

Impozitul pe proprietatea imobiliară trebuia de multă vreme reformat – dar așa cum plănuiește s-o facă și după cum prezintă public măsura zilele acestea, guvernul este pe cale să comită o gafă, argumentează **Sorin Ioniță**

IMPOZIT PE CASE, NU PE "LUX"

Impozitul pe clădiri și terenuri trebuie aplicat strict la valoarea de piață, fără excepții și distorsiuni care să complice lucrurile, în sus sau în jos. Este metoda cea mai echitabilă și productivă pentru bugetele locale. O discuție onestă a acestei problemei este mereu amânată din 1994, de când a fost introdus sistemul, pentru că ar fi deranjat multe interese.

Sunt câțiva ani de zile de când SAR susține că în România impozitul pe proprietate (case și terenuri) se află într-o situație paradoxală: el reușește să fie în același timp ineficient și inechitabil. Cu alte cuvinte, generează mai puțini bani decât ar putea să o facă și apasă mai tare pe proprietățile mici și ieftine decât pe cele mari și scumpe. Din acest punct de vedere el este un impozit *regresiv* – cu cât valorează mai mult pe piața liberă proprietatea pe care o deții, cu atât plătești mai puțin raportat ca procent din această valoare. De aici, și paradoxul: dacă s-ar aplica de mâine pur și simplu o cotă procentuală la valoarea de piață, orbește și fără excepții, am avea deopotrivă mai mulți bani la bugete și mai multă echitate socială. Atât de distorsionat a ajuns să fie sistemul în ultimii zece ani, de când ne tot ferim să punem punctul pe "i".

Filosofia fiscală îmbrățișată de actuala coaliție guvernamentală, transpusă parțial în reforma impozitului pe venit realizată la începutul acestui an, ar fi un bun exemplu pentru ameliorarea celui pe proprietate. Desigur, nu există nici o legătură între cele două tipuri de impunere (pe venit și proprietate): sistemele de calcul și colectare sunt complet diferite; prima este una națională, alimentând bugetul de stat; cealaltă este locală, urmărită, colectată și cheltuită autonom de aceste mici guverne locale care sunt primăriile și consiliile locale. Dar nu există nici un motiv pentru ca principiul neutralității și echității adoptat în 2005 pentru venituri personale să nu se aplice și la proprietate: la valoare egală în bani a bunului, aceeași cotă de impozit exprimată în procente. Este exact ceea ce nu avem în momentul de față.

Cum s-a ajuns la un impozit prost așezat (regresiv) și cum funcționează el

Principala problemă a impozitului pe proprietate o constituie determinarea valorii bunului imobiliar la care se calculează cota – așa numita valoare

impozabilă. Începând chiar cu Legea 27/1994, care a introdus taxele și impozitele locale în România, ea a fost decuplată de realitatea pieței. Stabilirea valorii pe metru pătrat de construcție s-a făcut – și se face – pe baza unor criterii tehnice "obiective" precum materialul din care sunt făcuți pereții, sau existența sau nu a utilităților ca încălzirea centrală, electricitate sau apă curentă.

Ulterior, legea actuală în vigoare (Ordonanța 36/2002, preluată fără mari schimbări în Codul Fiscal din 2003) a mai adăugat două clase de vechime a construcției pentru care se dau niște reduceri, precum și un sistem de zonare în funcție de care se ajustează valoarea: se definesc șase tipuri de localități, fiecare fiind la rândul lor împărțite de Consiliile Locale în patru zone, rezultând astfel un tabel cu $6 \times 4 = 24$ de coeficienți de corecție a valorii pe metru pătrat, în funcție de poziția unei proprietăți în teren (localități sărace sau bogate; cartiere mai bune sau mai puțin interesante în cadrul aceleiași localități).

Întreg acest sistem de parametri, impuși de o lege națională pentru fiecare proprietate înscrisă pe rolul fiscal al orașelor și comunelor din România, se presupune că ar aproxima cumva valoarea reală de piață a construcției. Avantajul, evident, constă în simplitatea aplicării: orice proprietate este introdusă o dată pentru totdeauna în evidențe cu aceste date tehnice, iar fiscalul local nu are decât să aplice cotele anuale de impozit stabilite de lege: anume 0.2% din valoarea astfel determinată pentru mediul urban; și 0.1% pentru mediul rural.

Numai că acest sistem este minat de o serie de **neajunsuri**:

- Deși sistemul de zonare s-a dorit a fi o formă simplă și inteligentă de a surprinde diferența de valoare între proprietăți similare, dată de zona în care sunt amplasate¹, acest principiu a fost torpilat în aplicare, probabil din cauza intereselor mari ce puteau fi afectate. Mai concret, coeficienții de corecție au fost stabiliți foarte aplătizat și nu traduc deloc diferențele reale de valoare dintre proprietăți. De exemplu, zona D din localitățile de rang 5 (cele mai proaste zone din cele mai prăpădite comune) are coeficientul minim: 0.90; iar zona A din localitatea de rang 0 (cartier rezidențial din București) are coeficientul maxim: 1.30². Ceea ce dă o diferență între ele de doar 44%. Asta ar însemna că o construcție dintr-o comună din Botoșani, să zicem, care astăzi costă pe piață 9.000 Euro (realist), luată pe sus și transplantată pe Kiseleff în București ar costa conform impozitarului doar 13.000 Euro.

¹ Un factor pur subiectiv până la urmă, cu care administrația de tip comandă-și-control moștenită de dinainte de 1989 se simte inconfortabil: nu e ușor să prinzi în criterii măsurabile motivele pentru care un cartier devine mai atractiv decât altul (deci mai scump).

² Vezi Anexa 1 la Ordonanța 36/2002.

Evident, complet nerealist, în realitate valoarea multiplicându-se de 10-15 ori.

- Nici chiar în interiorul aceleiași localități sistemul de zonare nu traduce corect valoarea proprietăților. Se poate ajunge la distorsiuni mari în favoarea proprietarilor de construcții în zone bune, care achită un impozit real de trei-patru ori mai mic decât ceilalți (vezi simularea 1 din pg. 3 cu exemplul celor două apartamente în București: pe un apartament din Rahova se plătește efectiv cam 0.1% din valoarea de piață, pe când la Universitate doar 0.04%).

- Aplicarea automată a cotelor de impozitare de 0.2% în urban și 0.1% în rural duce de asemenea la rezultate bizare: cartierele de vile din zonele suburbane ale marilor municipii, din ce în ce mai numeroase și aflate teoretic în rural, sunt puternic avantajate față de cele de blocuri din urban. Într-un asemenea caz rata efectivă de impozitare poate ajunge și la 0.013%, adică de cincisprezece ori mai mică decât ținta de 0.2% (vezi simularea la varianta 2.1 alăturat).

Este adevărat că se permite Consiliilor Locale să majoreze cu până la 50% impozitul în funcție de condiții locale – dar asta nu rezolvă problema principală, care este una de inechitate e distribuirii sarcinii fiscale între contribuabili. Este de asemeni adevărat că Ordonanța 36/2002 a introdus un element de corecție a regresivității, mărind suma de plată cu 25% / 50% / 75% / 100% pentru a doua / a treia / a patra / șamd proprietate deținută de o persoană. Însă efectele practice ale acestei corecții sunt neglijabile, pentru că (i) e foarte ușor de trecut proprietatea pe numele altui membru de familie; (ii) distorsiunile sunt atât de mari, după cum o arată calculele alăturate, încât chiar o corecție de 100% este departe de a le compensa.

Unde greșește Ministerul de Finanțe

Strategia de reformă fiscală discutată zilele acestea de guvern aruncă pe piață ideea că proprietățile "de lux" trebuie impozitate suplimentar. Asta nu este numai o greșeală de comunicare ce se va întoarce împotriva guvernanților pe termen lung, ci și o eroare de policy. Cum impozitarea actuală este regresivă, simpla adoptare a unui sistem neutru, în care fiecare să plătească un procent fix din valoarea proprietății, este absolut suficientă. Nu trebuie sărit în extrema cealaltă la o impozitare progresivă și nici nu trebuie să introducem criterii arbitrare și excepții greu de administrat (cote diferențiate de impozit pentru peste 150m², termopane, dotări speciale, etc) pentru că se vor crea complicații suplimentare, fără să se rezolve neajunsurile semnalate mai sus.

După cum o arată estimările din pagina alăturată, există **două mari probleme** cu impozitarea actuală pe proprietate (vezi rândurile (a) și (b) în tabele):

1. Diferențe între valorile de impozitare și cele reale de piață pentru două apartamente similare în București, corespunzător normelor și cursului valutar din 2004 (5.300.000 Rol/m² bază de referință; curs mediu 40,000 Rol/€)

	Rahova (zona D, coeficient 0.90)		Universitate (zona A, coeficient 1.30)	
	VALOARE IMPOZITARE	IMPOZIT	VALOARE IMPOZITARE	IMPOZIT
Apartament bloc 80m ² , toate utilitățile, construit 1980	5.300.000 x 80 x 0,9 = 382.000.000 Rol = 9.500€	x 0,2% = 764.000 Rol 19€	5.300.000 x 80 x 1,3 = 551.000.000 = 13.750€	x 0,2% = 1.100.000 Rol 27€
<i>Valori reale de piață</i>	<i>20.000€</i>	<i>x 0.2% = 40€</i>	<i>70.000€</i>	<i>x 0.2% = 140€</i>
(a) Procent real de impozitare	19€ / 20.000€ = 0,095%		27€ / 70.000€ = 0,038%	
(b) Cât se colectează la bugetul local după lege, față de cât s-ar putea colecta	(19€ + 27€) / (40€ + 140€) = 25%			

(Notă: pentru blocuri cu peste trei etaje, coeficienții de corecție pentru toate zonele se reduc cu 0.10; am ignorat această prevedere pentru a nu complica prea tare calculele și pentru că în final diferența de tratament fiscal demonstrată în tabel rămâne cam aceeași)

2. Diferențe între valorile de impozitare și cele reale de piață pentru două case în București, corespunzător normelor și cursului valutar din 2004 (5.300.000 Rol/m² bază de referință; curs mediu 40,000 Rol/€)

	Rahova (zona D, coeficient 0.90)		Str. Paris (ambasade – zona A, coeficient 1.30)	
	VALOARE IMPOZITARE	IMPOZIT	VALOARE IMPOZITARE	IMPOZIT
Casă bătrânească, 160 m ² util, cărămidă, toate utilitățile, construcție 1938	5.300.000 x 160 x 0,9 x 0,85* = 649.000.000 Rol = 16.200€	x 0,2% = 1.300.000 Rol 32€		
Casă nouă, 160 m ² util, beton+BCA, toate utilitățile, construcție 2001			5.300.000 x 160 x 1,3 = 1.100.000.000 = 27.500€	x 0,2% = 2.200.000 Rol 55€
<i>Valori reale de piață</i>	<i>30.000€</i>	<i>x 0.2% = 60€</i>	<i>250.000€</i>	<i>x 0.2% = 500€</i>
(a) Procent real de impozitare	32€ / 30.000€ = 0,1%		55€ / 250.000€ = 0,022%	
(b) Cât se colectează la bugetul local după lege, față de cât s-ar putea colecta	(32€ + 55€) / (60€ + 500€) = 15.5%			

* Reducere de 15% pentru construcții anterioare anului 1950.

Varianta 2.1: dacă vila nouă de la (2) se află în zonă suburbană de mare interes (zona Pipera înainte ca Voluntari să devină oraș; sau Chiajna), coeficientul de zonă este 1.25 iar cota de impozitare scade ca pentru rural la 0.1%. Deci comparația de mai sus cu casa din Rahova arată așa:

Casă nouă, 160 m ² util, beton+BCA, toate utilitățile, construcție 2001			5.300.000 x 160 x 1,25 = 1.060.000.000 = 26.500€	x 0,1% = 1.060.000 Rol 26.5€
<i>Valori reale de piață</i>	<i>30.000€</i>	<i>x 0.2% = 60€</i>	<i>200.000€</i>	<i>x 0.2% = 400€</i>
(a) Procent real de impozitare	32€ / 30.000€ = 0,1%		26.5€ / 200.000€ = 0,013%	
(b) Cât se colectează la bugetul local după lege, față de cât s-ar putea colecta	(32€ + 26.5€) / (60€ + 400€) = 13%			

- (a) Inechitatea: cu cât e mai valoroasă o proprietate, cu atât mai mic este procentul efectiv de impozitare (*regresivitate*)
- (b) Ineficiența: doar o parte din ce s-ar putea colecta la bugetul local se colectează într-adevăr.

Punctul (b) este foarte important din perspectiva aderării la UE, știut fiind că administrațiile locale au nevoie de fonduri proprii importante pentru a cofinanța proiectele pe bani europeni. Astăzi impozitul pe proprietate aduce în jur de 10% din totalul bugetelor locale din România (ceva mai mult în municipii, mergând până spre 15% în unele cazuri, și mai puțin în alte tipuri de localități). O creștere a sumelor ar fi chiar mai importantă decât o arată procentele, pentru că la nivel local veniturile proprii, pe care le colectezi și le cheltui singur, contează mult mai mult decât sumele cu destinație fixă venite prin transfer de la centru. Ele sunt măsura adevărată a autonomiei locale – și ele se iau în considerare la calculul capacității de îndatorare al unei municipalități, deci ușurează și accesul la credite.



Legat de (a), strategia populistă de a justifica reforma impozitului pe proprietate ca pe o ofensivă împotriva "vilelor de lux", care trebuie suprataxate, mizând pe reacțiile viscerale ale majorității electorale de la bloc, duce în mod firesc la interpretări în presă că "iar se introduc taxe noi", așa cum începe deja să se audă. De asemenea, atrage critici justificate privind detaliile exacte de administrare ale unui sistem ce se anunță complicat (vezi întrebările lansate de Asociația Oamenilor de Afaceri). Guvernul ar proceda mult mai înțelept dacă ar explica tuturor cu răbdare situația prezentată de noi în tabelele alăturate, accentuând componenta de echitate orizontală a reformei și continuitatea cu principiile reformei fiscale demarate la începutul acestui an.

Misterul de Finanțe greșește de asemenea pentru că procedează grăbit și imprevizibil în această chestiune delicată, în care nu are nici experiență, nici baze de date actualizate, pentru că de ani buni impozitul pe proprietate este administrat de primării. O reformă de o asemenea importanță trebuie făcută cu consultarea autorităților locale – în fond, asta este sursa lor de venit, nu a guvernului. În ciuda progreselor din ultimii ani, România rămâne o țară cu reflexe centraliste, în care administrația de la București tinde să micro-managerizeze până la detaliu afacerile locale,

mergând până la prețul pe m² pe tipuri de clădiri, ca pe vremea lui Cosmâncă. Noua lege a impozitelor locale ar trebui să fie un cadru care să permită mai multă experimentare la nivel local, într-o țară în care piața imobiliară este pe zi ce trece mai sofisticată. Așa stau lucrurile în țările Central și Est-Europene cu care ne comparăm mereu și în care autonomia locală înseamnă realmente ceva (ex. Ungaria).

Cum trebuie procedat

- Prin urmare guvernul trebuie să vină cu o lege-cadru care să încurajeze introducerea sistemelor de impozitare *ad valorem*, prin proiecte pilot inițiate la nivel local, în special în marile municipii care au capacitatea și interesul s-o facă. Astăzi nu mai este așa de greu ca în urmă cu zece ani de construit o bază de date cu valoarea de piață a proprietăților – ca dovadă că notarii și-au creat rapid un asemenea sistem după ce s-au privatizat³. Asistență tehnică pentru asta există, ca și exemple de urmat, pentru că așa se impozitează proprietatea în majoritatea țărilor dezvoltate. Aceasta trebuie să fie strategia fiscală a guvernului în materie de impozite locale, nu stabilirea detaliilor până la virgulă de la centru.
- Pachetul legislativ al descentralizării, anunțat pentru această toamnă și care urma să includă și componente financiare, este o bună ocazie pentru a deschide discuția cu toți cei interesați. Guvernul trebuie să se consulte cu asociațiile administrațiilor locale și eventual să inițieze un program de asistență tehnică pentru toate primăriile care se decid să facă pasul către impozitarea la valoarea de piață. Orizontul de timp al reformei să fie unul realist, de doi-trei ani. Este inacceptabil ca o asemenea măsură să fie discutată în secret la Ministerul de Finanțe, lipsit de expertiză în domeniu, și apoi adoptată peste noapte.
- Ca discurs public, guvernul trebuie să anunțe pur și simplu că elimină regresivitatea de care vorbeam, fără referiri contraproductive la "lux", progresivitate sau retorică muncitorească gen "cei bogați să plătească mai mult, că au de unde". Argumentul corect este că ei plătesc astăzi mai puțin decât media, deci o simplă aliniere rezolvă lucrurile. Orice alte discuții produc confuzie și, de ce nu, îndepărtează o bună parte din electoratul Alianței, cel mutat în case noi, pe care le văd ca pe un pas către normalitate, nu ca pe un lux.

Romanian Academic Society (SAR)
15 Petöfi Sándor, Bucharest 1
tel/fax (4021)222.1868
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro

³ Pentru că au avut un mare stimulent: cum comisioanele lor se raportează procentual la valoarea contractelor, notarii au tot interesul să prevină subestimarea proprietăților.