

## Analiza factorilor determinanți ai gap-ului de TVA

Conf. univ. dr. Radu CIOBANU<sup>a</sup>, conf. univ. dr. Adriana Florina POPA<sup>b</sup>,  
lect. univ. dr. Daniela-Nicoleta SAHLIAN<sup>c</sup>

<sup>a, b, c</sup> Academia de Studii Economice din București

### Abstract

*This paper aims to identify the possible factors that influence the value added tax gap – the VAT gap. The VAT gap is an estimate of the unpaid VAT in the economy, calculated as the difference between the theoretical obligation for the value added tax that can be collected in respect with all the transactions in the economy and the actual VAT paid to the state budget. A high value of this indicator may highlight issues related to tax evasion and the inefficiency of the tax system. The article summarizes existing studies that quantify the VAT gap and aims to identify the relationship between the VAT gap or the VAT revenues and various economic, fiscal and social factors present in EU member countries. The panel regression and clustered regression models have been used in this paper in order to determine the statistically significant variables that have an impact on the VAT gap.*

**Key terms:** VAT, VAT gap, collection deficits, tax fraud, tax evasion

**Termeni-cheie:** TVA, gap de TVA, deficite de încasare, fraudă fiscală, evaziune fiscală

**Clasificare JEL:** F15, H21, H22, C23

**To cite this article:** Radu Ciobanu, Adriana Florina Popa, Daniela-Nicoleta Sahlian, *Analiza factorilor determinanți ai gap-ului de TVA*, *CECCAR Business Review*, N° 10/2022, pp. 34-41, DOI: <http://dx.doi.org/10.37945/cbr.2022.10.05>

### ➔ Introducere

Gap-ul de TVA reprezintă deficitul de încasare a taxei pe valoarea adăugată, mai exact diferența dintre suma din TVA care ar trebui virată la buget și cea reală încasată de stat. Deficitul de încasare a TVA rezultă din pierderile în ce privește taxa înregistrate din cauza fraudei, insolvenței, falimentului, erorilor administrative și evaziunii.

Analiza și cuantificarea deficitelor de încasare a TVA au devenit în ultimii ani importante pentru administrațiile fiscale din Uniunea Europeană din cauza creșterii fraudei fiscale și a evaziunii fiscale. Creșterea deficitului de TVA poate indica fie existența evaziunii fiscale, fie ineficiență în ceea ce privește colectarea impozitelor. Cuantificarea amplitudinii acestuia poate să contribuie la elaborarea unor măsuri noi bine orientate, dar și la monitorizarea lor pe termen lung.

Pierderile de venituri din TVA au un impact negativ asupra cheltuielilor pe care administrațiile publice le alocă pentru bunurile și serviciile publice. Identificarea naturii și a cauzelor deficitului de TVA este, de asemenea, o problemă cu care se confruntă mulți cercetători. Înțelegerea factorilor de influență ar putea contribui la reducerea acestora prin modificarea sistemului și ajustarea politicii de TVA.

Scopul acestui articol este identificarea principalilor factori sociali, politici și culturali care pot influența dimensiunea gap-ului de TVA. În acest sens am realizat o analiză statistică bazată pe o regresie de tip panel pentru a afla impactul factorilor determinanți asupra mărimii gap-ului de TVA în statele membre ale UE.

În cele ce urmează, articolul este organizat astfel: revizuirea literaturii de specialitate cu principalele studii realizate în acest sens, prezentarea metodologiei și a bazei de date utilizate și la final redarea rezultatelor și concluziilor.

### ➤ Revizuirea literaturii de specialitate

Taxele și impozitele pot fi folosite pentru a ghida economia spre atingerea unor obiective sociale sau economice specifice. Prin urmare, o problemă importantă este determinarea cuantumului optim al acestora și a structurii sistemului fiscal care să permită crearea creșterii economice, stimularea producției, consumului și investițiilor (Bonucchi *et al.*, 2015). Construirea unui sistem fiscal eficient este una dintre sarcinile de bază ale politicii fiscale. Pe de o parte, acest sistem ar trebui să-i asigure statului venituri importante necesare acoperirii cheltuielilor bugetare, iar pe de altă parte, să nu acționeze ca o frână în ce privește creșterea economică. Astăzi, taxa pe valoarea adăugată este cea care asigură bugetelor statelor membre ale UE cele mai mari venituri (European Commission, 2011). În ipoteza care se află la baza sa, este o taxă foarte simplă, dar diversitatea cotelor de impozitare, alocarea unor niveluri ale cotelor deseori ambiguă, precum și discrepanțele de impozitare dintre țări fac ca TVA să fie deseori subiectul fraudei fiscale.

La nivelul țărilor membre ale UE se vorbește despre un decalaj de TVA (Poniatowski *et al.*, 2019). Sistemul de taxă pe valoarea adăugată din Uniunea Europeană, care se bazează pe legislația adoptată la nivelul UE și aplicată pe plan național, prezintă numeroase deficiențe care au ca rezultat faptul că nu este pe deplin eficient și compatibil cu cerințele unei piețe unice reale, iar soluțiile structurale integrate în puterea prevederilor statute sunt vulnerabile la abuzul fiscal (Andrejovská *et al.*, 2020). Dovezile privind dificultățile în funcționarea sistemului de TVA în UE au fost publicate în Cartea Verde (European Commission, 2010), în care Comisia Europeană a subliniat complexitatea acestuia și susceptibilitatea sa la fraudă fiscală. Potrivit studiilor, costurile conformării cu regulile referitoare la TVA reprezintă o povară administrativă semnificativă pentru întreprinderile din Uniunea Europeană, ceea ce face ca zona UE să fie din ce în ce mai puțin atractivă pentru investiții. Esența TVA, ca taxă impusă asupra valorii adăugate generate, constă în achitarea unei părți din impozit în fiecare etapă a lanțului de vânzare, ceea ce elimină riscul sustragerii plății de către vânzător. Pe de altă parte, numărul de tranzacții și entități care urmează să fie controlate este în creștere, îngreunând supravegherea de către autoritățile fiscale și crescând costurile de colectare a impozitelor (Sokolovska și Sokolovskyi, 2015).

Astfel, în literatura de specialitate există un consens privind factorii determinanți ai gap-ului de TVA, care ar putea fi grupați în următoarele categorii: macroeconomici, demografici, instituționali și legați de încrederea cetățenilor în stat. Dintre factorii macroeconomici și demografici ai formării gap-ului de TVA, rolul-cheie îl dețin condiția economică descrisă în principal ca nivelul PIB-ului real pe cap de locuitor, ponderea economiei subterane, deschiderea economiei, precum și dimensiunea populației. Rezultatele cercetării subliniază că țările mai dezvoltate, cu un nivel mai ridicat al PIB-ului pe cap de locuitor, se caracterizează printr-un decalaj mai scăzut al TVA (Aizenman și Jinjarak, 2008).

Activitatea neînregistrată în cadrul economiei subterane crește cu siguranță scara gap-ului de TVA (Zídková, 2014). Provocările legate de evaluarea dimensiunii reale a economiei subterane limitează precizia estimării pierderilor potențiale pentru buget. Mărimea țărilor, măsurată prin numărul de locuitori, are o influență negativă asupra gap-ului de TVA (European Commission, 2009). Această concluzie se bazează în mare măsură pe lipsa de încredere a locuitorilor că ar beneficia efectiv de pe urma redistribuirii veniturilor bugetare. În plus, este o

chestiune ce privește moralitatea și eventualitatea unei potențiale pedepse – probabilitatea unui control este mai mică într-un grup mare de contribuabili. În cazul țărilor europene, dimensiunea decalajului de TVA depinde și de apartenența la UE și de zona euro (Poniatowski *et al.*, 2017). Membrii zonei euro par să fie mai eficienți în limitarea amplitudinii decalajului de TVA decât țările din afara acesteia.

Fraudele fiscale în materie de TVA pot fi clasificate în funcție de tehnicile utilizate în vederea sustragerii de la plata taxei și de schema tranzacțiilor succesive ce au loc între participanții la o fraudă în lanț la nivel intracomunitar. O abordare mai restrictivă a clasificării fraudelor privind TVA la nivel intracomunitar o regăsim la Bukhsh și Weigand (2015), care delimitează trei mari categorii de fraude legate de taxă, și anume fraudă în achiziții, fraudă carusel și fraudă contra-trading.

Unii autori (Zídková, 2014) au afirmat că gap-ul de TVA nu este determinat doar de evaziunea fiscală, ci mai degrabă de un cumul de factori precum planificarea fiscală permisă de legislație, insolvența plătitorilor de taxă, ineficiența autorităților publice în colectarea impozitelor, dar și ineficiența politicilor fiscale.

Bukhsh și Weigand (2015) leagă fraudele în domeniul TVA de abuzul regulilor ce ghidează mecanismul comun al taxei privind tranzacțiile între statele membre ale UE, analizând categoriile de fraude, dar și posibilele soluții care conduc la depistarea acestora atât de către organele competente, cât și de către ceilalți contribuabili care iau parte (conștient sau inconștient) la o fraudă în lanț. Într-adevăr, depistarea fraudelor la nivel național și/sau comunitar poate avea loc prin identificarea anumitor caracteristici specifice tranzacțiilor frauduloase, prin implementarea unor proceduri de verificare din partea instituțiilor (dar și de prevenire) și prin automatizarea întregului aparat statal.

Sokolovska (2016) confirmă, prin analiza sa, faptul că implementarea mecanismului comun al TVA crește riscul de fraudă, deoarece administrarea taxei devine mai complicată pe măsură ce tranzacțiile transfrontaliere se înmulțesc. De asemenea, devine necesară implementarea unor măsuri economice, instituționale, procedurale și tehnice în vederea descurajării fraudei și, deci, a scăderii gap-ului de TVA.

Smith și Keen (2007) demonstrează că pierderea de venituri la bugetul de stat și formarea gap-ului de TVA sunt influențate de gradul de neconformare fiscală, care determină fraudă și evaziunea fiscală. Însă cercetarea acestora este una limitativă, acoperind doar selectiv statele membre ale Uniunii Europene, fără a trata în profunzime instrumentele implementate de cele mai performante țări în ceea ce privește micșorarea acestui indicator.

Cele mai recente raportări cu privire la gap-ul de TVA (Poniatowski *et al.*, 2020; Śmietanka *et al.*, 2021) confirmă pierderea unor venituri la bugetele de stat ale țărilor membre, care provine din fraudă și evaziune fiscală, optimizarea/planificarea fiscală, falimentul și insolvența societăților, erori și ineficiențe ale administrației publice competente în administrarea veniturilor fiscale. Aceste pierderi generează un impact asupra redistribuirii resurselor la nivelul statelor sub formă de cheltuieli cu caracter social, care contribuie la creșterea bunăstării contribuabililor și încrederii acestora în aparatul administrativ.

Într-adevăr, în țările membre, gap-ul de TVA înregistrează o tendință descendentă, indicând un grad mai mare de conformare fiscală. Însă rapoartele anuale cu privire la decalajul de TVA detaliază doar modificările cotelor taxei în țările membre, nu și politicile fiscale implementate, instrumentele și procedurile adoptate la nivel național și comunitar.

Pentru a putea oferi o imagine mai fidelă a evoluției gap-ului de TVA în cadrul Uniunii Europene, devin necesare analiza indicatorului pentru o perioadă mai amplă de timp și stabilirea factorilor care au generat scăderea/creșterea acestuia, în vederea identificării celor mai eficiente și sustenabile țări membre cu privire la prevenirea (și depistarea) fraudei în domeniul TVA.

## ➔ Analiza gap-ului de TVA în România

Odată cu aderarea la UE, România a suportat modificări importante legate de politica economică și fiscală, în particular în ceea ce privește impozitele directe și indirecte. În acest context, sistemul impozitării indirecte a fost reglementat în așa fel încât să fie conform *acquis*-ului comunitar în materie de TVA încă din 1999, iar începând cu 2007, țara noastră și-a aliniat legislația în domeniul TVA la Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată.

Dinamica veniturilor fiscale din TVA nu se aseamănă cu cea a gap-ului de TVA înregistrat de România în aceeași perioadă, în sensul că, deși cel din urmă scade după anul 2009, ponderea veniturilor din TVA în totalul veniturilor fiscale se reduce și ea, acești doi indicatori având, de regulă, o corelație inversă (Tabelul 1). Totuși, așa cum rezultă din datele prezentate, ponderea veniturilor fiscale din TVA este semnificativă, însemnând că taxa este o sursă importantă de venit pentru bugetul național, care necesită resurse tot mai generoase în scopul asigurării sustenabilității unei creșteri economice potențiale.

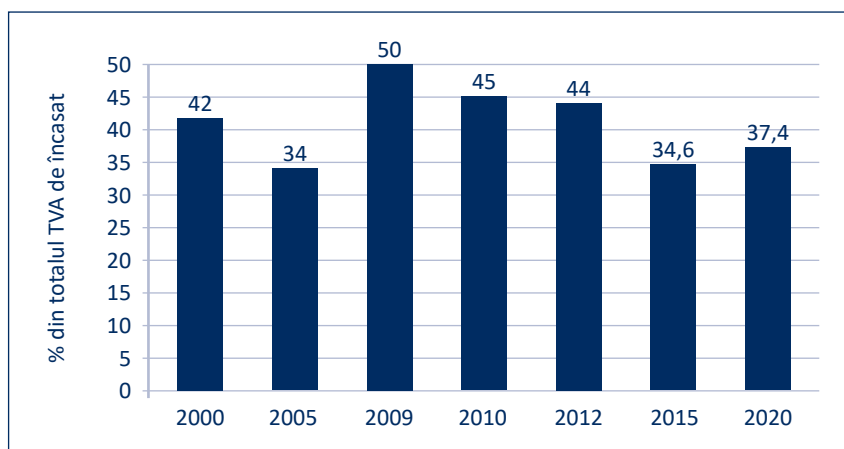
Având în vedere argumentele prezentate anterior, vom analiza factorii care au determinat evoluția gap-ului de TVA în România, statul membru cu cele mai slabe rezultate în ceea ce privește decalajul de taxă colectată la buget.

Tabelul 1. Veniturile fiscale din TVA ale României în perioada 2000-2020

Indicator	2000	2005	2009	2010	2012	2015	2020
Venituri fiscale din TVA (milioane euro)	2.632,9	6.439,3	9.493,9	11.003,1	12.939,2	13.795,0	2.672,9
Venituri fiscale din TVA (% din total venituri fiscale)	21,2	28,3	28,0	29,8	28,9	23,1	21,4

Sursa: Eurostat.

Din Graficul 1 putem observa că în România dinamica gap-ului de TVA este satisfăcătoare în ceea ce privește tendința sa de scădere începând cu 2009, an în care acesta a înregistrat valoarea de 50% din veniturile din TVA pe care statul român ar fi trebuit să le încaseze de la contribuabilii săi, fiind cea mai ridicată valoare a indicatorului. Practic, în perioadele de criză, evaziunea în zona de TVA este una ridicată. Având în vedere dificultățile existente în momentul de față, ne așteptăm la o majorare a indicatorului și în perioada 2022-2023.



Graficul 1. Dinamica gap-ului de TVA al României în perioada 2000-2020

Sursa: Prelucrare proprie conform rapoartelor anuale ale Comisiei Europene cu privire la gap-ul de TVA.

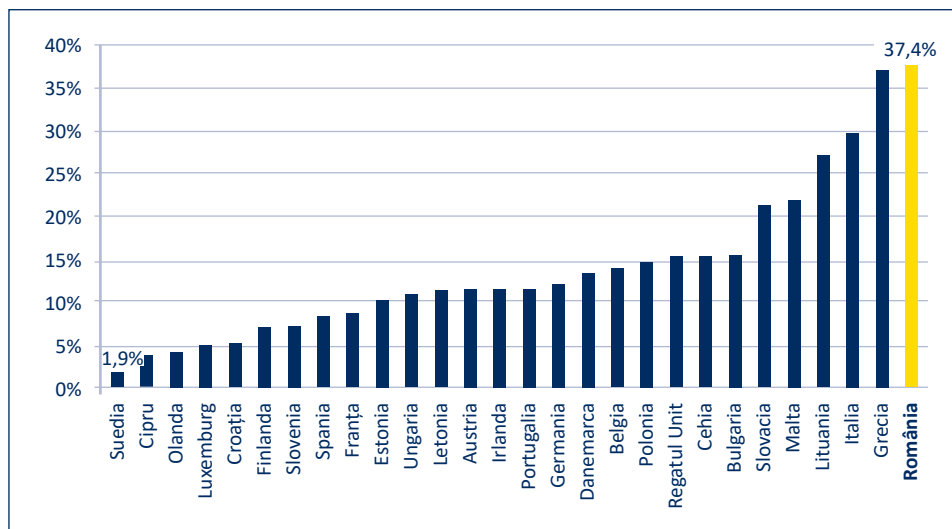
## ➔ Analiza gap-ului de TVA la nivelul UE și factorii determinanți

Pentru a analiza factorii determinanți ai gap-ului de TVA am luat în considerare un eșantion format din variabile înregistrate în perioada 2012-2020 pentru toate statele Uniunii Europene. Variabilele de influență sunt cele prezentate mai jos (Tabelul 2). Pentru a analiza factorii politici, sociali și economici am folosit modele de regresie liniară, utilizând variabilele care caracterizează economia țărilor și care pot exprima dimensiunile culturală, socială și politică ale unui anumit stat, ce pot fi observate în Tabelul 2. Pentru fiecare variabilă am precizat modul de reprezentare a acesteia, și anume: indicatorul gap este calculat ca procent din VTTL (*VAT total tax liability*), valoarea indicelui de percepție a corupției este reprezentată printr-un scor de la 0 la 100, 0 însemnând că țara respectivă este foarte coruptă, iar 100, că nu este coruptă. Exporturile de bunuri și servicii, importurile de bunuri și servicii și comerțul cu mărfuri sunt exprimate ca procent din PIB, iar indicele de calitate a reglementărilor și eficacitatea guvernului, sub formă de scor cuprins în intervalul -2,5-2,5, -2,5 însemnând o valoare slabă, iar 2,5, una puternică. Inflația și creșterea populației sunt redată procentual, iar PIB pe cap de locuitor este exprimat în USD curent. Indicele Gini, care măsoară discrepanțele sociale dintr-un stat, este reprezentat tot sub formă de scor, respectiv valoarea 0 arată egalitatea perfectă, în timp ce valoarea 100 indică inegalitatea perfectă.

Tabelul 2. Variabilele utilizate în model

Indicator	Explicație	Sursă
Gap-ul de TVA	Procent din VTTL	Publications Office of the European Union
Indicele de percepție a corupției	De la 0 – foarte corupt la 100 – nu este corupt	Trading Economics
Exporturile de bunuri și servicii	Procent din PIB	World Bank database
Importurile de bunuri și servicii	Procent din PIB	World Bank database
Inflația, prețurile de consum	Procent	World Bank database
Creșterea populației	Procent anual	World Bank database
Indicele Gini	De la 0 – egalitate perfectă la 100 – inegalitate perfectă	World Bank database
Comerțul cu mărfuri	Procent din PIB	World Bank database
PIB-ul pe cap de locuitor	USD	World Bank database
Indicele de calitate a reglementărilor	De la -2,5 – slab la 2,5 – puternic	The Global Economy
Eficacitatea guvernului	De la -2,5 – slab la 2,5 – puternic	The Global Economy

În Graficul 2 prezentăm evoluția gap-ului de TVA în anul 2020 pentru toate țările Uniunii Europene. După cum se poate observa, cea mai mare valoare a indicatorului a fost înregistrată în România, care are un deficit al încasării de TVA de 37,4%, fiind urmată în clasamentul ineficienței de Grecia și Italia. La polul opus se situează Suedia, cu 1,9% în ceea ce privește deficitul de TVA, Cipru și Olanda.



Graficul 2. Evoluția gap-ului de TVA în anul 2020 la nivelul Uniunii Europene

**Sursa:** Prelucrare proprie conform rapoartelor anuale ale Comisiei Europene cu privire la gap-ul de TVA.

În cazul modelului de regresie de tip panel analizat (Tabelul 3), variabila independentă este reprezentată de indicatorul gap-ul de TVA, iar variabilele dependente sunt indicele de percepție a corupției, exporturile de bunuri și servicii, importurile de bunuri și servicii, inflația, prețurile de consum, creșterea populației, indicele Gini, comerțul cu mărfuri, PIB-ul pe cap de locuitor, indicele de calitate a reglementărilor și eficacitatea guvernului.

Tabelul 3. Rezultatele estimate ale modelului

	1	2	3	4	5
Indicele de percepție a corupției	-0,00229 <b>0,0006***</b>				
Exporturile de bunuri și servicii	0,0006 0,772			-0,00013 0,8111	0,015603 0,8473
Importurile de bunuri și servicii		-3,11 <b>0,0870*</b>			
Inflația, prețurile de consum	-0,00355 <b>0,0664*</b>	-0,00286 0,1293	-0,00019 0,9199	-0,00249 0,1959	-0,00187 0,3368
Creșterea populației		0,03144 <b>0***</b>			
Indicele Gini	0,006172 <b>0,0018***</b>			0,005958 <b>0,0118***</b>	3,53 0,9146
Comerțul cu mărfuri			-3,9 0,8786		
PIB-ul pe cap de locuitor			0,11584 <b>0,002***</b>		

	1	2	3	4	5
Indicele de calitate a reglementărilor					-0,06479
					<b>0,0175**</b>
Eficacitatea guvernului				0,070773	
				<b>0,065*</b>	

**Notă:** În dreptul fiecărui indicator, pe prima linie este coeficientul statistic, iar pe cea de-a doua, p-value. Pragul statistic de semnificație este \*\*\* < 1%, \*\* < 5% și \* < 10%.

Conform rezultatelor, am identificat o influență negativă asupra gap-ului de TVA din partea indicelui de percepție a corupției, importurilor de bunuri și servicii, inflației, prețurilor de consum și indicelui de calitate a reglementărilor. În cazul primelor trei, cu cât valoarea variabilei este mai mare, cu atât valoarea gap-ului de TVA scade, relația fiind practic invers proporțională. Creșterea populației, indicele Gini, PIB-ul pe cap de locuitor și eficacitatea guvernului afectează într-un mod pozitiv valoarea gap-ului de TVA, ceea ce produce o creștere semnificativă a acestuia. Exporturile de bunuri și servicii și comerțul cu mărfuri nu influențează decalajul de TVA în perioada analizată.

## ⇒ Concluzii

Atât țările dezvoltate, cât și cele în curs de dezvoltare se confruntă cu problema gap-ului de TVA. Consecințele acestui fenomen sunt grave atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat, ceea ce subliniază necesitatea unui diagnostic adecvat al determinantilor săi, precum și a unor măsuri de politică eficiente pentru a minimiza amploarea lui. Limitarea dimensiunii gap-ului de TVA are ca rezultat venituri bugetare mai mari și, mai important, o concurență loială pe piață și un mediu de afaceri solid. Potrivit literaturii de specialitate, sursele decalajului de TVA pot fi de natură macroeconomică, demografică sau instituțională, dar se referă și la încrederea cetățenilor în stat.

În concluzie, putem afirma că proiectarea sistemului fiscal, adică numărul de cote de TVA sau repartizarea acestora, nu este un factor determinant cheie al gap-ului de TVA, ceea ce sugerează că recomandarea Consiliului de a limita utilizarea cotelor de TVA reduse este destul de greu de justificat. Este posibil ca reforma sistemului de impozitare care implică scăderea cotelor de taxă sau repartizarea acestora să nu contribuie neapărat la o reducere a decalajului de TVA.

Cheltuielile în domeniul IT în administrarea fiscală ar putea îmbunătăți eficiența colectării taxei pe valoarea adăugată. De asemenea, ar trebui să se acorde atenție unei eficiențe mai mari a administrației fiscale în contextul unei colectări fiabile de date care să permită analize cuprinzătoare a căror implementare ar putea crește rata de detectare a fraudelor fiscale. Țările care investesc în mare măsură în sisteme informatice în administrarea fiscală, de exemplu, Suedia, Olanda și Finlanda, raportează niveluri scăzute ale gap-ului de TVA.

Totodată, calitatea și transparența instituțiilor publice induc încrederea cetățenilor în stat și în ceea ce privește corectitudinea redistribuirii, care, la rândul său, conduce la o eficiență mai mare a colectării impozitelor. Țările caracterizate de o cultură instituțională înaltă nu se confruntă cu probleme grave ale gap-ului de TVA.

## Bibliografie

1. Aizenman, J., Jinjark, Y. (2008), *The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence*, The Journal of International Trade & Economic Development, vol. 17, nr. 3, pp. 391-410.
2. Andrejovská, A., Konečná, V., Hakalová, J. (2020), *Tax Gap as a Tool for Measuring VAT Evasion in the EU Countries*, AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, vol. 10, nr. 2, pp. 8-13.
3. Bonucchi, M., Ferrari, M., Tomasini, S., Tsenova, T. (2015), *Tax Policy, Investment Decisions and Economic Growth*, Revue de l'OFCE, nr. 141, pp. 225-262.
4. Bukhsh, F.A., Weigand, H. (2015), *VAT Fraud: Possible Technical and Ontological Solutions*, Tilburg University, Madalmaad.
5. Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Belkindas, M. (2017), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, CASE Reports, nr. 492.
6. Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A., Śmietanka, A. (2019), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*, CASE Reports, nr. 500.
7. Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A. (2020), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, CASE Reports, nr. 503.
8. Sokolovska, O. (2016), *Cross-Border VAT Frauds and Measures to Tackle Them*, MPRA Paper nr. 70504, University Library of Munich, Munich.
9. Sokolovska, O., Sokolovskyi, D. (2015), *VAT Efficiency in the Countries Worldwide*, MPRA Paper nr. 66422, University Library of Munich, Munich.
10. Śmietanka, A., Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M. (2021), *VAT Gap in the EU. Report 2021*, CASE – Center for Social and Economic Research.
11. Smith, S., Keen, M. (2007), *VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can Be Done?*, SSRN Electronic Journal 964339.
12. Zídková, H. (2014), *Determinants of VAT Gap in EU*, Prague Economic Papers, vol. 23, nr. 4, pp. 514-530.
13. European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union (2009), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-25 Member States: Report 2009*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
14. European Commission (2010), *Green Paper on the Future of VAT Towards a Simpler, More Robust and Efficient VAT System*, Brussels, Belgium.
15. European Commission (2011), *A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
16. <https://ec.europa.eu>