to quantify and analyse VAT gap in the EU-25 Member States

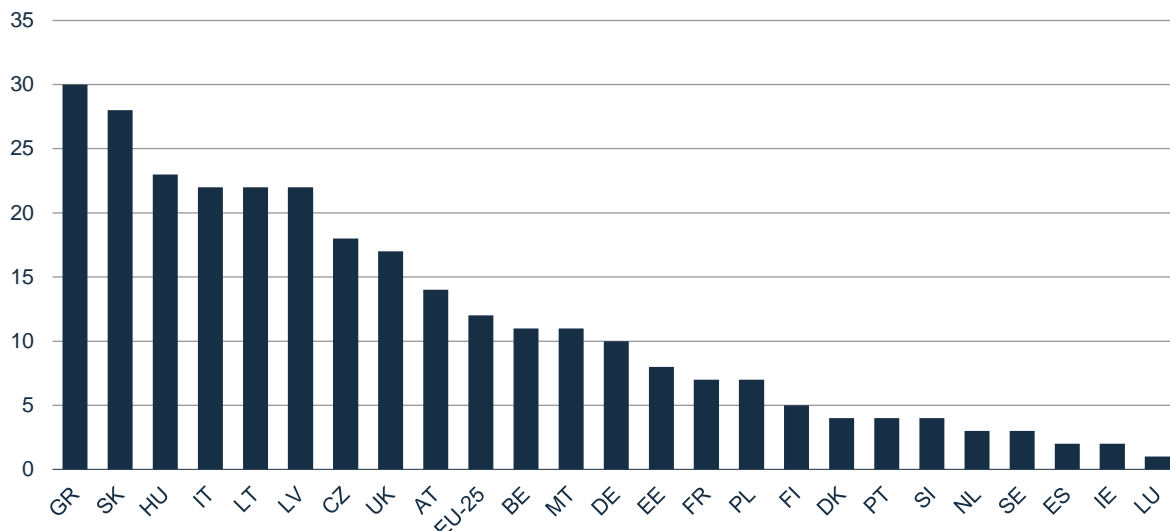
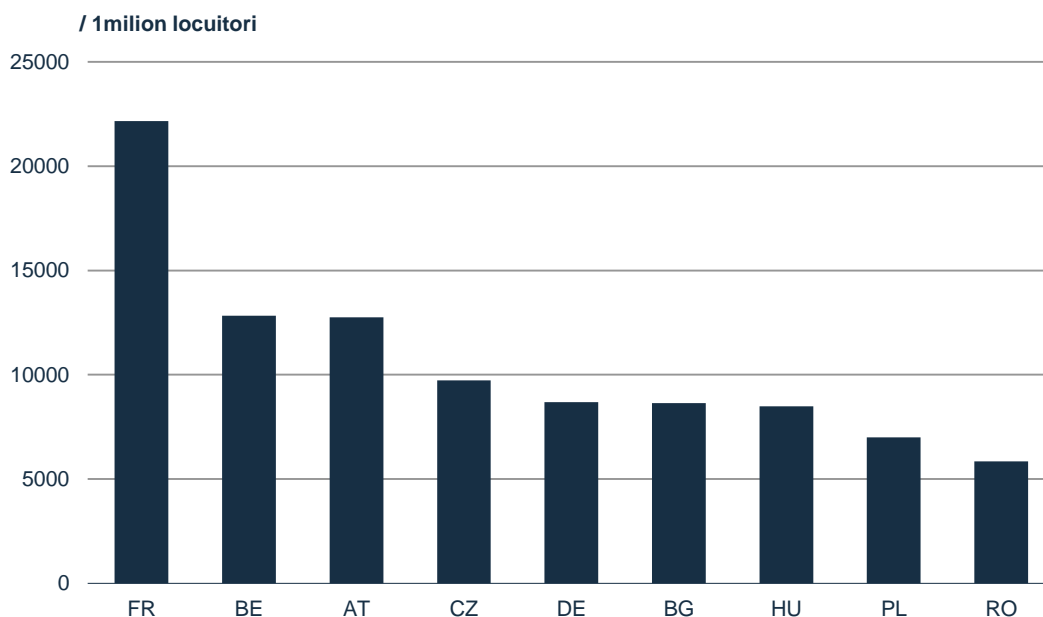


Figura 29: Decalaj TVA la nivelul UE-25 (2006)

5.3 Stimularea utilizării mijloacelor electronice de plată ca măsură de creștere a gradului de conformare

Utilizarea cardului bancar pentru achiziționarea de bunuri și servicii de către populație poate conduce la o creștere a gradului de fiscalizare a cifrei de afaceri, prin reflectarea automată a tranzacțiilor în situațiile financiare ale companiei, determinând, astfel, o reducere a decalajului de TVA. Rata de penetrare a terminalelor electronice de plată cu cardul bancar (POS) la comercianți în România este cea mai redusă din Uniunea Europeană (5852 terminale/ 1 milion locuitori) (Figura 6). În plus, și volumul tranzacțiilor derulate prin carduri bancare se situează la un nivel relativ scăzut în țara noastră.



**Figura 30: Număr terminale electronice de plată cu cardul bancar (POS)
în unele țări din UE (2011)**

Sursa: Banca Centrală Europeană

În această secțiune ne propunem (i) să identificăm sectoarele de activitate care furnizează bunuri și servicii populației, cu decalajul TVA cel mai ridicat comparativ cu media existentă la nivel național și (ii) să evaluăm eficacitatea introducerii unor stimuli fiscali (cote reduse de TVA) la plățile cu cardul bancar, ca măsură de combatere a evaziunii la TVA. Așa cum menționăm și în secțiunea anterioară, măsurarea decalajului TVA la nivelul ramurilor de activitate individuale nu este posibilă decât pentru acele sectoare unde compania care produce este și cea care comercializează produsul finit către populație. Această restricție ne limitează universul de analiză la anumite sectoare de activitate care prestează servicii populației (ex. hoteluri, restaurante).

Pentru a cuantifica *TVA teoretic* (net de încasat) la nivelul unei ramuri de activitate, vom utiliza datele din tabelul de intrări-ieșiri: (i) producția sectorului destinată consumului intermediar al altor industrii și cererii finale (consum final și investiții) ca *referință* pentru cifra de afaceri care ar trebui să genereze *TVA teoretic de colectat* și (ii) consumul intermediar de resurse al aceluiași sector, necesar în procesul de producție, care generează *TVA teoretic deductibil*. Diferența dintre TVA teoretic de colectat și deductibil reprezintă TVA teoretic pe care un sector de activitate îl plătește pe net la stat. Comparând TVA teoretic cu încasările nete⁹² din TVA la bugetul de stat rezultă decalajul TVA la nivel de ramură de activitate.

$$(1) \text{ TVA}_{t,i} = \underbrace{(C_{int_i} + C_{f_i}) \cdot \frac{c_i}{1+c_i}}_{\text{TVA teoretic de colectat}} - \underbrace{C_{i_i} \cdot \frac{\bar{c}_i}{1+\bar{c}_i}}_{\text{TVA teoretic deductibil}}$$

unde $\text{ TVA}_{t,i}$ reprezintă TVA teoretic aferent sectorului i , $(C_{int_i} + C_{f_i})$ reprezintă cifra de afaceri a sectorului i (bunuri/ servicii destinate consumului intermediar al altor

⁹²Încasările și rambursările de TVA pe sectoare de activitate au fost obținute de la Ministerul Finanțelor Publice

industrii și consumului final), cîcota TVA aferentă bunului/ serviciului comercializat, Ci_i consumul total de bunuri și servicii în procesul de producție al sectorului i , iar \bar{c}_i cota medie de TVA aplicabilă consumului intermediar Ci_i .

Utilizând metodologia descrisă anterior, am identificat șapte sectoare de activitate importante, care prestează servicii populației, unde decalajul TVA este semnificativ mai ridicat comparativ cu media la nivel național (89% vs. 44%) (Tabel ...). În total, bugetul de stat a pierdut cca 3 mld RON încasări potențiale din TVA din aceste sectoare în anul 2009. Ponderea acestor sectoare în PIB este semnificativă (4,2% în 2009), în timp ce încasările nete din TVA reprezintă doar 2,2% din totalul veniturilor din TVA la bugetul de stat.

