



impresa lavoro
Centro Studi

LA TASSAZIONE IN ROMANIA

Radu Nechita

Nel 2003, quando il suo governo pubblicò la bozza del primo Codice sul Fisco, la Romania sembrava iniziare la sua rivoluzione fiscale. Effettivamente, il documento doveva includere tutta la regolamentazione fiscale e prevenirne l'instabilità. Ancora più sorprendentemente, il governo socialdemocratico propose una flat tax al 19%, che doveva rimpiazzare la tassazione progressiva sul reddito di persone fisiche (con un tasso marginale del 40%). Poi si tornò alla realtà. Il governo abbandonò il progetto della flat tax, con grande beneficio dell'opposizione, che vinse le elezioni del 2004 e mise in campo nel 2005 una flat tax al 16% sul reddito di persone e aziende, miracolosamente ancora in vigore oggi. E nonostante le misure per prevenire instabilità, il Codice sul Fisco fu emendato più di 100 volte nei primi 10 anni. Gli emendamenti furono fatti solo eccezionalmente dal Parlamento (legge) e almeno sei mesi prima della loro entrata in vigore (come richiesto dall'art. 4 del Codice). La maggior parte dei cambiamenti furono iniziati dal governo con "ordinanze d'emergenza", immediatamente attivi o nel giro di un paio di giorni (se non retroattivamente).

Struttura e livello di tassazione

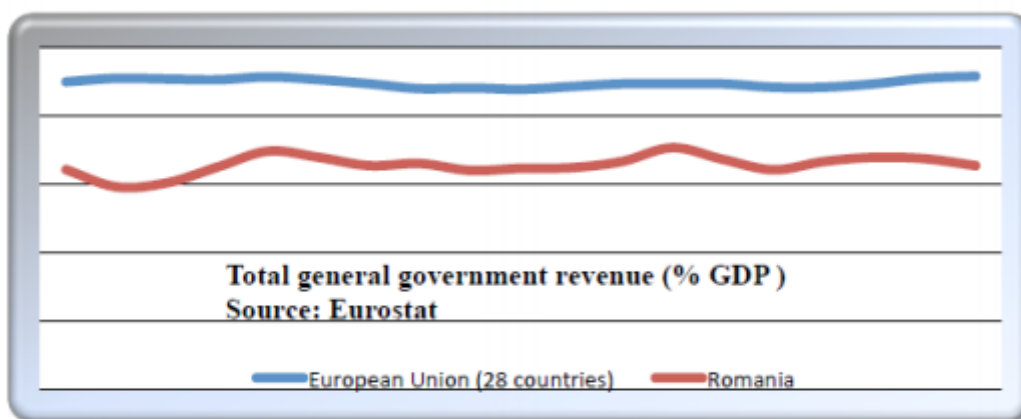
Negli ultimi 20 anni, il livello di tassazione – in percentuale al Pil – è rimasto relativamente basso e stabile in Romania. Ha oscillato tra il 29,6% (1996) e un picco del 35,3% (2007), ma soltanto tra il 32% e il 34% dall'ingresso nella Ue. Questo pone la Romania a circa il 10% in meno della media Ue, e costantemente tra gli Stati Ue con il più basso livello di pressione fiscale. Ad ogni modo, una analisi più dettagliata metterebbe in dubbio l'impressione superficiale che la Romania ha un ambiente fiscale favorevole.

Solitamente, i politici e i mass media si lamentano del livello di pressione fiscale, che indicano con l'espressione "budgetary revenues", "entrate di bilancio". Non è concettualmente sbagliata; è soltanto come prendere le parti del Ministero delle Finanze invece che dei contribuenti. Perciò, quasi tutte i malfuzionamenti a livelli dei servizi pubblici sono attribuiti a "entrate di bilancio insufficienti", suggerendo almeno implicitamente che una soluzione al divario tra Romania e Ue sarebbe quella di aumentare le tasse.



