

În plină vacanță, în căutare de venituri suplimentare, Ministerul de Finanțe a găsit în sertar un raport SAR din 2006 despre cum se pot spori încasările din impozitarea proprietății. **Sorin Ioniță** explică rețeta de reformă în patru pași și impactul său

IMPOZIT PE CASE LA VALOAREA DE PIAȚĂ?



Schimbarea din temelii a impozitării proprietății e o idee bună ce trebuia aplicată de multă vreme. Reforma propusă de SAR poate duce la dublarea încasărilor din această sursă și a bugetelor de investiții în unele municipii. Dar guvernul e obligat să se consulte cu primăriile înainte de a legifera, deoarece impozitul pe proprietate este unul **local**, teoretic decis și administrat la acest nivel. E contra Cartei Europene a Autonomiei Locale să se ia decizii peste capul autorităților locale.

De ce reforma?

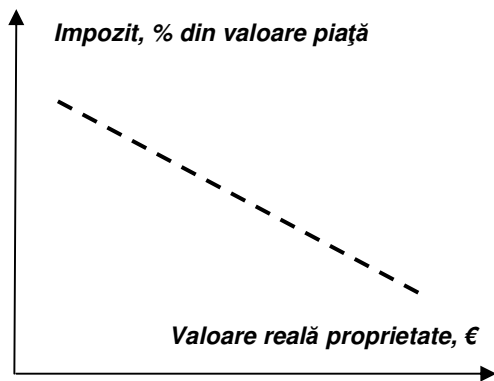
România este printre țările cele mai întârziate din regiune în ceea ce privește modernizarea impozitului pe proprietate (clădiri și terenuri). Acesta a fost definit ca impozit local încă din 1994, astfel încât înregistrarea masei impozabile și colectarea sunt făcute în mod autonom de primării, iar încasările reprezintă 100% venit propriu. Totuși, pe plan local nu se pot face decât schimbări marginale în parametrii acestui impozit. Atât rata cât și baza acestuia au fost întotdeauna stabilite în legislația națională cadru, lăsând destul de puțin spațiu de manevră autorităților locale.

Problema lipsei de autonomie se adaugă aceleia că impozitul pe proprietate din România continuă să se bazeze pe indici tehnici de calculare a valorii proprietăților, un sistem rămas practic neschimbat din anii '80, deși stocul de proprietate s-a

diversificat substanțial de atunci și până azi. Codul Fiscal prevede o serie de criterii de stabilire a valorii impozabile pe metru pătrat de suprafață construită. Aceștia sunt coeficienți depinzând de structura clădirii, vechimea acesteia sau dotarea cu utilități.

În plus, Consiliile locale folosesc sistemul de zonare fiscală, care este precizat și el în legislația națională, și care presupune împărțirea localității în patru arii de impozitare, fiecare cu coeficientul de indexare corespunzător. Dar toți acești indicatori tehnici realizează o estimare din ce în ce mai deficitară pentru valoarea de piață a proprietăților, pe măsură ce anii trec iar piața imobiliară crește în volum, valoare și complexitate.

Fig. 1. Actualul impozit este regresiv: cu cât e mai valoroasă proprietatea, cu atât procentul efectiv plătit din valoarea reală e mai mic



Un studiu și o simulare fiscală realizate de SAR pe un eșantion de proprietăți imobiliare în 2005-06 (case și terenuri)¹ constituie o bună

¹ Vezi proiectele regionale din cadrul programului *Innovative Teaching/ Training Materials in Local Public Policy and Administration*, 2007, la <http://lgi.osi.hu/documents.php?id=1407>. O broșură+CD cu baza de date și simulările este încă disponibilă la SAR, inclusiv dacă Ministerul de Finanțe are nevoie de copii suplimentare.

bază de plecare în analiză: datele de piață sunt comparabile cu cele de azi, excluzând efectul de boom imobiliar din anii imediat anteriori crizei globale, ca și prăbușirea ulterioară a tranzacțiilor și prețurilor după 2008.