Sector	TVA teoretic de colectat	TVA teoretic	TVA colectat	TVA încasări nete	Decalaj TVA teoretic colectat	Decalaj TVA teoretic net de plată	Cotă TVA
	(1)	(2)	(3)	(4)	[(1)-(3)]/(1)	[(2)-(4)]/(2)	
	milioane lei						
Hoteluri	733	312	604	8	18%	98%	9%
Restaurante	2,134	919	1,144	176	46%	81%	19%
Jocuri de noroc si pariuri	920	373	29	12	97%	97%	19%
Activitati sportive, recreative si distractive	876	469	124	25	86%	95%	19%
Activitati asociative diverse	1,370	670	114	52	92%	92%	19%
Reparatii calculatoare, articole personale	173	100	159	44	8%	56%	19%
Alte activitati de servicii	860	564	179	60	79%	89%	19%
Total	7,064	3,407	2,353	376	67%	89%	...

Tabel 15: Decalaj TVA la companiile care prestează servicii populației (2009)

Activități sportive, recreative și distractive (CAEN Rev2 93XX) - activități ale bazelor sportive, cluburilor sportive, centrelor de fitness, parcuri de distracții; Activități asociative diverse (CAEN Rev2 94XX) – activități ale organizațiilor economice, patronale și profesionale, sindicate salariați și alte activități asociative (religioase, politice); Alte activități de servicii (CAEN Rev2 96XX) – spălare și curățare articole textile, coafură și alte servicii de înfrumusețare, pompe funebre, întreținere corporală, alte servicii.

Notă: TVA teoretic de colectat, TVA teoretic – vezi formula (4), TVA colectat- reprezintă TVA aferent cifrei de afaceri a sectorului respectiv, TVA încasări nete – reprezintă diferența dintre TVA colectat și TVA deductibil, adică încasările efective din TVA aferente unui sector de activitate la bugetul de stat.

5.4 Scenarii: stimuli fiscali pentru utilizarea cardurilor bancare în anumite tranzacții comerciale, în vederea reducerii decalajului TVA

Scenariile sunt construite plecând de la ipoteza că o creștere a penetrării utilizării cardurilor bancare în tranzacțiile la comercianți se reflectă proporțional într-o reducere a decalajului TVA la nivelul unui sector de activitate. Prin urmare, stimularea utilizării cardurilor bancare prin aplicarea unei reduceri la cota de TVA aferentă tranzacției comerciale ar putea rezulta într-o creșterea gradului de conformare (reducere a decalajului TVA).

Pentru fiecare sector de activitate identificat anterior, evaluăm plusul de încasări din TVA la bugetul de stat, care ar putea fi obținut în urma aplicării unor reduceri la cota de TVA (între 3 și 5 puncte procentuale) pentru tranzacțiile cu carduri bancare, în funcție de gradul de penetrare a utilizării cardurilor bancare⁹³ (între 25% și 100%).

Rezultate agregate

Situație actuală: în anul 2009, TVA colectat la bugetul de stat de la companiile din cele șapte sectoare de activitate a însumat 2,4mld lei comparativ cu un TVA teoretic de colectat de 7,1mld lei → grad de conformare 33%, echivalentul unui decalaj de 67%. Luând în considerare și TVA deductibil aferent consumului intermediar, încasările nete din TVA la bugetul de stat generate de aceste sectoare au fost de 376 milioane lei.

- (i) O reducere cu 3 p.p. a cotei TVA ar fi determinat o creștere a TVA colectat între **17% (401 mln) și 152% (3,6 mld lei)**, asumând o îmbunătățire a gradului de conformare în intervalul 25%-100%.
- (ii) O reducere cu 4 p.p. a cotei TVA ar fi determinat o creștere a TVA colectat între **49% (358 mln) și 139% (3,3 mld lei)**, asumând o îmbunătățire a gradului de conformare în intervalul 25%-100%.
- (iii) O reducere cu 5 p.p. a cotei TVA ar fi determinat o creștere a TVA colectat între **13% (316 mln) și 125% (2,9 mld lei)**, asumând o îmbunătățire a gradului de conformare în intervalul 25%-100%.