Comunque l'evoluzione del totale delle tasse incassate da governo rumeno mette in dubbio la credibilità di questa interpretazione. Le entrate totali in Romania sono aumentate dall'equivalente di 3,6 miliardi di euro nel 1996 a 21,9 miliardi nel 2013, con un picco massimo di 27 miliardi nel 2008. Né la quantità né la qualità dei servizi pubblici sono corrisposti a questa cifra durante gli ultimi 6 aumenti nelle tasse. Questo suggerisce che la maggior parte dei problemi del settore pubblico rumeno stanno nella spesa. Ci sono altri fatti rilevanti da considerare prima di interpretare il rapporto tra tasse e Pil. Una parte importante dell'economia rumena è al di fuori delle statistiche ufficiali. Ad esempio quasi metà delle abitazioni sono in aree rurali e la maggior parte di loro è abitata da persone che portano avanti attività di agricoltura di sussistenza o commesse a livelli mercati non ufficiali. Il peso relativo dell'economia sommersa è tra i più alti dell'Ue. Su una popolazione di 19 milioni (inclusi 2 milioni di immigrati) ci sono solo 4-5 milioni di posti di lavoro registrati, ma il tasso di disoccupazione è tra i più bassi in Ue. La Romania ha anche uno dei numeri più bassi di aziende in confronto alla popolazione e uno dei tassi più bassi di apertura di nuove imprese. Tutto ciò suggerisce una distribuzione ineguale nella pressione fiscale e, quindi, una bassa rappresentatività del rapporto tasse/Pil per l'intera economia rumena.

Figure 1. Total government revenue (% of GDP) in Romania and EU 28





Tasse sui consumi

C'è un dibattito aperto sull'esistenza stessa delle "tasse sui consumi". Alcuni economisti sostengono che alla fine tutte le tasse ricadono sui fattori di produzione (per lo più capitale e lavoro, per semplificare). La tesi è la seguente: se il consumatore paga un prodotto/servizio secondo la sua utilità marginale, qualsiasi incremento nella tassa sui consumi diminuirà il rendimento netto dei fattori di produzione. Inoltre, è ovvio che le tasse vengono pagate da persone fisiche, non oggetti inanimati (terra, macchinari) o persone giuridiche come le imprese. In questo senso, le tasse vengono pagate dai proprietari dei fattori di produzione: o dai lavoratori o da vari tipi di "capitalisti" (dai ricchi investitori ai semplici proprietari di un fondo pensione o un'assicurazione sulla vita).

Ad ogni modo, la classificazione convenzionale distingue tra tasse che vanno a colpire direttamente i fattori di produzione (tasse sul lavoro, capitale, ecc) e tasse che colpiscono in modo indiretto, denominate tasse sui consumi (Iva, accise, tasse sulle vendite). Solitamente gli economisti concordano sul fatto che le prime rappresentino un peso più oneroso sulla crescita economica a lungo andare e considerano quindi le seconde meno dannose.

Dal 2000 il rapporto tra tasse sul consumo e Pil è leggermente sopra la media Ue eccetto per tre anni. Questa tendenza quasi certamente continuerà, ma con un divario più ampio dopo il 2011, quando l'Iva è aumentata molto, dal 19% al 24%. Questo salto del 26,31% dell'Iva fu seguito un aumento delle entrate pari all'1,3% del Pil (raggiungendo il 12,6% nel 2011 e il 12,8% nel 2012, in confronto all'11,3% nel 2010).

La misura in cui il governo fa affidamento sulle tasse sui consumi è meglio illustrata dalla loro percentuale nella tassazione totale, che ha raggiunto il 45,1% nel 2012, massimo livello dal 2000. Durante questo periodo, questo indicatore era sempre almeno del 10% più alto della media Ue. Solo Bulgaria e Croazia registrano un valore più alto della Romania nell'intero periodo e pochissime altre nazioni in più di due anni (Cipro e Malta).

