

**Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru
modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (acordarea
unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru credite
restructurate)**

În ziua de 10 iunie 2014, Consiliului fiscal (CF) i-a fost remisă prin e-mail adresa Ministerului Finanțelor Publice (MFP) nr. 41314 datată 5 iunie 2014, prin care i se solicită opinia asupra proiectului de ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 (referitor la introducerea unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru creditele restructurate) în baza art. 40, alin. (2) lit. e) din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) nr. 69/2010. În datele de 19 și 20 iunie 2014, Ministerul Finanțelor Publice a transmis prin e-mail Consiliului fiscal variante actualizate ale propunerii de ordonanță, urmând ca evaluarea CF să aibă în vedere doar cea mai recentă formă a proiectului de modificare a Codului fiscal. Potrivit articolului din LRFB mai sus menționat, printre atribuțiile Consiliului fiscal se numără *„pregătirea estimărilor și emiterea de opinii cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. d), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare”*.

În plus, având în vedere impactul negativ asupra veniturilor bugetare implicat de ordonanța mai sus menționată, propunerea legislativă supusă analizei Consiliului fiscal se încadrează și în prevederile art. 13 din LRFB care stipulează că *„în cazurile în care se fac propuneri de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, se va elabora fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, care trebuie să îndeplinească cel puțin una dintre următoarele condiții:*

a) să aibă avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Consiliului fiscal, conform căruia impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu;

b) să fie însoțită de propuneri de măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare.”

Speța în cauză este acoperită de punctul a) al articolului de lege mai sus citat, în condițiile în care nu au fost adoptate măsuri de compensare a impactului negativ asupra veniturilor bugetare.

Scurtă descriere a propunerii legislative și a estimărilor MFP de impact asupra veniturilor bugetare. Considerații generale

În lipsa modificărilor și completărilor Codului fiscal introduse de propunerea legislativă, persoanele fizice care realizează venituri din salarii sau pensii datorează impozit pe venit pentru o sumă egală cu venitul brut, din care se deduc contribuțiile sociale obligatorii. În cazul veniturilor din salarii, baza de calcul este reprezentată de venitul net din care se scad deducerea personală de bază, cotizația sindicală și eventual contribuția la fondurile de pensii facultative în limita a 400 de euro pe an. Deducerea personală de bază depinde de numărul persoanelor aflate în întreținere și se acordă integral angajaților care au un venit lunar brut de până la 1.000 lei, degresiv pentru cei cu venituri cuprinse între 1.001 și 3.000 lei, în timp ce pentru veniturile mai mari de 3.001 lei nu se acordă deduceri. Pentru veniturile din pensii, baza de calcul aferentă impozitului pe venit este reprezentată de venitul net minus suma neimpozabilă lunară de 1000 de lei. Măsura legislativă supusă analizei prevede introducerea unei deduceri lunare suplimentare la calculul impozitului pe venit aferentă creditelor restructurate ale debitorilor cu venituri mai mici sau egale cu 2200 de lei brut, urmând să fie aplicabilă în perioada ianuarie 2016-decembrie 2017.

Deducerea specială pentru credite se acordă în condițiile în care restructurarea creditelor îndeplinește cumulativ următoarele cerințe:

- a) este acordată pentru credite care nu înregistrează întârzieri la plată sau care au întârzieri la plată de cel mult 90 de zile;
- b) conduce la diminuarea cu cel mult 35% a obligațiilor lunare de plată ale debitorului, aferente creditului supus restructurării, dar nu cu mai mult de 900 de lei, indiferent dacă împrumutul respectiv a fost acordat în lei sau în valută, pentru o perioadă de maxim doi ani;
- c) asigură prelungirea duratei inițiale a creditului cu perioada pentru care se diminuează obligațiile de plată conform lit. b);
- d) suma reprezentând diminuarea prevăzută la lit. b) și prețul finanțării aferent acesteia să fie distribuite uniform pe o durată echivalentă cu cea pentru care a fost acordată diminuarea obligațiilor de plată, începând cu data de la care nu mai operează diminuarea respectivă, prevăzută la lit. b);
- e) rata dobânzii aferentă obligațiilor de plată din perioada de prelungire a duratei inițiale a creditului prevăzute la lit. c) nu poate fi mai mare decât rata dobânzii prevăzută de contract la data solicitării acordării restructurării;
- f) împrumutătorul nu majorează rata dobânzii sau alte costuri aferente finanțării și nici impune alte costuri, altfel decât era prevăzut în contract la data solicitării restructurării;
- g) restructurarea este realizată până la 1 ianuarie 2016.

Debitorii care optează pentru restructurarea creditelor vor beneficia de o deducere specială la calculul impozitului pe venit, **lunar, după încheierea perioadei de diminuare a ratei, în sumă egală cu noua rată, dar nu mai mult de 900 de lei pe lună**. De asemenea, deducerea se acordă doar în interiorul perioadei ianuarie 2016-decembrie 2017. Prin urmare, un debitor care a convenit cu instituția împrumutătoare diminuarea ratei în perioada iulie 2014 – iunie 2016, respectiv pentru perioada maximă prevăzută de propunerea legislativă, va beneficia de aplicarea deducerii la calculul impozitului pe venit doar în perioada iulie 2016 – decembrie 2017, respectiv 18 luni.

Măsura legislativă de față își propune, conform notei de fundamentare, să îi sprijine pe debitorii cu venituri sub și apropiate de medie care au dificultăți în onorarea datoriilor către instituțiile de credit sau instituțiile financiare nebankare, dar și să stimuleze creșterea consumului. Nota de fundamentare atașată actului normativ estimează o pierdere de încasări bugetare la nivelul impozitului pe venit în cuantum de 725,5 milioane lei în 2016 și 757 milioane lei în 2017. De asemenea, MFP afirmă în aceeași notă de fundamentare că impactul bugetar negativ va fi cuprins în Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 și va fi luat în calcul la fundamentarea legii bugetului de stat pentru anii 2016 și 2017. De altfel, impactul bugetar pe perioada de aplicare a ordonanței ar trebui să fie cunoscut cu un grad mare de precizie la momentul elaborării proiectului de buget pentru anul 2016, având în vedere faptul că, printre condițiile de accesare a facilității, se numără restructurarea creditului până la 1 ianuarie 2016.

Evaluarea impactului bugetar implicat de propunerea legislativă

În evaluarea sa, Consiliul fiscal pornește de la date privind creditele acordate persoanelor fizice pe tranșe de venit referitoare la numărul de debitori, numărul de credite, maturitatea medie reziduală, valoarea rămasă de rambursat (expunerea totală), rata medie a dobânzii. Având în vedere prevederile propunerii legislative, analiza se concentrează pe creditele acordate persoanelor fizice ale căror venituri nu depășesc suma de 2200 de lei brut pe lună. Expunerea totală aferentă creditelor acordate acestei categorii de debitori este egală cu 31,81 mld. lei sau 36,93% din total credite acordate persoanelor fizice în timp ce numărul maxim de debitori vizați de propunerea legislativă este de circa 985.000, reprezentând 48,84% din total debitori persoane fizice cu credite pentru investiții imobiliare și de consum.

Pentru a determina impactul bugetar implicat de propunerea legislativă, dar și pentru a arăta opțiunile unui debitor eligibil pentru restructurarea creditelor, va fi prezentat un exemplu numeric pentru un credit cu caracteristici situate la media datelor considerate (numit în continuare „credit reprezentativ”). Astfel, opinia include două variante ale graficului de rambursare aferent creditului reprezentativ, definit ca având o valoare rămasă de rambursat în sumă de 26.651 lei, o rată medie a dobânzii (dobanda anuală efectivă, DAE) de 10,2% și o maturitate reziduală de 6 ani, una corespunzătoare condițiilor actuale (fără diminuare de rată,

rescadențare și suplimentare a deducerii fiscale), iar cea de-a doua în condițiile în care rata lunară de plată este redusă cu 35% pe o perioadă de 2 ani (perioada maximă permisă de propunerea legislativă), concomitent cu acordarea unei prelungiri a scadenței cu 24 de luni; în acest ultim caz, noua rată lunară de plată după expirarea celor doi ani în care rata este redusă va fi recalculată ținând cont de valoarea rămasă de rambursat și de noua perioadă de rambursare.

Potrivit situației din prezent, un debitor persoană fizică reprezentativ plătește o rată lunară de 496,42 lei pentru o perioadă de 72 de luni, rata medie a dobânzii (DAE) fiind de 10,2%, iar dobânda totală de 9087,37 lei. În ipoteza reducerii ratei cu 35%, maximum permis de propunerea legislativă, și în condițiile în care intervine concomitent prelungirea scadenței cu 24 de luni, rata lunară coboară la 322,68 de lei în primii 2 ani și crește la 448,97 de lei pentru următorii 6 ani (4 ani aferenți maturității inițiale plus cei doi ani de extindere a scadenței); chiar și în condițiile acestei creșteri, rata lunară aplicabilă perioadei de după expirarea intervalului în care aceasta este diminuată cu 35% rămâne inferioară celei care ar prevala în lipsa acordării facilității introduse prin propunerea legislativă. În acest ultim caz, în condițiile în care dobânda totală plătită în 8 ani este de 13.419 de lei, iar debitorul beneficiază și de o economie de la plata impozitului pe venit de 1293,03 lei (aferentă unei economii lunare egale cu noua rată de $448,97 * 0,16 = 71,84$ lei pe o perioadă de 18 luni, având în vedere data limită de aplicare a facilității care este decembrie 2017 și presupunând că restructurarea creditului ar interveni de la 1 iulie 2014), costul anual echivalent al creditului ar fi de 9,62% pe an (DAE). În esență, un debitor reprezentativ are de ales între un credit pe 6 ani cu un cost de 10,2% și un credit pe 8 ani cu un cost anual echivalent de 9,62%, dobânda totală fiind evident mai mare în acest ultim caz, statul suportând însă o parte din costurile suplimentare. Este evident că în practică, în funcție de parametrii agreeți bilateral ai restructurării creditului (lungimea intervalului în care rata este diminuată, precum și momentul în care acordul de restructurare intervine), costul anual echivalent al creditului poate fi diferit, însă raportul acestuia față de costul care prevalează în absența restructurării se păstrează (rămâne mai mic).

Este dificil de cuantificat ponderea debitorilor care vor fi interesați de această schemă, aceasta depinzând printre altele de: capacitatea debitorului de onorare a serviciului datoriei în prezent, interesul față de prelungirea maturității creditului în condițiile în care la finele perioadei va avea de plătit o sumă mai mare instituției creditoare (chiar dacă costul anual echivalent scade ușor), formalitățile administrative presupuse de apelarea la prevederile acestei măsuri legislative. De asemenea, decizia cu privire la restructurarea unui credit presupune și acordul instituțiilor împrumutătoare și este dificil de presupus *ex ante* că acestea vor fi foarte interesate să acorde debitorilor posibilitatea restructurării în condițiile în care creditele respective nu sunt credite neperformante. Prin urmare, numărul creditelor efectiv restructurate se află la intersecția preferințelor debitorilor și celor ale creditorilor. Totuși, se poate aprecia că există șanse

rezonabile ca propunerea legislativă să fie mai puțin atractivă în cazul debitorilor care nu înregistrează întârzieri la plată (circa 90% din total debitorilor eligibili au întârzieri la plată mai mici de 15 zile), în condițiile în care aceștia nu ar intenționa să se îndatoreze suplimentar, și în același timp mai atractivă pentru cei care înregistrează deja întârzieri mai semnificative în serviciul datoriei (dar până în 90 de zile), dar care reprezintă sub 10% din debitorii eligibili. De altfel, în acest ultim caz există și posibilitatea unui interes mai mare din partea băncilor în sensul acordului cu privire la restructurarea creditului.

Având în vedere incertitudinile mai sus menționate în ceea ce privește numărul creditelor ce urmează a fi restructurate și care ar beneficia astfel de facilitatea fiscală acordată, estimarea pierderilor de venituri bugetare trebuie prezentată sub forma unui interval, ale cărui capete corespund unor ipoteze vădit neverosimile, dar cu toate acestea, cu o probabilitate de realizare diferită de zero. Marginea inferioară a intervalului este în mod evident zero și corespunde unui scenariu foarte puțin probabil în care fie niciun debitor nu ar fi interesat de restructurarea creditelor ori nicio instituție financiară nu ar fi de acord cu vreo propunere de restructurare. Marginea superioară corespunde situației de asemenea neverosimile în care toți debitorii eligibili optează pentru diminuarea ratei cu 35% pentru o perioadă de doi ani, iar instituțiile financiare aprobă toate cererile de restructurare: în condițiile în care prelungirea scadenței pentru creditul reprezentativ ar fi de 24 de luni și ar interveni de la 1 iulie 2014, pierderea de venituri bugetare aferentă perioadei ianuarie 2016 – decembrie 2017 ar fi de 448,97 (rata de după perioada de 2 ani echivalentă cu deducerea fiscală suplimentară acordată) * 18 luni * 0,16 (cota de impozit pe venit) * 1.193.670 (numărul de credite) = 1,543 mld, corespunzătoare unui impact anualizat de -771,73 mil. lei la nivelul veniturilor bugetare, nivel apropiat de estimarea inclusă în nota de fundamentare a actului normativ. Prin urmare, încasările din impozitul pe venit vor fi mai mici cu o sumă cuprinsă între 0 și 771,73 milioane lei pe an (maximul reprezentând circa 0,1% din PIB prognozat pentru anul 2016).

Consiliul fiscal apreciază că există o probabilitate ridicată ca impactul bugetar net să se situeze în partea inferioară a intervalului menționat anterior. Aceasta se datorează atât caracterului opțional al facilității în condițiile în care gradul de atractivitate este potențial redus pentru acei debitori care nu înregistrează arierate în serviciul datoriei (circa 90% din cei cu restante sub 90 de zile au întârzieri la plată mai mici de 15 zile), cât și potențialului efect de antrenare asupra economiei din perioada de diminuarea ratelor lunare de plată ca urmare a plusului temporar de venit disponibil. În condițiile ipotezei maxime conform căreia toți debitorii eligibili ar opta pentru și ar beneficia de rescadențare, venitul disponibil ar putea crește cu un maxim de 5 miliarde de lei¹, iar impactul economic pozitiv ar avea potențialul să fie consistent în condițiile

¹4,98 miliarde lei = (496.42 (rata creditului reprezentativ înainte de restructurare) – 322.68 (rata creditului reprezentativ în perioada de reducere a ratei lunare de plată)) x 24 de luni (perioada în care ratele sunt reduse) x 1 193 670 (numărul de credite eligibile pentru restructurare)

În care măsura țintește consumatori cu venituri apropiate de și sub medie și deci cu înclinație marginală spre consum ridicată, într-o perioadă în care există un deficit de cerere agregată. Consiliul fiscal apreciază însă că probabilitatea de materializare a unui scenariu apropiat de acești parametri este foarte redusă.

În aceste condiții, dimensiunea pierderii de venituri ar trebui să fie ușor de acomodat în cadrul proiectului de buget astfel încât țintele anuale și cele pe termen mediu să nu fie afectate. În plus, la momentul definitivării proiectului de buget pentru anul 2016, incertitudinile referitoare la dimensiunea pierderii de venituri bugetare se vor fi clarificat, iar cuantumul pierderilor de venituri bugetare va putea fi evaluat cu precizie și compensat corespunzător. În aceste condiții, Consiliul fiscal avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 (referitor la introducerea unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru creditele restructurate).

Opiniile și recomandările formulate mai sus de Consiliul fiscal au fost aprobate de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 43, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 26 iunie 2014.

26 iunie 2014

Președinte Consiliul fiscal

IONUȚ DUMITRU

ANEXĂ

Tabel nr. 1: Informații privind creditele acordate debitorilor cu venit brut lunar ≤ 2.200 lei și cu întârzieri mai mici de 90 de zile la plata ratelor.

	Total (0,2.200]
Expunere totală (lei)	31.812.520.850
Număr debitori	984.871
Număr credite	1.193.670
Maturitatea medie reziduală (ani)	6,0
Maturitatea medie inițială (ani)	9,2
Rata dobânzii medie anuală (%)	10,2
Serviciul datoriei medie lunară (lei)	512
Valoarea medie per debitor (lei)	32.301
Valoarea medie credit (lei)	26.651

Sursa datelor: BNR pe baza informațiilor de la Centrala Riscurilor Bancare, Biroul de Credit; ANAF

Tabel nr. 2: Informații privind creditele acordate tuturor debitorilor cu întârzieri mai mici de 90 de zile la plata ratelor.

Expunere totală (lei)	86.139.711.435
Număr debitori	2.016.439
Număr credite	2.461.854
Maturitatea medie reziduală (ani)	6,2
Maturitatea medie inițială (ani)	9,0
Rata dobânzii medie anuală (%)	10,1
Valoarea medie per debitor (lei)	42.719
Valoarea medie credit (lei)	34.990

Sursa datelor: BNR pe baza informațiilor de la Centrala Riscurilor Bancare, Biroul de Credit; ANAF

Tabel nr. 3: Graficul de rambursare aferent unui credit în absența măsurii legislative propuse (lei)

Nr. luni	Anuitate	Dobândă	Principal	Valoare ramașă
1	496,42	226,53	269,89	26.381,13
2	496,42	224,24	272,19	26.108,94
...
72	496,42	4,18	492,24	0
Total	35.246,15	9.087,37	26.158,78	-

Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Tabelul nr.1

Ipotheze generale în cazul apelării la facilitatea fiscală

1. S-a luat în considerare situația unui debitor cu venit brut lunar ≤ 2.200 lei și cu întârzieri mai mici de 90 de zile la plata ratelor, care are în derulare un credit (de consum sau ipotecar) cu valoarea medie egală cu 26.651 lei, cu o maturitate reziduală medie de 6 ani (72 luni), având o dobândă medie de 10,2%.

2. S-a presupus că acesta va opta pentru restructurarea creditului astfel:
 - alege să-și diminueze rata cu maximum de 35% prevăzut în propunerea legislativă, timp de 2 ani (pe perioada iulie 2014 - iunie 2016) concomitent cu prelungirea scadenței (de la 72 de luni la 96 de luni);
 - deducerea se acordă doar în interiorul perioadei ianuarie 2016-decembrie 2017; prin urmare, un debitor care a convenit cu instituția împrumutătoare diminuarea ratei în perioada iulie 2014 – iunie 2016, respectiv pentru perioada maximă prevăzută de propunerea legislativă, acesta va beneficia de aplicarea deducerii la calculul impozitului pe venit doar în perioada iulie 2016 – decembrie 2017;

3. La estimarea impactului financiar al măsurii legislative propuse asupra bugetului general consolidat pentru anii 2016 și 2017, au fost luate în considerare numărul de credite de consum și ipotecare (1.193.670), precum și pierderea de venituri din impozitul pe venit aferentă creditului mediu considerat corespunzătoare perioadei de aplicare a măsurii (18 luni): $1.193.670 * 71,84 \text{ lei} * 18 \text{ luni}$.

Tabel nr. 4: Graficul de rambursare aferent unui credit reprezentativ în contextul aplicării măsurii legislative propuse (lei)

Nr. luni	Anuitate	Dobândă	Principal	Valoare rămasă	Deducere	Economie impozit	Suma plătită netă
1	322,68	226,53	96,14	26.554,88	-	-	322,68
2	322,68	225,72	96,96	26.457,92	-	-	322,68
...
24	322,68	205,87	116,80	24.103,34	-	-	322,68
25	448,97	204,88	244,09	23.859,25	448,97	71,84	377,13
26	448,97	202,80	246,17	23.613,09	448,97	71,84	377,13
...
42	448,97	167,10	281,87	19.377,40	448,97	71,84	377,13
43	448,97	164,71	284,26	19.093,14	-	-	448,97
44	448,97	162,29	286,68	18.806,47	-	-	448,97
...
96	448,97	3,78	445,19	0,00	-	-	448,97
Total	40.070,02	13.419,00	26.651,02	-	8.081,45	1.293,03	38.776,99

Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Tabelul nr.1

Costul unui credit reprezentativ restructurat vs. Costul unui credit reprezentativ în absența facilității fiscale	
Indicator	Valoare
Cost anual echivalent credit inițial (% pe an)	10,20%
Cost anual echivalent credit restructurat (% pe an)	9,62%
Dobândă plătită în plus (lei)	4.331,64
Economie impozit (lei)	1.293,03
Diferență (lei)	3.038,60

Sursa: calcule Consiliul fiscal