⁹³Presupunem că o creștere cu 1 % a ratei de penetrare a cardurilor în tranzacțiile comerciale dintr-un anumit sector de activitate (vânzare de servicii către populație) duce la o creștere cu 1% a gradului de conformare

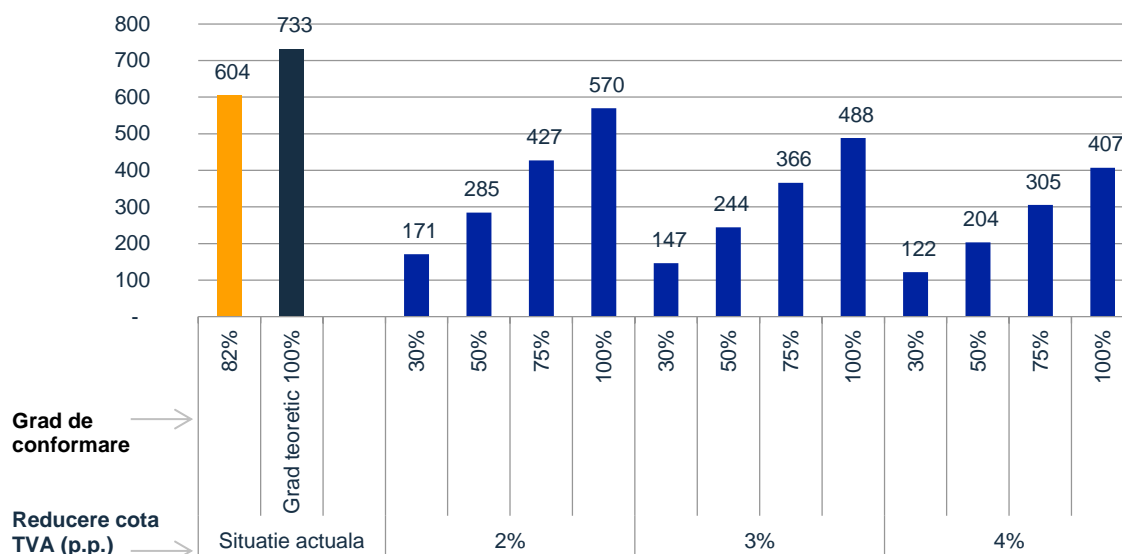


Figura 32: Scenarii TVA colectat - Hoteluri (2009) (milioane lei)

Interpretare

Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul hotelier este relativ ridicat (82%) – cifra de afaceri declarată de aceste companii este foarte apropiată de cea realizată efectiv -, astfel încât o reducere a cotei de TVA la tranzacțiile cu cardul bancar nu ar genera creșteri de venituri la bugetul de stat. Decalajul TVA ridicat (98%) din acest sector se explică însă prin cheltuielile supradimensionate care determină un TVA deductibil semnificativ mai mare comparativ cu cel implicit în consumul intermediar din conturile naționale.

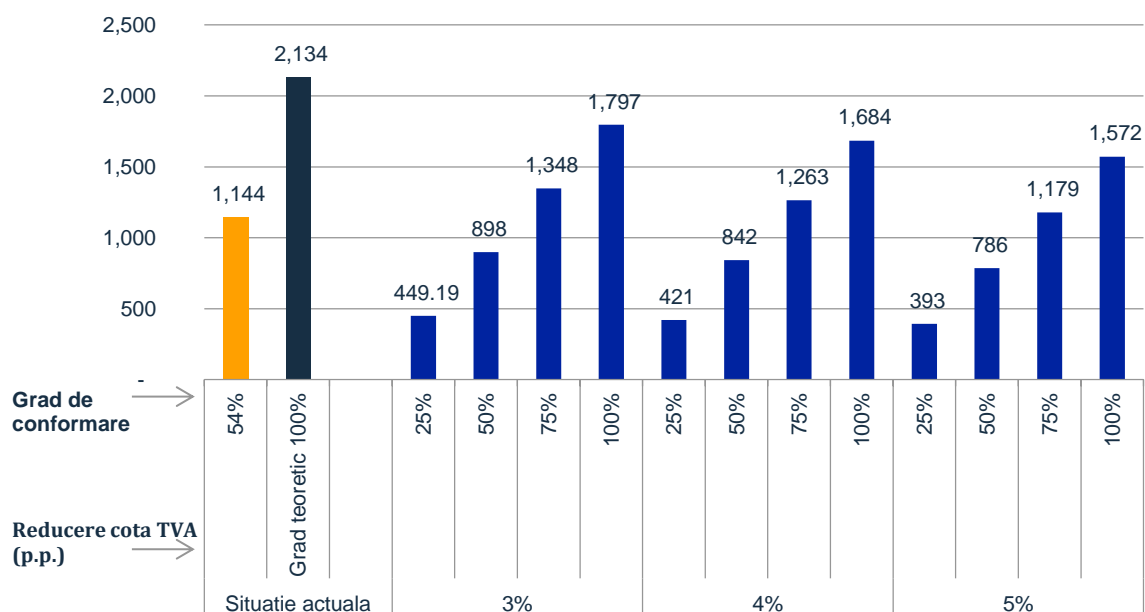


Figura 33: Scenarii TVA colectat - Restaurante (2009) (milioane lei)

Interpretare

Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul restaurantelor este de 54%. Introducerea unor stimuli fiscali la tranzacțiile cu cardul bancar ar putea să genereze un plus de venituri de până la 652 milioane RON (1797-1144 milioane RON), în ipoteza creșterii ratei de penetrare a utilizării cardurilor bancare la 100% (ceea ce ar însemna implicit și un grad de conformare de 100%) și unei reduceri cu 3 p.p. a cotei de TVA.

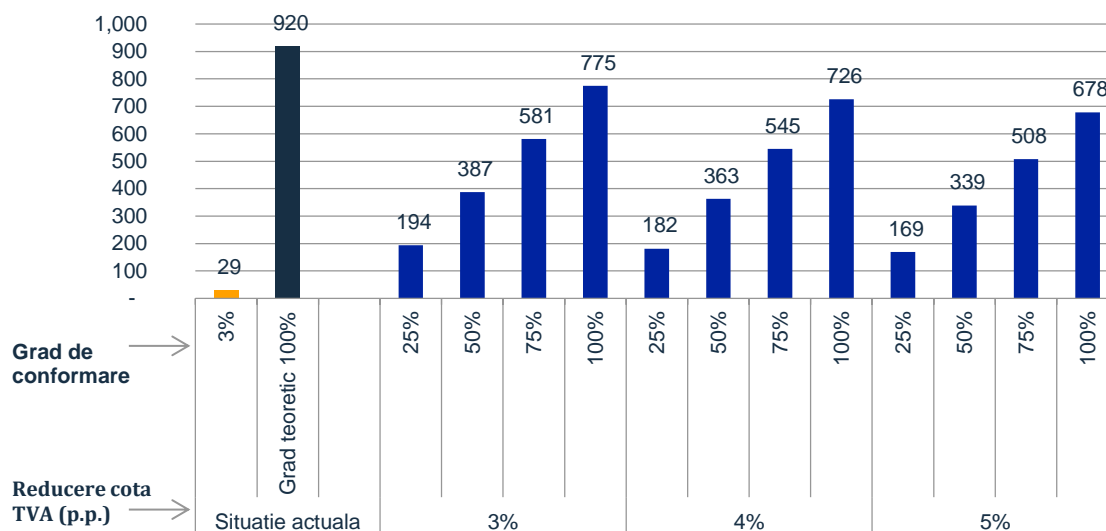


Figura 34: Scenarii TVA colectat - Jocuri de noroc (2009) (milioane lei)

Interpretare

Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul jocurilor de noroc este cel mai redus, de doar 3%. Introducerea unor stimuli fiscali la tranzacțiile cu cardul bancar ar putea să genereze un plus de venituri de până la 746 milioane RON (775-29 milioane RON), în ipoteza creșterii ratei de penetrare a utilizării cardurilor bancare la 100% (ceea ce ar însemna implicit și un grad de conformare de 100%) și unei reduceri cu 3 p.p. a cotei de TVA.

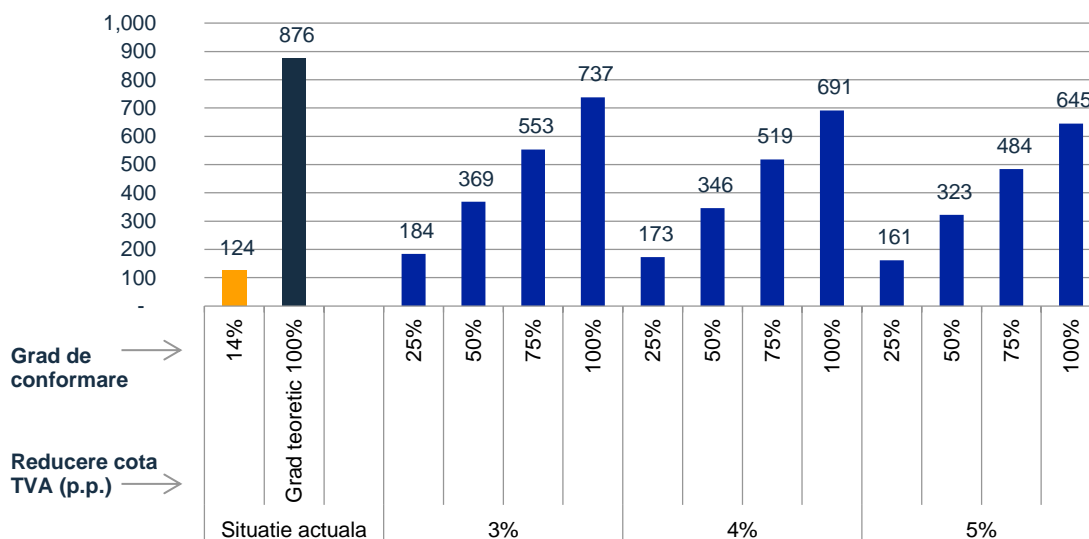
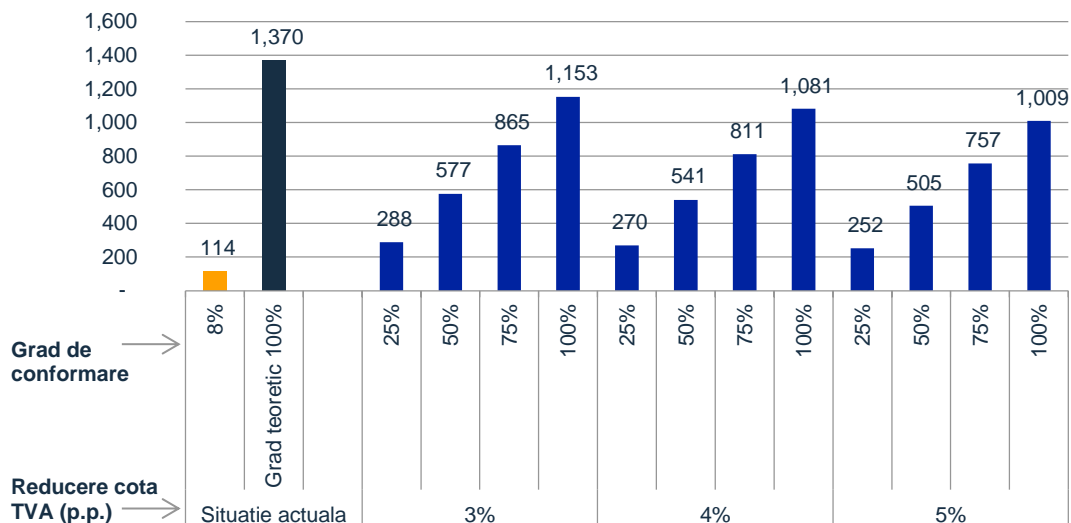


Figura 35: Scenarii TVA colectat - Activități sportive (2009) (milioane lei)

Interpretare

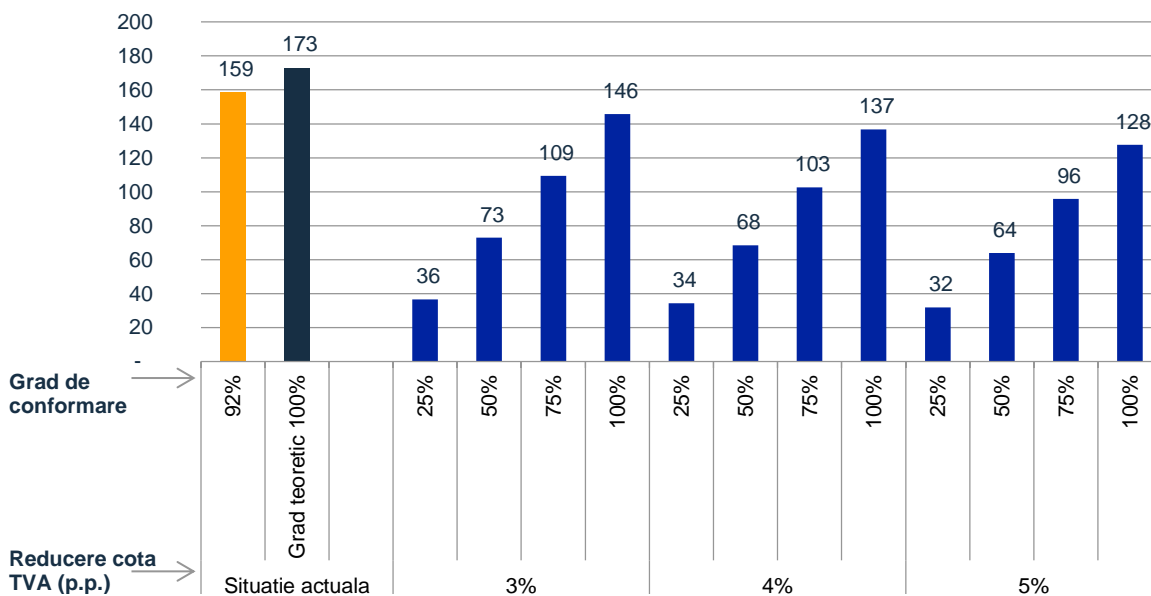
Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul activităților sportive este de doar 14%. Introducerea unor stimuli fiscali la tranzacțiile cu cardul bancar ar putea să genereze un plus de venituri de până la 613 milioane RON (737-124 milioane RON), în ipoteza creșterii ratei de penetrare a utilizării cardurilor bancare la 100% (ceea ce ar însemna implicit și un grad de conformare de 100%) și unei reduceri cu 3 p.p. a cotei de TVA.



Figură 36: Scenarii TVA colectat - Activități asociative (2009) (milioane lei)

Interpretare

Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul activităților asociative este de doar 8%. Introducerea unor stimuli fiscali la tranzacțiile cu cardul bancar ar putea să genereze un plus de venituri de până la 1 mld RON (1153-114 milioane RON), în ipoteza creșterii ratei de penetrare a utilizării cardurilor bancare la 100% (ceea ce ar însemna implicit și un grad de conformare de 100%) și unei reduceri cu 3 p.p. a cotei de TVA.



Figură 37: Scenarii TVA colectat - Reparații articole de uz casnic (2009) (milioane lei)

Interpretare

Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul reparațiilor articolelor de uz casnic este cel mai ridicat (92%) – cifra de afaceri declarată de aceste companii este foarte apropiată de cea realizată efectiv -, astfel încât o reducere a cotei de TVA la tranzacțiile cu cardul bancar nu ar genera creșteri de venituri la bugetul de stat. Decalajul TVA ridicat este ridicat totuși (56%), fiind explicat prin cheltuielile supradimensionate care determină un TVA deductibil semnificativ mai mare comparativ cu cel implicit în consumul intermediar din conturile naționale.

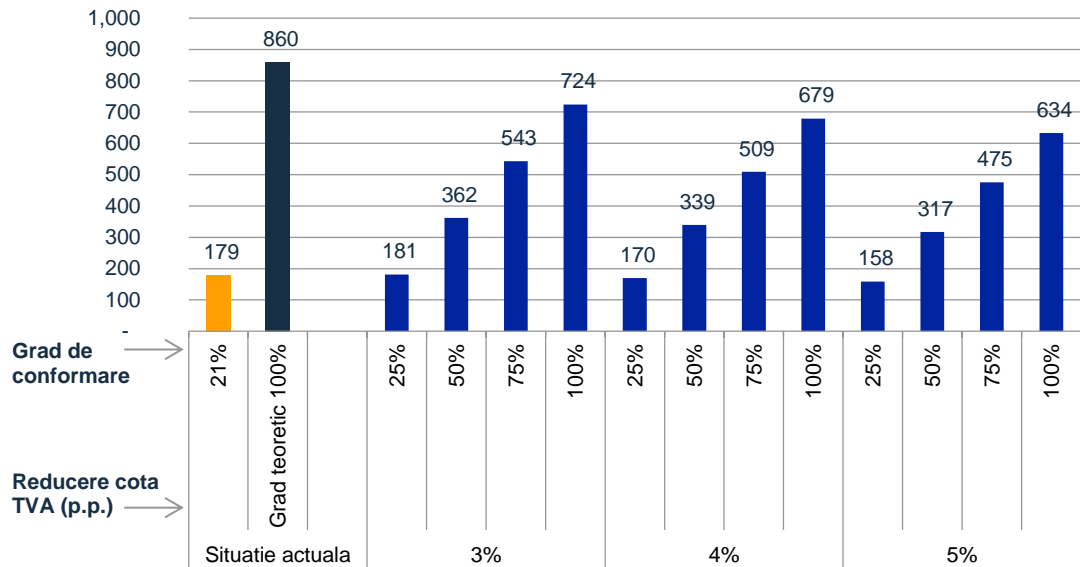


Figura 38: Scenarii TVA colectat - alte activități de servicii (2009) (milioane lei)

Interpretare

Gradul de conformare la TVA colectat al companiilor din sectorul altor activități de servicii este de doar 21%. Introducerea unor stimulii fiscali la tranzacțiile cu cardul bancar ar putea să genereze un plus de venituri de până la 545 mld RON (724-179 milioane RON), în ipoteza creșterii ratei de penetrare a utilizării cardurilor bancare la 100% (ceea ce ar însemna implicit și un grad de conformare de 100%) și unei reduceri cu 3 p.p. a cotei de TVA.

Anexa 1

Cote TVA:

1. Cota standard -19%
2. Cote reduse
 - a. 9% - medicamente, echipamente medicale; manuale, cărți, ziare și reviste (pe toate tipurile de suport fizic), admiterea la muzee, monumente istorice, grădini zoologice și botanice, instituții de spectacole și concerte (bilete teatru, cinematograful, concerte etc.); cazare în hoteluri și alte unități similare;
 - b. 5% - Construcții/ renovări de case în cadrul unor programe de politici sociale.

Principalele⁹⁴ sectoare de activitate exceptate de la plata TVA fără drept de deducere:

1. Învățământ;
2. Sănătate;
3. Poștă (doar în cazul Companiei Naționale Poșta Română);
4. Servicii financiare și de asigurări.

Pentru aceste sectoare consumul final din tabelul intrări-ieșiri nu conține TVA. În schimb consumul intermediar și formarea brută de capital sunt purtătoare de TVA nerambursabil.

Sursa: Comisia Europeană

Link:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetail.html?id=498/1329868800&taxType=VAT

⁹⁴În afară de sectoarele menționate aici, mai sunt și alte tipuri de activități exceptate dar cu o contribuție nesemnificativă la TVA de plată din consum intermediar