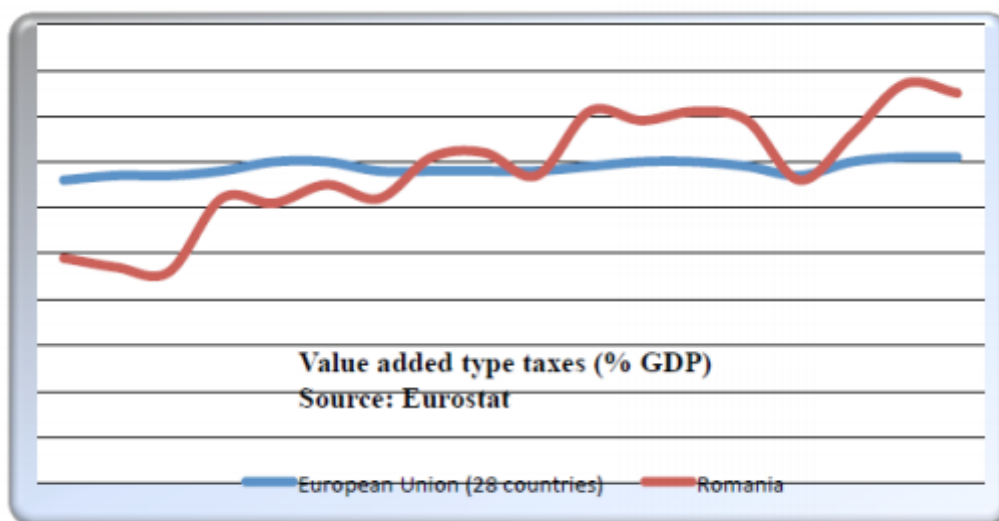
Queste cifre suggeriscono che la struttura della tassazione in Romania è "pro crescita", almeno secondo questo criterio e rispetto agli altri membri Ue. Sfortunatamente la crescita economica ha bisogno di molto di più della prevalenza delle tasse sui consumi su altre fonti di risorse alternative per il governo.



Una caratteristica delle tasse indirette in Romania (per lo più Iva e accise) è che sono incluse nel prezzo di vendita. Significa che i contribuenti sono meno consapevoli dell'ammontare totale delle tasse indirette pagate in un anno (a differenza delle tasse sul reddito o sulle proprietà), anche se la ricevuta contiene tutti i dettagli.

Poiché i pagamenti sono "nascosti" nel prezzo totale e sono suddivisi in numerose transazioni durante l'anno, queste tasse indirette sono "indolori" per i contribuenti. Sottostimano sistematicamente la loro quantità accumulata e, indirettamente, il vero costo delle merci. Il risultato è che, a parità di tutte le altre circostanze, una domanda più elevata di servizi pubblici rispetto ad un ambiente nel quale questi sono finanziati con una modalità più "trasparente" e "dolorosa".

Figure 2. Value added type taxes (% of GDP) in Romania and EU 28





impresa lavoro
Centro Studi

Tasse su reddito

Il trend di diminuzione delle tasse sul reddito in percentuale al Pil, è iniziato ben prima del 2005, quando la Romania ha adottato la flat tax sul reddito di persone fisiche e d'impresa al 16%. Negli ultimi 15 anni le entrate delle tasse sul reddito sono relativamente stabili, circa il 6% del Pil, che rappresenta la metà della media Ue a 28. da metà degli anni 90, le entrate derivanti dalle tasse sul reddito personale sono continuamente diminuite, da circa il 7% del Pil a quasi il 2% del Pil nel 2005.

Il trend si è rovesciato in seguito, raggiungendo il 3,5% del Pil nel 2012. Ci vogliono ulteriori ricerche per chiarire se ciò sia accaduto nonostante la flat tax o a causa di essa. Dal 1998 le tasse sul reddito d'impresa sono diminuite da circa il 4% del Pil al 2,2%.