Deficiențele sistemului actual

1. Impozitul pe proprietate este **accentuat regresiv** în România: în timp ce valoarea de piață a proprietăților asemănătoare poate să varieze în raport de 1:4 sau chiar mai mult în cadrul aceleiași localități, în funcție de cartier, poziție, existența spațiilor de parcare, calitatea finisajelor și a utilităților, altele decât apă și electricitate, șamd, valoarea impozabilă stabilită după lege nu poate diferi cu mai mult de 20-25%. Cu alte cuvinte, cu cât este mai valoroasă proprietatea, cu atât mai puțin se plătește ca procent din această valoare (Fig. 1). Coeficienți similari pentru terenurile construibile induc o marjă ceva mai mare de variație, dar tot nu reușesc să redea valoarea reală a terenurilor din localitățile urbane.
2. De exemplu, zona fiscală D (periferică) dintr-un sat izolat și sarac are coeficientul în 0,90; zona fiscală A (proprietăți de prima calitate) din București are coeficientul 1,30. Aceasta înseamnă că dacă mutăm, imaginar, o casă de dimensiuni medii dintr-un sat sărac într-o zonă foarte la modă în capitală, valoarea sa impozabilă crește numai cu 44%. În realitate, desigur, creșterea se aproprie mai mult de 2000% iar acest lucru duce la un rezultat pervers și anume: în primul caz proprietarii plătesc un impozit pe proprietate de 0.1% din valoare, în timp ce în cea de-a doua, aceștia plătesc o rată efectivă de 0.014%. Aceleași distorsiuni apar chiar în cadrul aceleiași localități: de exemplu în București variația valorii de

impozitare date de lege este foarte limitata prin coeficienti, care sunt 1.3 pentru zonele cele mai bune și 1.15 pentru cele mai sarace.

3. Sistemul cu **rată duală de impozitare** (0.2% în urban și 0.1% în rural) creează distorsiuni accentuate. Casele scumpe de la periferia marilor orașe care, tehnic vorbind, sunt amplasate în zone rurale, fac parte de fapt funcțional din zona de iradiere economică a municipiului, fiind legate de viața urbană, deoarece aparțin clasei mijlocii care continua să locuiască și să muncească în oras. Impozitarea acestui segment de proprietate la jumătate din rata urbană nu are niciun sens, nici moral, nici economic.
4. Tratatul diferit aplicat – din motive sociale – proprietăților imobiliare deținute de **persoane fizice sau juridice** creează probleme o dată cu creșterea prețului proprietății și diversificarea economică. Pe scurt, în timp ce persoanele fizice sunt impozitate pe baza modelului prestabilit menționat mai sus, persoanele juridice sunt impozitate la valoarea contabilă a bunurilor, dar în două moduri: o rată mai mică (1-5%) dacă bunurile au fost re-evaluate în ultimii ani; și o rată mai mare (5-10%, sau mai mult) dacă re-evaluarea este mai veche. Aceasta e o încercare de corectarea a sub-estimării valorii reale a proprietății imobiliare din contabilitatea persoanelor juridice. Totuși, încercarea de a transfera presiunea impozitarii proprietății locale asupra companiilor creează distorsiuni și este mai puțin justificată decât în trecut: (i) ea încurajează firmele să aplice metode sofisticate de a ascunde valoarea reală a activelor; (ii) multe clădiri comerciale au fost înregistrate pe nume de persoane

fizice; nu există niciun motiv de a le aplica alt regim de taxare decât celorlalte forme de proprietate comercială.

5. Legislația națională permite administrațiilor locale să modifice rata impozitului, în cadrul unor limite, iar majoritatea folosesc această libertate pentru a-si optimiza încasarile. Totuși, creșterea sau descreșterea ratei impozitului cu 50% nu rezolvă problemele identificate mai sus deoarece: (i) acestea sunt probleme legate în principal de corectitudine, adică, presiunea impozitului asupra diverselor categorii de contribuabili, care nu se poate rezolva prin modificarea ratei generale; (ii) distorsiunile sunt atât de mari încât **marja de manevră locală după lege este prea îngustă** pentru ca fie și cele mai bine intenționate administrații locale să le poată corecta.
6. O parte substanțială a bazei de impozitare a fost **exceptată de la plata impozitului** în diverse momente, în ultimii ani, ca efect al legislației naționale (veteranii de război, "revoluționarii" din 1989, categoriile vulnerabile din punct de vedere social etc) sau deciziilor consiliului local. Nu s-a realizat până acum niciun fel de estimare la nivel național care să arate care e impactul general al măsurilor asupra finanțelor locale. Observații pe eșantion în câteva municipalități² indică faptul că procentul scutirii de la plata impozitului pe proprietate poate fi undeva între 5 și 10% din baza de impozitare aferentă persoanelor fizice. Nu sunt disponibile date sistematice privitoare la proprietățile deținute de către persoanele juridice cărora administrația locală le acorda scutiri de impozit sau alte forme de facilitati fiscale.

² Pentru ilustrare vezi datele și simulările din materialele de pe CD, nota 1.

7. În ultimii ani s-au făcut încercări de aducere a valorii de impozitare a **terenului constructibil și agricol** mai aproape de valoarea de piață. În trecut aceste categorii de proprietate erau subevaluate pe scară largă. Mai recent, legislația prevede o evaluare mai realistă a terenurilor construite și agricole din intravilan. Procedura de conversie a terenurilor agricole intravilane în terenuri de construcție a fost simplificată iar costurile au scăzut, prin urmare, preturile la cele două categorii sunt acum ceva mai aliniate. Totuși rămâne problema terenurilor agricole din extravilan, terenuri care sunt încă impozitate la valori simbolice (sub 1 euro/ha).
8. În final, o bună parte din **capacitatea fiscală locală se pierde** din cauza acestui sistem de impozitare regresivă: din motive de suportabilitate socială nivelul general al impozitarii tinde să se alinieze în jos, astfel încât persoanele sărace să poată achita (iar aceștia plătesc: rata conformității este cea mai ridicată pentru impozitul pe proprietate, dintre toate impozitele directe din România); dar pe de altă parte, multe persoane care dețin proprietăți valoroase contribuie disproporționat de puțin la bugetul local. Paradoxul este că prin eliminarea acestor distorsiuni impozitarea ad valorem poate fi atât mai productivă pentru buget cât și mai echitabilă din punct de vedere social, un fapt care de regulă a scăpat atenției guvernelor.

Diversificarea crescândă a pieței imobiliare și suburbanizarea, ambele fenomene vizibile în marile orașe, în ciuda crizei, fac din sistemul actual, controlat de la centru, și bazat pe o serie de parametri tehnici ai clădirilor și pe cele patru zone de impozitare, unul nepractic. Cei care lucrează în administrația locală înțeleg acest

lucru. Pe de altă parte, practicienii știu că trebuie realizat un compromis între o bună teorie și fezabilitatea implementării.

Sistemul de impozitare la valoarea de piață a proprietăților trebuie pregătit cu grijă și pilotat înainte de introducerea sa la nivel național. El cere investiții inițiale la nivel local, în special sub forma construirii unei baze de date și a unei capacități administrative corespunzătoare – dar, mai mult decât atât, presupune o autonomie locală extinsă în raport cu ce avem astăzi.

Date, analize, simulări

Datele prezentate în Fig. 2 sunt utile pentru a compara România cu alte țări în situații similare. Deși proporția bugetelor locale în total buget consolidat a crescut față de anii '90, ajungând la un procent rezonabil (istoric) de 21%, acest lucru nu se reflectă într-o sporire similară a autonomiei locale, financiare sau decizionale. Veniturile proprii se situează încă la 18% din totalul bugetelor locale; aceeași cifră se situează undeva între 20 și 35% la orașele mari, ceea ce sugerează că există probleme serioase în orașele mici și în bună parte din rural.

De asemenea, marja locală de decizie asupra surselor proprii de venit, între care cel pe proprietate este cel mai important, nu a crescut deloc în ultimii ani. Tendința a fost tot timpul aceea de a optimiza încasările prin corecții la legea națională – cum se propune și acum, în 2011 – lăsând foarte puțin la latitudinea Consiliilor Locale, de cele mai multe ori fără o minimă consultare a reprezentanților aleșilor locali, în privința amendamentelor la lege. Ideea care a prevalat (fără a fi demonstrată) a fost aceea că dacă li se dă putere de decizie, aleșii locali o vor folosi cu precădere pentru a reduce impozitele din motive electorale. Această tendință contrazice promisiunile făcute la semnarea

Fig. 2. Veniturile din proprietate, comparativ	Bil. €	% PIB	% total bugete locale	% bugetul național
<i>Impozitul pe proprietate, 2005*</i>	0,35-0,40	0,40-0,45	6,1-6,5	1,3-1,5
Venituri proprii, 2005, localități	0,87	1,05	15,9	
Venituri proprii, 2005, județe	0,08	0,10	1,5	
Venituri totale ale administrației locale, 2005	5,5	6,5		20,7
Buget național consolidat, 2005	26	31,1		
PIB, 2005	85			

* estimare bazată pe eșantionare

Cartei Europene a Autonomiei Locale, anume că marja locală de decizie va crește în timp și că orice schimbări care afectează municipalitățile se vor face numai după consultarea acestora.

Astăzi, veniturile din impozitul pe proprietate sunt aproape de 0.5% din PIB (estimare). În țările dezvoltate sau cele vecine nouă care și-au restructurat impozitarea proprietății, cifra se ridică la 1-1.5% din PIB. Unii experți consideră că nu este rațional să se aștepte sume mai mari de 1.5-2% din PIB din această sursă, chiar și cu un sistem performant. Totuși, e clar că în România mai este mult loc de îmbunătățiri înainte de a se ajunge la acest nivel; se poate obține cel puțin o dublare a colectării prin eliminarea breșelor descrise în secțiunea anterioară.

Pentru a analiza însă la un nivel mai detaliat situația, s-au colectat **date din trei surse:**

- Execuțiile bugetelor locale, centralizate de Ministerul de Finanțe, pentru contextul general al veniturilor și cheltuielilor pe niveluri de administrație locală.
- Un eșantion de 21 de municipii ilustrative pentru situația din cele 103 municipii românești. Au fost analizate cele 21 bugete la un nivel de detaliere care nu există centralizat la Finanțe.

- Un al doilea eșantion de 211 proprietăți deținute de persoane fizice și juridice în trei municipii (Timișoara; Baia Mare; Sectorul 1 București) și au fost stranse informații exacte privind amplasarea proprietății, valoarea sa impozabilă actuală și valoarea reală de piață. Valorile de piață au fost calculate ca medie a evaluărilor facute de doi experți din fiecare municipiu, unul din administrația locală și unul independent, pe baza prețurilor imobiliare disponibile la mijlocul anului 2006. Eșantionul e reprezentativ pentru cele trei municipii, patru zone fiscale stabilite de Consiliile locale în fiecare dintre ele (A-D) și șapte tipuri de proprietăți individuale³. De asemenea, au fost stranse informații privind scutiile de la plata impozitului și proprietățile comerciale din fiecare municipiu.

³ 1. Apartament doua camere, bloc vechi (anterior anilor '50); 2. Apartament doua camere, bloc socialist (anii '60-'80); 3. Apartament doua camere, bloc nou (dupa '90); 4. Casa veche + teren; 5. Casa noua + teren; 6. teren constructie intravilan; 7. teren agricol intravilan.

Rezultate

În ceea ce privește diferența dintre valorile actuale ale impozitului și prețul de piață al proprietăților persoanelor, simulările pe datele de teren arată că:

- a) Valoarea impozabilă a clădirilor se situează în medie undeva între 20-30% din valoarea reală de piață, cu variații mari după categoriile de proprietate definite;
- b) Cea mai mare variație în jurul sub-estimării medii pe categorii se găsește la categoria *Casa veche +teren*, și cea mai mică variație la *Apartment cu doua dormitoare în bloc socialist ('60-'80)* (Fig. 3).

Acest lucru arată că sistemul actual de impozitare e probabil mai potrivit pentru evaluarea proprietăților "standard", cum ar fi apartamentele socialiste construite în ultimele decenii ale fostului regimului (de fapt, pe baza acestui tip de proprietate a și fost el conceput).

Din contră, sistemul dă erori semnificative atunci când vorbim de proprietăți "non-standard" cum ar fi casele individuale (vechi sau noi), deoarece nu poate surprinde corect variațiile de calitate, materiale, tip de vecinătate, acces, poluare, etc, ce determină stilul de viață aferent unei anumite proprietăți, toți acești factori fiind mult mai puțin omogeni în cazul proprietăților construite înainte și după perioada comunistă.

În legătură cu terenurile libere din intravilan:

- c) Sistemul este mai bun în ce privește reflectarea valorii terenului construibil (dar în jur de 50% din valoarea reală, pe medie);
- d) Dar sub-estimează puternic loturile cu destinație agricolă situate în intravilan (numai 4% din valoarea lor de piață).

Aceste disparități au apărut deoarece înlăturarea barierelor administrative pentru reîncadrarea terenurilor cu utilizare agricolă în terenuri pentru construcții a dus la alinierea prețurilor de piață, în timp ce formula de impozitare a rămas tot cea veche. Problema e una simplă de rezolvat și trebuie atacată de urgență.

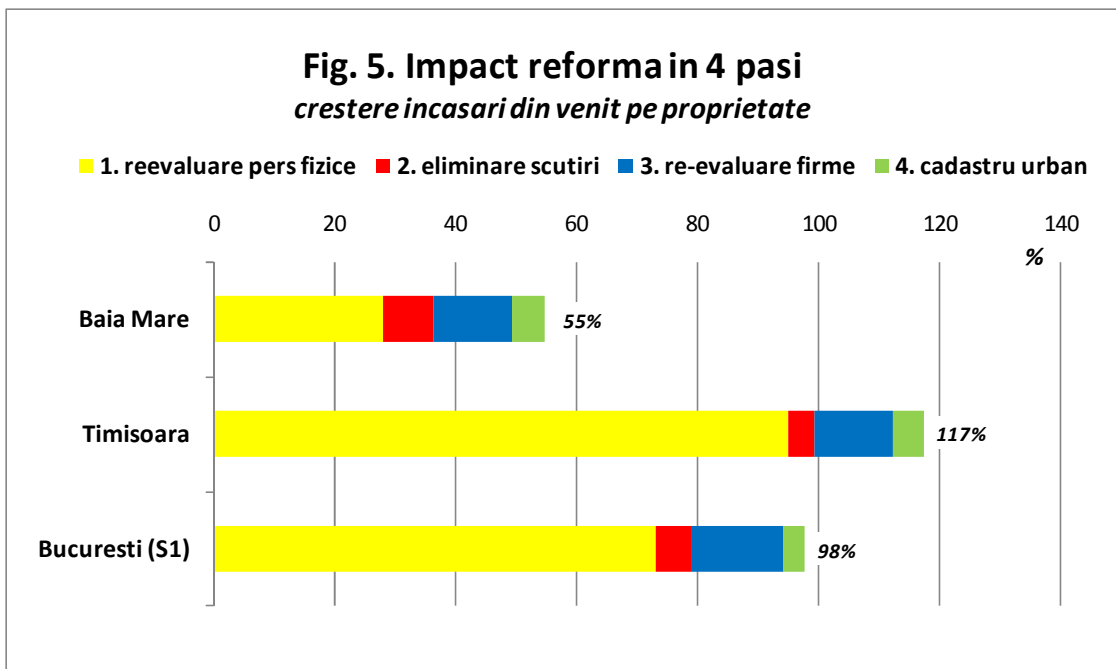
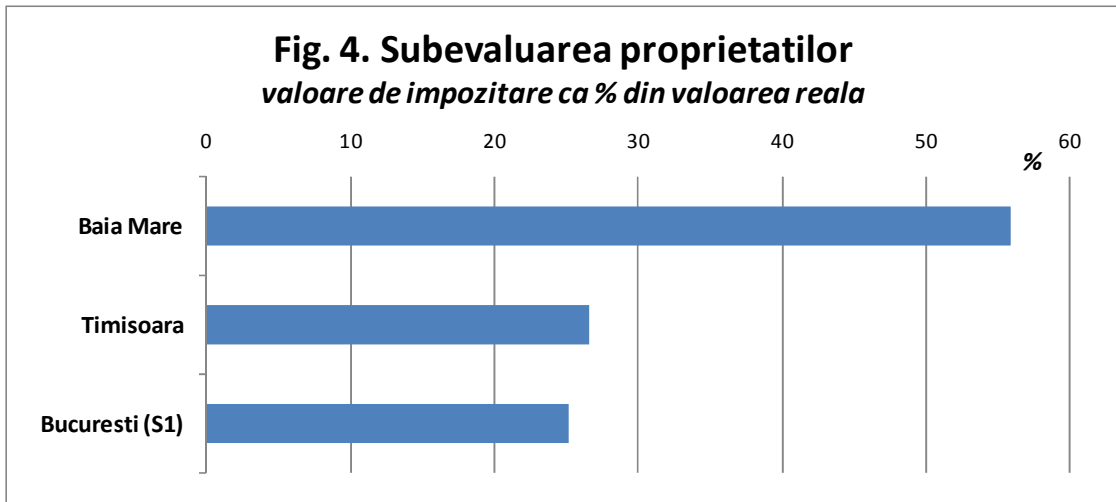
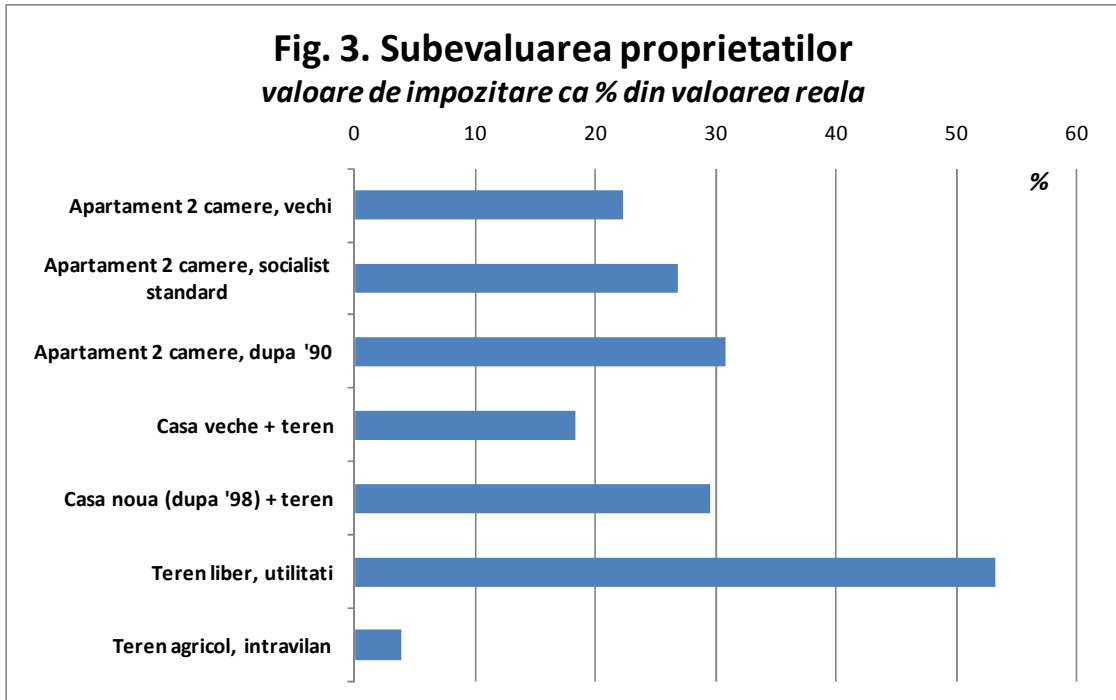
Pe de altă parte, stabilirea unei valori mari de impozitare pe terenurile liber construibile și a unei mici pe clădirile construite, așa cum o arată Fig 3, crează motivații perverse și periculoase la nivelul proprietarilor: de fapt aceștia sunt încurajați prin impozitare să edifice cât mai mult pe aceste terenuri.

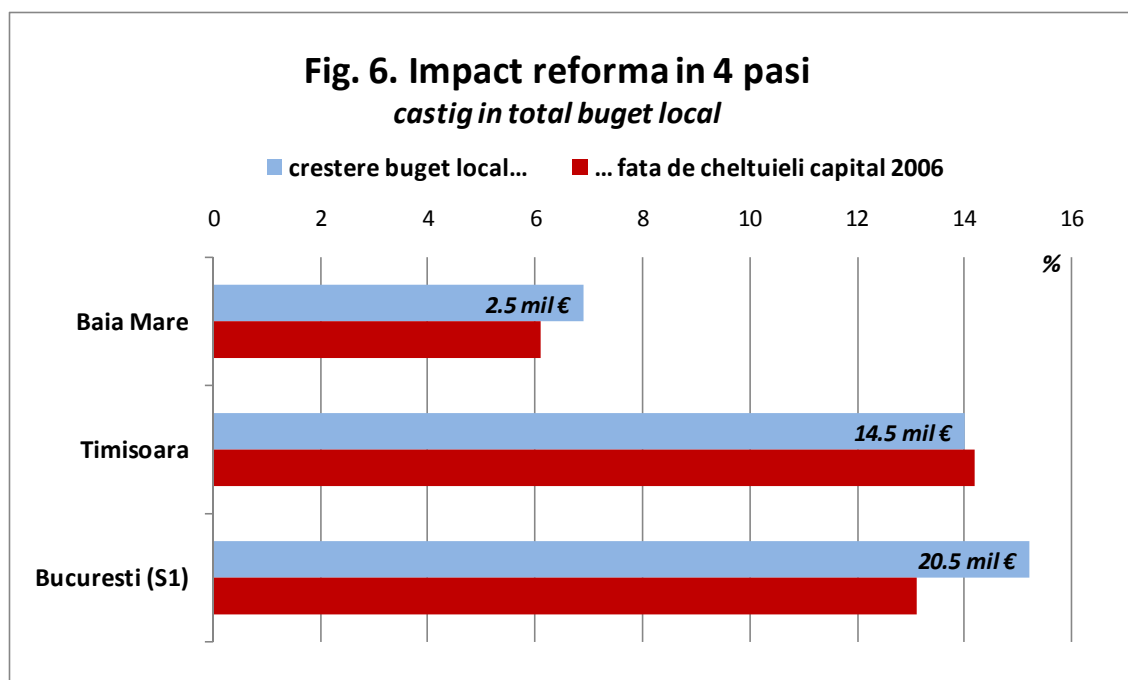
Dacă pe termen lung se va menține această presiune de densificare urbană, se vor agrava tendințele negative deja observabile în toate orașele mari din România. Mai mult decât atât, în acest fel devine și mai dificilă respectarea planurilor actuale de zonare și regulamentele de construcție care prevăd o limitare a construirii pe aceste terenuri.

În ce privește mediul urban analizat:

- e) Subestimarea valorii proprietăților pare să fie mai pronunțată în orașele mai dezvoltate (București și Timișoara, în jur de 25%) și ceva mai moderată în Baia Mare (în jur de 55%) – Fig. 4.

Acest lucru sugerează că dezvoltarea locală rapidă poate duce la mărirea discrepantei dintre valoarea impozabilă și cea de piață și, în acest fel, să agraveze problemele discutate în secțiunile anterioare. Cu cât mai multe localități se vor cupla tendinței de dezvoltare economică (și imobiliară), cu atât mai puțin vor putea să colecteze ca procent din baza de impozitare evaluată la prețul pieței dacă vor continua să utilizeze actualul sistem – ceea ce este deopotrivă contra-intuitiv și îngrijorător.





Reforma în patru pași și efectele ei

Pentru cele trei municipii incluse în analiză de unde avem date de teren se poate face acum o estimare privind creșterea (i) veniturilor locale proprii și (ii) a bugetului local per total, în condițiile în care s-ar opera următorii patru pași de reformă:

- **Pasul 1:** eliminarea diferenței între valoarea impozabilă pe sistemul actual și valoarea de piață reală a proprietăților; cu alte cuvinte, găsirea unei modalități de aplicare a ratei actuale a impozitului (0.2%) la toate proprietățile urbane deținute de persoane fizice la o valoare cât mai apropiată de cea de piață a acestora;
- **Pasul 2:** re-evaluarea și eliminarea majorității exceptărilor punctuale de la plata impozitului pe proprietate;
- **Pasul 3:** actualizarea valorii contabile a tuturor proprietăților deținute de persoanele juridice la prețul de piață (în analiza noastră, pe baza cifrelor estimate în cele trei municipii);

- **Pasul 4:** finalizarea unui cadastru urban simplu (de fapt, o baza de date a proprietăților) care să urmeze modelul pus în practică la Odorhei sau Timișoara, realizând astfel o înregistrare completă și obiectivă a proprietăților pentru necesități de impozitare și management urban⁴.

Daca s-ar adopta toți acești pași de reformă, efectele conform simulărilor ar fi următoarele:

- **Veniturile proprii ale administrațiilor locale ar crește cu până la 45-50% în București și Timișoara, și până la 25% în Baia Mare.** După cum arătam și mai devreme, cu cât municipalitatea este mai înstărită, cu atât creșterea încasărilor ar fi mai mare, pentru că am observat că subestimarea mai importantă

⁴ Primăriile acestor municipii au contractat din proprie inițiativă cu firme private realizarea unor sisteme de inventar al proprietăților. Efectul a fost o creștere cu până la 15% a stocului de proprietate, care înainte de inventar, din diverse motive, nu apărea în rolul fiscal.

are loc chiar acolo unde piața este mai dezvoltată (Fig. 4).

- În toate cele trei orașe analizate aceasta ar însemna practic o **dublare a bugetului de capital aferent lui 2006** (Fig. 6), adică un câștig net deloc neglijabil de resurse proprii care pot fi utilizate conform deciziei locale, fără a aștepta transferuri de la centru.
- Ar **spori echitatea socială** printr-o așezare mai normală (neutră) a sarcinii fiscale pe baza de impozitare, eliminând regresivitatea actuală a impozitului. Paleativele încercate în ultimii ani, cum ar fi taxarea progresivă a celei de-a doua, a treia, etc, proprietăți nu au remediat problema și nu au adus mai câștiguri la buget deoarece (i) valoarea fiscală a proprietăților este în continuare stabilită arbitrar, fără legătură cu cea de piață și (ii) baza la care se aplică procentele crescute este oricum subestimată.
- Cifrele din Fig. 2 și comparațiile internaționale disponibile arată că din impozitarea proprietății imobiliare se pot obține la bugetele locale până la 1-1.5% din PIB, față de sub 0.5% în România în 2005-06 și 0.6% în 2010. Ca atare, **potențialul de creștere a încasărilor din această sursă în România este semnificativ, de 0.6 până la 1 miliard Euro** la situația actuală a pieței imobiliare – și ceva mai mult în viitor.

În același timp, Guvernul trebuie să înceteze să promoveze către o presă neatentă ideea că "reformează impozitul pe proprietate pentru a aduce mai mulți bani la buget". În primul rând, pentru că aceasta nu este impozitul "său" ci al autorităților locale, care teoretic îl administrează, încasează și folosesc sumele colectate 100%, necondiționat. În al doilea rând, pentru că obligația României asumată la semnarea Cartei

Europene a Autonomiei Locale a fost saceea că, în timp, va acționa nu doar pentru sporirea în volum a bugetelor locale, dar în special pentru lărgirea marjei de decizie la nivel local, inclusiv prin autonomie sporită pentru introducerea de impozite și taxe noi sau ajustarea celor existente.

În vreme ce prima parte a promisiunii s-a îndeplinit, tendința către o mai mare autonomie de decizie locală a fost stopată în România de ani buni, iar criza economică a produs chiar evoluții contrare (limitări și micro-management impus de la centru). În plus, nici una din schimbările ce afectează domeniile de competență sau sursele de venit locale nu au fost precedate de consultări reale cu reprezentanții autorităților locale, ceea ce de asemenea contravine Cartei.

Ca atare, o dată cu reformarea impozitului pe proprietate prin cei patru pași menționați, guvernul trebuie să aibă în vedere și

Pasul 5: Lărgirea prin lege a marjei de decizie locală în definirea impozitului pe proprietate, în urma unei consultări extinse cu autoritățile locale și alți parteneri sociali interesați. O dată ce baza fiscală se va evalua obiectiv la o valoare apropiată de cea de piață, asta înseamnă **(i)** posibilitatea pentru Consiliul Local de a decide, într-o marjă definită prin lege în limite rezonabil de largi, rata de impozitare aplicabilă local; **(ii)** posibilitatea pentru Consiliul Local de a introduce supra-taxare locală pe anumite tipuri de proprietate (*surcharges*); **(iii)** putere de veto pentru Consiliul Local în ce privește scutițiile de la plata impozitului decise la nivel național.

Sorin Ioniță este analist de politici publice la SAR

Romanian Academic Society (SAR)
61 Eminescu, Bucharest 2
tel/fax (4021) 211 1477
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro