



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



1430
25072018

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal*, inițiată de domnul deputat PNL Bogdan Huțucă împreună cu un grup de parlamentari PNL (**Bp. 219/2018, L.431/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul excluderii din sfera operațiunilor care sunt considerate livrări de bunuri a operațiunilor de transferare a bunurilor de către o persoană impozabilă către o instituție publică în scopul stingerii unei obligații fiscale restante.

De asemenea, se propune eliminarea din sfera operațiunilor asimilate livrărilor de bunuri efectuate cu plată a unei operațiuni și se reglementează faptul că criteriile pentru evaluarea riscului fiscal se vor stabili prin norme metodologice (în prezent se stabilesc prin ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală).

II. Observații și propuneri

1. Potrivit *Expunerii de motive*, modificarea propusă la **art. 270 alin. (3) lit. b)** din Codul fiscal, are la bază hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în cauza C-36/16 Minister

Finansów împotriva Posnania Investment SA (în continuare *cauza C-36/2016 Posnania*).

În acest sens, menționăm că obiectul litigiului în cauza C-36/2016 Posnania l-a constituit supunerea la plata TVA a unei operațiuni în cadrul căreia societatea Posnania Investment SA a transferat unei autorități locale dreptul de proprietate asupra unui bun imobil în scopul compensării unei datorii de natură fiscală.

Astfel, Curtea a hotărât că art. 2 alin.(1) lit. a) și art.14 alin.(1) din *Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată* trebuie interpretate în sensul că transferul dreptului de proprietate asupra unui bun imobil, de către o persoană impozabilă în scopuri de taxă pe valoarea adăugată, în beneficiul trezoreriei unui stat membru sau către o autoritate publică a unui asemenea stat, care are loc, precum cel în discuție în litigiul principal, în scopul plății unei obligații fiscale restante, nu constituie o livrare de bunuri efectuată cu titlu oneros supusă taxei pe valoarea adăugată.

În acest context, ținând cont de faptul că Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea prevederilor în cauză din *Directiva 2006/112/CE* în sensul transferului dreptului de proprietate doar în ceea ce privește un bun imobil, propunem reformularea art.270 alin.(3) lit. b) astfel:

„(3) *Următoarele operațiuni sunt considerate, de asemenea, livrări de bunuri, în sensul alin. (1):*

(...)

b) transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor, în urma executării silite, cu excepția situației în care sunt transferate bunuri imobile de o persoană impozabilă unei instituții publice în scopul stingerii unei obligații fiscale restante;”.

De asemenea, semnalăm că din modul cum a fost formulat art. 270 alin. (3) în cadrul pct. 1 al inițiativei legislative a fost eliminată lit. c) fără a exista o justificare în *Expunerea de motive*.

2. Referitor la propunerea de abrogare a **lit. c)** a **alin. (4)** al **art.270** din Codul fiscal, precizăm că suntem de acord cu măsura propusă, având în vedere argumentele inițiatorilor, precum și faptul că această prevedere legală transpune o dispoziție opțională a *Directivei TVA*.

3. În ceea ce privește propunerea de modificare a **art. 316 alin. (9) lit. b)** și **alin. (11) lit. h)** din Codul fiscal, această prevedere vizează, în fapt, renunțarea la reglementarea criteriilor pentru evaluarea riscului fiscal prin ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală și

stabilirea acestor criterii prin Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Prin *Legea nr. 177/2017 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal*, au fost aduse o serie de modificări în domeniul înregistrării și anulării înregistrării în scopuri de TVA a persoanelor impozabile, noile reglementări fiind aplicabile începând cu 1 octombrie 2017.

Astfel, forma în vigoare a *Codului fiscal* cuprinde, în ceea ce privește art. 316 alin. (9) lit. b) și alin. (11) lit. h), sintagma „*Prin ordin al președintelui ANAF se stabilesc criteriile pentru evaluarea riscului fiscal*”.