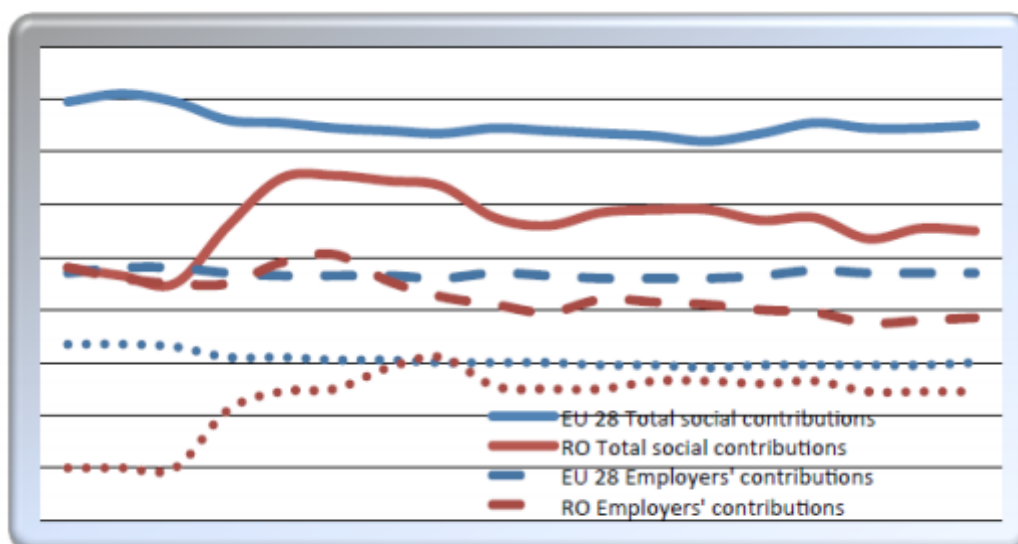


Contributi previdenziali

Come molte altre nazioni, la Romania mantiene la differenza fittizia tra contributi previdenziali del datore di lavoro e del lavoratore. Dal punto di vista economico rappresentano entrambi una componente del costo marginale del fattore lavoro. Il datore di lavoro assumerà il lavoratore se e solo se la produttività marginale del lavoratore eguaglia o è più alta del suo costo marginale. Ciò significa che il valore del lavoro del lavoratore non è soltanto il salario lordo ma il salario lordo più i cosiddetti contributi previdenziali del lavoratore.

Dal 2008 la Romania ha introdotto il "secondo pilastro" del sistema pensionistico pubblico. Al contrario del "primo pilastro", che è il sistema pay-as-you-go, il secondo pilastro è amministrato privatamente sul principio della capitalizzazione. I contributi sono obbligatori ma sono diretti sull'individuo, amministrati da fondi pensioni privati. I contributi sono pensati per aumentare dal 2% del 2000 al 6% del 2016, con una diminuzione corrispondente di contributi previdenziali del lavoratore. Il terzo pilastro (principio di capitalizzazione, contributi volontari) non ha ancora raggiunto una dimensione rilevante.

Figure 4. Actual social contributions - total, employer, employee (% of GDP) - RO and EU 28





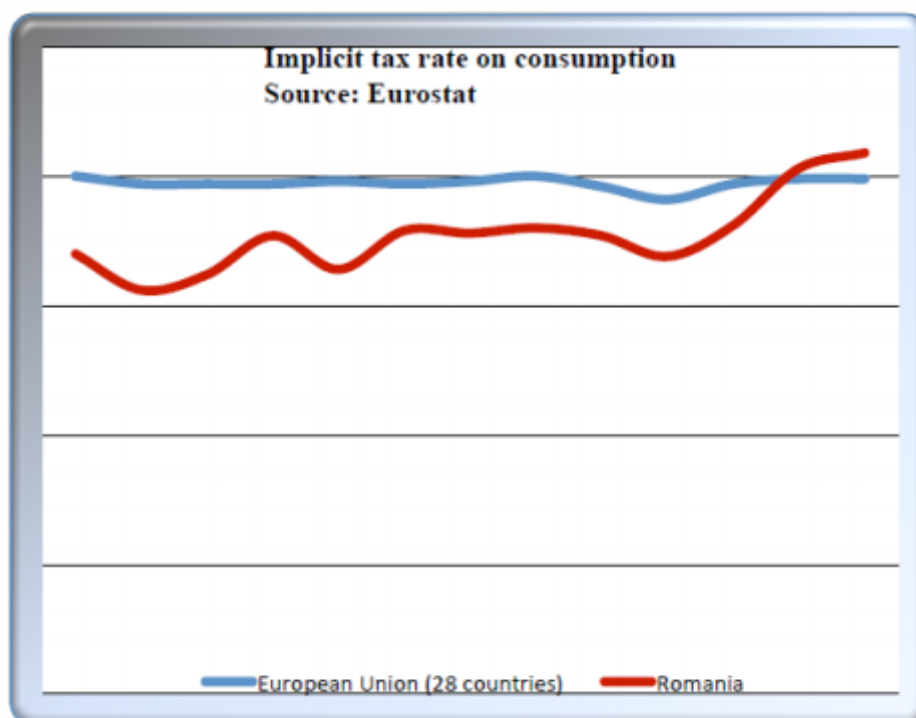
Livelli di tassazione implicita

In Romania, come in altre nazioni Ue, varie tasse hanno la stessa base (ad esempio i contributi previdenziali), deduzioni ed esenzioni che riguardano le tasse sul reddito personale e d'impresa ecc. Ciò significa che i livelli di tassazione regolamentari sono meno adatti ad un confronto a livello internazionale rispetto alla tassazione implicita.

ITR sul consumo

Fino a poco tempo fa l'ITR sul consumo era sotto la media Ue, circa al 2% dal 2000. La situazione è cambiata nel 2011, con un forte aumento dell'Iva dal 19% al 24%, quasi il massimo ammesso nell'Ue. Nel 2012 l'ITR era dell'1% più alto della media Ue, raggiungeva il 20,9%. Le misure prese o proposte per ridurre l'Iva su prodotto specifici (il pane ad esempio) non dovrebbero cambiare la situazione in tempi brevi, dal momento che il governo non prevede riduzioni significative nel normale tasso di Iva. Le accise – sempre ad un livello inferiore della media Ue – dovrebbero aumentare, secondo quanto previsto dall'Accession Treaty. A parte questi aumenti già previsti, il governo ha introdotto recentemente (2014) "accise supplementari" su gasolio e Diesel.

Figure 5. Implicit tax rate on consumption in Romania and EU 28

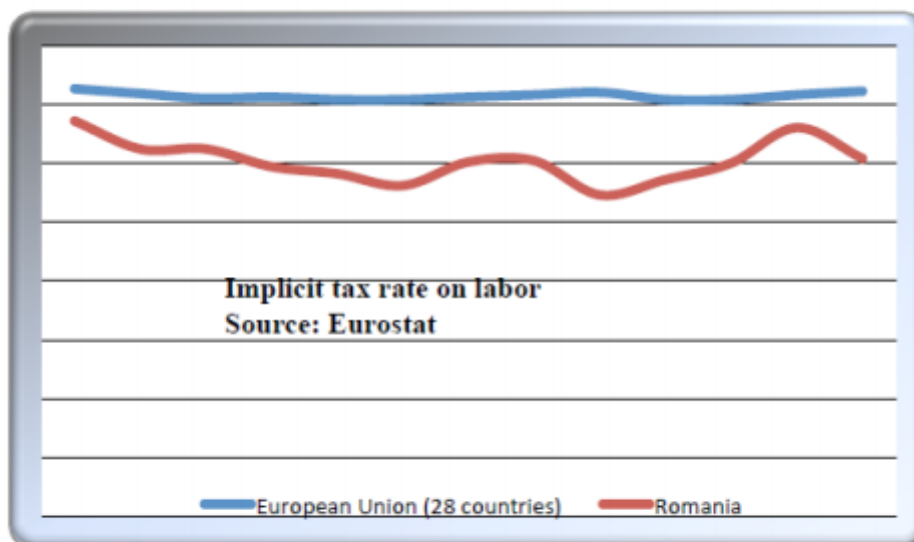




ITR sul lavoro

Dal 2000 l'ITR ha subito variazioni (27,3% del 2008, 33,6% del 2000), sempre al di sotto della media Ue (2,8-8,7%). L'ultima cifra disponibile (30,4% nel 2012) è quasi 6 punti sotto la media Ue. Questa situazione può essere mal interpretata, poiché mette insieme l'effetto di un livello relativamente basso di tassa sul reddito personale (16% del reddito tassabile) e un alto livello di contributi previdenziali. I contributi al sistema pay-as-you-go di pensioni pubbliche sono la componente più importante. I secondi, a buona distanza, sono i contributi per l'assicurazione sanitaria. Entrambi sono poco accettati socialmente perché la controparte del settore pubblico è correttamente percepita come illusoria. Ad esempio, il rapporto di dipendenza per il settore pensionistico pubblico è di circa 1, con nessuna prospettiva realistica di miglioramento, il che mina la credibilità del cosiddetto patto sociale intergenerazionale. La gratuità del sistema sanitario pubblico è in larga parte un mito a cui credono solo quelli che non hanno mai avuto a che fare con gli ospedali pubblici.

Figure 6. Implicit tax on labor in Romania and EU 28





ITR sul capitale

Questo rappresenta il rapporto tra le tasse raccolte sul capitale e il reddito aggregato da capitale e i risparmi dei residenti a livello mondiale. Questo rapporto varia per la maggior parte degli Stati Ue tra il 10% e il 25% del Pil. Le eccezioni sono Italia e Francia (sopra il 25%) e i Paesi Baltici, Olanda e Irlanda (5-10%).

Eurostat non offre informazioni sull'ITR sul capitale della Romania perché non ci sono dati da confrontare sulla base imponibile sul capitale dal 1995 al 2013.

Le tasse sul capitale hanno oscillato tra il 4,8% e il 5,5% del Pil tra il 2000 e il 2008 e sono sotto il 5% del Pil da allora (4,2% nel 2012). Questo è leggermente sopra la metà della media Ue (8,2% nel 2012).

Peso amministrativo delle procedure fiscali

Una spiegazione molto convincente del fatto che la Romania non è definita un paradiso fiscale è offerta dalla sua posizione nella classifica del Doing Business della Banca Mondiale, specialmente dopo il 2007, da quando l'indice generale prende in considerazione la componente "Paying Taxes".

Secondo Doing Business la posizione generale della Romania è migliorata dalla crisi – la migliore posizione era la numero 47, nel report del 2009 – quando il trend si era ribaltato. Il risultato è che nel 2014 la posizione della Romania (73) è simile a quella che aveva dieci anni prima (76 nel report del 2006).

In tutto questo periodo la posizione in "Paying Taxes" era molto più bassa di quella in classifica generale, con un divario massimo di 99 posti (report 2009). Il divario si sta continuamente riducendo da allora, raggiungendo un minimo di 61 posti dell'ultimo report disponibile (2014). Questo è stato il risultato della combinazione di due trend:

- perdita di posizioni nella classifica generale
- miglioramento nella componente fiscale dell'indice



Questo miglioramento nella sezione "Paying Taxes" si riflette nella continua riduzione della "distanza dalla frontiera". Questo rappresenta il livello relativo di una nazione rispetto alla best practice tra le 189 nazioni analizzate da Doing Business, considerata al 100%. Secondo il report 2007 la Romania era a circa il 40% della best practice in "Paying Taxes" e al 60% nell'ultimo report 2014. Ad ogni modo, la riduzione del divario con le best practice nel "Paying Taxes" non rifletteva la posizione generale della Romania su questo indicatore. Nel report 2014 la sua posizione è quasi la stessa (134) del 2007 (131). Questo suggerisce che c'è competizione globale a livello fiscale e che la Romania non ha molto successo sotto questo aspetto del business environment.

La posizione della R in "Paying Taxes" – 134 su 189 – significa che le nazioni con un miglior sistema fiscale rispetto alla Romania sono più del doppio di quelle che hanno un sistema peggiore.

Per altro questo arriva dopo un significativo miglioramento nella classifica "Paying Taxes" (20 posizioni) dal report 2012, dovuto per lo più a riduzioni nel numero annuo di pagamenti di tasse (da 113 a 39). Dalla riforma tutti i contributi previdenziali sono raccolti mensilmente in un conto unico e le autorità li suddividono in vari fondi (pensioni pubbliche, salute, disoccupazione, malattie, rischi e incidenti ec.)

Il tempo impiegato per i pagamenti è cambiato (tra 190 e 222 ore all'anno) il che suggerisce la mancanza di una strategia efficace per ridurre questa componente del peso amministrativo del fisco. Se in Francia ci vogliono 132 ore all'anno, perché in Romania ce ne vogliono 200? Perché non 80-83 come in Estonia, Irlanda e Norvegia? O anche 55 come in Lussemburgo?

Il numero di giorni all'anno necessari per pagare le tasse prende in considerazione solo parzialmente l'alto livello di instabilità, ambiguità, imprevedibilità e arbitrarietà della legislazione rumena in generale e in particolare di quella relativa al fisco. Ci sono circa 800-900 pubblicazioni annue della gazzetta, quasi tre al giorno. Come detto dell'introduzione, dalla sua comparsa una decina di anni fa, il Fiscal Code è stato emendato più di 100 volte, il che significa quasi una modifica al mese. Una buona spiegazione dell'ambiguità legislativa può essere trovata in questo articolo 4:

*"Il presente Codice sarà modificato e completato solo da un Atto del Parlamento, adottato, **come regola generale/solitamente**, sei mesi prima della sua implementazione.*

Qualsiasi modifica o completamento al presente Codice sarà implementata il primo giorno dell'anno a seguire quello nel quale è adottata da un Atto del Parlamento".



L'Articolo 4 dovrebbe essere uno scudo contro i cambiamenti arbitrari della tassazione, ma è effettivamente insignificante: la cosiddetta **regola generale** non è stata mai applicata da quando esiste il Codice. Inoltre la maggior parte dei cambiamenti sono fatti con ordinanze di emergenza; alcuni di loro seguiti e modificati da altre ordinanze di emergenza un paio di giorni dopo. Molte modifiche non sono banali: l'aumento dell'Iva dal 19% al 24%, l'introduzione o l'eliminazione di nuove tasse o esenzioni, ecc. Sono state fatte con ordinanze di emergenza. L'ultimo importante esempio è la nuova "tassa su edifici speciali", che possono essere quasi qualsiasi cosa, dalla piscina ad un cortile ad un traliccio dell'elettricità. Una fonte di incertezza è rappresentata dai "decreti applicativi" che dovrebbero spiegare leggi e ordinanze ma che spesso modificano i loro contenuti e sono pubblicate dopo dell'implementazione della legge.

Livello di decentramento fiscale

Secondo il primo articolo della Costituzione la Romania è uno stato unitario e indivisibile. L'amministrazione locale è costituita da municipalità e 40 contee più Bucarest. Dal 1998 ci sono anche le regioni (non menzionate nella Costituzione) con uno status incerto (sono ONG) e poteri insignificanti. Le entrate locali sono costituite da tasse locali, trasferimenti dal governo centrale e donazioni.

Secondo il Fiscal Code (art. 248) le tasse locali sono: tasse su edifici (costruzioni e terreni), tasse sui veicoli (macchine, barche, ecc), sulla consegna di certificati e autorizzazioni, sulla pubblicità, sugli spettacoli e tasse di soggiorno (per hotel). L'elenco finisce con "tasse speciali" e "altre tasse locali" che permette a volte soluzioni fantasiose alle autorità locali.

Il livello delle tasse locali è stabilito dettagliatamente dalle autorità centrali (Fiscal Code). Ad esempio le tasse sugli immobili si differenziano in 12 tipi di edificio, 6 ordini di municipalità e 5 zone per ognuno di loro. Il livello corrispondente di tassazione è quindi modificato (o meno) secondo 3 tipi di "età" e aumentato se superiore ai 150 metri quadri (con il 5% per ogni 50 mq).

Le autorità locali possono aumentare le tasse locali fino al 20% relativo al loro massimo livello, stabilito dalle autorità centrali (Fiscal Code). Non c'è concorrenza fiscale o federalismo fiscale in Romania.



impresa lavoro
Centro Studi

I trasferimenti dal governo centrale sono di due tipi: una percentuale delle tasse sul reddito e sussidi. La prima categoria segue alcune regole specifiche secondo la legge delle finanze pubbliche, ma soggetta a modifiche di anno in anno. Dal 2014 il 41,75% delle tasse sul reddito raccolte e ridiretta alle municipalità dove i contribuenti svolgono le loro attività, l'11,25% alle contee e il 18,5% deve essere distribuito a livello di contea tra le municipalità. Bucarest beneficia degli stessi trasferimenti – 71,5% - ma il loro collocamento segue regole specifiche.

Questo concede un potere significativo al governo centrale sulle autorità locali. Il processo prende forma di collocamenti politici dei fondi pubblici, il che crea condizioni favorevoli per la corruzione.

La limitata autonomia fiscale delle autorità locali rumene è descritta dalla struttura delle entrate. Quasi due terzi del totale rappresentano il budget del governo centrale, mentre i governi locali ricevono circa il 4%.



Conclusioni

Analizzare il fisco in Romania secondo gli indicatori più comuni porta alla conclusione che questa nazione ha una tassazione leggera nell'Ue. La pressione fiscale è circa il 10% più bassa della media Ue. Le tasse sul reddito personale e d'impresa sono ad un livello flat del 16% e sono una percentuale relativamente bassa del totale delle entrate (quasi la metà è in tassazione indiretta). Ad ogni modo i tassi di contributi previdenziali sono sopra la media Ue ma le somme raccolte (relativamente al Pil) sono più basse della media Ue. Questi contributi hanno un basso livello di accettazione sociale non sono per via dell'ammontare ma anche per via della qualità bassa dei servizi pubblici corrispondenti.

Un'analisi più accurata del sistema fiscale in Romania deve prendere in considerazione il peso amministrativo per fisco, che si aggiunge a quello monetario. I costi rimangono alti e le leggi in materia fiscale instabili e imprevedibili. Questo è ben spiegato dalle oltre 100 modifiche del Fiscal Code dal 2003.

Recenti miglioramenti in materia (riduzione del numero di pagamenti delle tasse) sono stati menzionati nel report Doing Business della Banca Mondiale ma una legislazione fiscale stabile e coerente è ancora un sogno.



impresa lavoro
Centro Studi

Fonti

European Union (2014), Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2014 Edition, Luxembourg, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf

Eurostat (2014), “Main National Accounts Tax Aggregates”.

Eurostat (2014), “Implicit Tax Rates by Economic Function”.

Eurostat (2014), “Government revenue, expenditure and main aggregates”.

Expert Forum (2013), “Raport Anual Special: Clientelismul politic în alocarea de fonduri către primării și în sifonarea de resurse din companii publice”, full text in Romanian: <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> and abstract in English: <http://expertforum.ro/en/clientelism-map/>

Law 571/2003 on the Fiscal Code, *Monitorul Oficial*, No 927, December 23rd, (With all its modifications).

Law 273/2006 on local public finances, *Monitorul Oficial*, No 618, July 7th, 2006, (with all its modifications).

World Bank, Doing Business reports, editions from 2004 to 2014, www.doingbusiness.org