Totodată, sfera de aplicabilitate a acestor prevederi legislative vizează persoanele impozabile, societăți, cu sediul activității economice în România, înființate în baza *Legii societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, supuse înmatriculării la Registrul Comerțului.

Astfel, prin modificarea prevederilor art. 316 alin. (8) și (9) din *Legea nr. 227/2015*, începând cu 1 octombrie 2017, înregistrarea în scopuri de TVA a persoanelor impozabile se realizează în baza evaluării riscului fiscal și nu a intenției și capacității de a desfășura activități economice. În acest context, organul fiscal nu va înregistra în scopuri de TVA persoanele impozabile care prezintă risc fiscal ridicat.

Tot de la această dată, conform art. 316 alin. (11) lit. h) din *Codul fiscal*, organul fiscal competent anulează înregistrarea în scopuri de TVA persoanelor impozabile care prezintă risc fiscal ridicat.

Pentru a respecta prevederile legale menționate anterior, potrivit cărora criteriile de evaluare a riscului fiscal în cazul înregistrării și anulării înregistrării în scopuri de TVA trebuiau stabilite prin ordin al președintelui ANAF, a fost aprobat *Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 2.856/2017 privind stabilirea criteriilor pentru evaluarea riscului fiscal în cazul înregistrării și anulării înregistrării în scopuri de taxă pe valoarea adăugată, pentru aprobarea Procedurii privind evaluarea riscului fiscal pentru persoanele impozabile care solicită înregistrarea în scopuri de taxă pe valoarea adăugată potrivit art. 316 alin. (1) lit. a) și alin. (12) lit. e) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, pentru aprobarea Procedurii de înregistrare, la cerere, în scopuri de taxă pe valoarea adăugată potrivit art. 316 alin. (12) lit. e) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și pentru aprobarea Procedurii de anulare, din oficiu, a înregistrării în scopuri de taxă pe valoarea adăugată a persoanelor impozabile care prezintă risc fiscal ridicat potrivit art. 316 alin. (11) lit. h) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal*, prin

care au fost stabilite atât procedura aplicabilă în cazul înregistrării și anulării înregistrării în scopuri de TVA, cât și criteriile pentru evaluarea riscului fiscal aferente acestora. Prin transparentizarea criteriilor care stau la baza evaluării riscului fiscal a fost creat cadrul necesar care a permis aplicarea unui tratament echitabil și nediscriminatoriu persoanelor impozabile în cadrul procedurii de înregistrare și anulare a înregistrării în scopuri de TVA și informarea acestora cu privire la condițiile care pot determina încadrarea lor la risc fiscal.

Elaborarea actelor normative de rang inferior nu presupune „interpretarea și reinterpretarea” prevederilor stabilite prin actul normativ de bază, așa cum se menționează în *Expunerea de motive* ce însoțește inițiativa legislativă.

Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (3) din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare* „Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă”. În acest context, actele normative emise de administrația publică centrală (ordine și instrucțiuni) au rolul de a asigura executarea actelor ierarhic superioare și de a reglementa în mod aplicat problematica analizată în cadrul acestora.

În ceea ce privește procedura de evaluare a riscului fiscal în cazul anulării înregistrării în scopuri de TVA, precizăm faptul că aceasta reprezintă o componentă a analizei de risc desfășurate la nivelul organului fiscal și presupune efectuarea unei verificări asupra informațiilor furnizate de către persoanele impozabile pe bază declarativă.

Identificarea persoanelor impozabile care prezintă risc fiscal ridicat potrivit criteriilor stabilite în acest sens se realizează în mod automat prin intermediul unui proces de selecție realizat cu ajutorul unei aplicații informatice. Pentru a realiza o selecție cât mai exactă a persoanelor impozabile care prezintă risc fiscal ridicat a rezultat necesitatea stabilirii unor indicatori de risc, precum și a unor praguri de semnificație aferente acestora.

Întrucât numărul societăților care pot fi identificate cu risc fiscal ridicat în urma selecției efectuate poate genera blocaje la nivel instituțional, având în vedere resursele tehnice și umane de care se dispune, precum și dezechilibre în activitatea curentă a contribuabililor, este necesar a se efectua inclusiv ajustări/calibrări/recalibrări ale elementelor în funcție de care se efectuează selecția, respectiv indicatorii de risc utilizați, perioada standard de agregare, tipul și numărul contribuabililor selectați, quantumul valoric al neconcordanțelor înregistrate și pragurile de semnificație aferente acestora.

În acest context, ajustarea/calibrarea/recalibrarea elementelor în funcție de care se efectuează selecția se realizează în urma rezultatelor obținute din simulările și testările efectuate în mod periodic asupra informațiilor transmise de contribuabili.

Din aceste considerente, modificările propuse de inițiatori privind reglementarea criteriilor de evaluare a riscului fiscal prin intermediul normelor metodologice la Codul fiscal nu este oportună în condițiile în care acestea ar limita posibilitatea de actualizare și conectare, în timp real, la realitățile economico-sociale a criteriilor de evaluare a riscului fiscal la înregistrarea și anularea înregistrării în scopuri de TVA, precum și a elementelor în funcție de care se efectuează selecția în cazul anulării înregistrării în scopuri de TVA.

De asemenea, menționăm și faptul că propunerile legislative repetate în ceea ce privește înregistrarea și anularea înregistrării în scopuri de TVA a persoanelor impozabile îngreunează activitatea desfășurată la nivelul ANAF pe acest segment de activitate având în vedere atât implicațiile generate de o astfel de modificare care pot viza inclusiv activitatea altor structuri implicate (Centrul Național de Informații Financiare implicat în dezvoltare de aplicații informatice), cât și termenul scurt alocat implementării (spre exemplu: termenul de implementare a celor stabilite prin *Legea nr. 177/2017* în ceea ce privește evaluarea riscului fiscal în cazul înregistrării și anulării înregistrării în scopuri de TVA, a fost stabilit la data de 01.10.2017).

Totodată, menționăm că referitor la *amendamentele asupra proiectului de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.3/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal* (în prezent *Legea nr. 177/2017*) Ministerul Finanțelor Publice a formulat un punct de vedere nefavorabil aprobării criteriilor de evaluare a riscului fiscal prin hotărâre de Guvern, precizându-se că:

- analiza de risc este o activitate dinamică care presupune o permanentă evaluare și îmbunătățire a criteriilor de risc, motiv pentru care este mai eficientă reglementarea la nivel de ordin al președintelui ANAF;
- din perspectiva asigurării unui proces de analiză eficient, transparentizarea criteriilor și punctajelor utilizate în cadrul procedurii de evaluare ar putea avea un impact negativ asupra scopului pentru care a fost elaborată această procedură, respectiv identificarea contribuabililor care urmăresc utilizarea abuzivă sau frauduloasă a codului de TVA și ar permite practicarea unui comportament disimulat din partea acestor contribuabili.

În acest context, analiza de risc nu ar mai putea face distincție între cazurile de conformare voluntară și cazurile cu comportament disimulat, în mod special în cazul entităților pentru care ANAF nu deține un istoric al comportamentului fiscal.

Având în vedere cele precizate anterior, nu considerăm oportună modificare a dispozițiilor *Legii nr. 227/2015* pe tema înregistrării și anulării înregistrării în scopuri de TVA.

4. Referitor la impactul asupra veniturilor din TVA, precizăm că un potențial impact este dificil de estimat având în vedere că nu s-a putut identifica o bază de date care să respecte criteriile legislative.

Totodată, considerăm necesar să se respecte prevederile art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*.

De asemenea, menționăm că în condițiile în care politica bugetară acționează în marja maximă de manevră permisă de reglementările europene, respectiv de deficit bugetar planificat aproape de limita de 3%, se recomandă prudență în elaborarea și/sau modificarea actelor normative care oferă scutiri, deduceri sau facilități fiscale chiar dacă analizate în particular acestea generează un impact care poate fi considerat nesemnificativ, la nivel cumulat cu alte măsuri acesta devenind însemnat.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative cu observații și propuneri.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ
PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului