

4 aprilie 2018

Către: Eugen Teodorovici
Ministrul Finanțelor Publice

Subiect: Ordonanța Guvernului nr. 25/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Stimate domnule ministru,

Vă transmitem această scrisoare din partea Coaliției pentru Dezvoltarea României (CDR), deoarece considerăm că una dintre măsurile adoptate anul trecut prin OG 25/2017 amendată apoi prin legea de adoptare de către Parlamentul României are și va avea o serie de efecte contraproductive care nu au fost prevăzute de legiuitor la vremea respectivă. Ne referim la introducerea unei limite de deductibilitate a cheltuielilor cu vânzarea de creanțe care a avut efectul blocării întregii piețe, afectând astfel o serie de industrii precum cea bancară, de telecomunicații sau utilități.

În momentul în care companiile își vând creanțele către entități specializate, este clar că efortul propriu al companiilor a eșuat și că acestea nu au reușit să recupereze datoriile înregistrate de clienții lor. De aproximativ 10 ani, de când vânzarea de creanțe a devenit o practică obișnuită și în România, companiile și-au redus resursele alocate recuperării creanțelor restante, constatând că este mai eficient și implicit mai profitabil din perspectivă economică să lase această activitate în seama firmelor specializate în domeniu. Acum, datorită impactului fiscal semnificativ al noii măsuri, aceste companii nu sunt pregătite să reia activitatea de recuperare de creanțe de la zero. Există astfel riscul real de slăbire a ritmului de recuperare de creanțe care va genera o tendință de creștere a sumelor neplătite și implicit va determina alte blocaje: companiile de utilități vor întrerupe, poate, furnizarea serviciilor, sau vor alege să-i acționeze pe clienți în judecată, astfel, numărul proceselor și al executărilor silite vor crește, toate cu efecte negative asupra societății. Un alt efect neprevăzut este cel pe care această măsură îl are din perspectiva macro-prudențială asupra stocurilor de credite neperformante ale băncilor din România.

În plus, din punct de vedere fiscal exista până acum o distincție între înregistrarea de creanțe restante (fără vânzare) și vânzarea creanțelor restante. Astfel, în Codul Fiscal exista prevederea de la art. 26 lit. c), conform căreia provizioanele (ajustările) pentru deprecierea creanțelor sunt deductibile în limita a 30% din valoarea lor, cu îndeplinirea cumulativă a unor condiții. Prin faptul că la vânzarea creanțelor, cheltuielile privind scoaterea creanțelor din gestiune erau integral deductibile asigura un tratament favorabil din punct de vedere fiscal, fiind încurajat astfel cel care vindea creanța spre recuperare, față de cel care aștepta pasiv trecerea termenului de prescripție. Nemaexistând această diferențiere, nu va mai fi încurajată vânzarea de creanțe, efectul fiind cel descris mai sus.

Apreciem că reglementările fiscale la care ne referim generează o serie de implicații care îngrădesc semnificativ piața cesiunilor de creanțe și sunt de natură a genera un blocaj în lanț în economie, cu

impact negativ semnificativ asupra operatorilor din multiple sectoare de activitate, dar și asupra clienților, veniturilor la bugetul de stat, deficitului bugetar și economiei în general. Având în vedere cele de mai sus, vă solicităm eliminarea oricărei limite de deductibilitate a cheltuielilor cu vânzarea de creanțe și revenirea la regimul fiscal în vigoare înainte de data de 31 decembrie 2017 pentru acest tip de tranzacții.

În susținerea solicitării noastre de eliminare a limitei de deductibilitate pentru cheltuielile cu vânzarea de creanțe și în linie cu Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2018-2020, care precizează că statele membre ale Uniunii Europene ar trebui să își concentreze eforturile pe promovarea unor politici macroeconomice orientate spre stabilitate și reforme care să favorizeze creșterea economică, vă anexăm toate argumentele tehnice pe care le aducem în susținerea punctului nostru de vedere.

Nu în ultimul rând, atragem atenția asupra faptului că blocarea pieței cesiunilor de creanțe va avea un impact direct asupra veniturilor bugetare, în condițiile în care tranzacțiile care au loc în momentul de față nu vor mai avea loc în viitor.

Reiterăm cu această ocazie și necesitatea unor analize aprofundate asupra implicațiilor unor reglementări fiscale de acest tip și ne manifestăm întreaga disponibilitate spre dialog și colaborare pentru inițierea unor măsuri care să conducă la o reală sustenabilitate și dezvoltare a economiei românești.

Cu deosebită considerație,

Ruxandra Jianu

Coordonatorul grupului de lucru pentru fiscalitate

ANEXĂ

Ne referim la prevederile Ordonanței Guvernului nr. 25/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal:

Art. I - Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 25 alineatul (3), după litera m) se introduce o nouă literă, litera n), cu următorul cuprins:

"n) cheltuielile reprezentând valoarea creanțelor înstrăinate, potrivit legii, în limita unui plafon de 30% din valoarea creanțelor înstrăinate."

respectiv la amendamentul votat în Camera Deputaților pe data de 14 februarie 2018 și promulgat de către Președintele României:

1. La articolul I punctul 1, se abrogă.

2. La articolul I, după punctul 1 se introduce un nou punct, punctul 11 cu următorul cuprins:

11. La articolul 25, după alineatul (9) se introduce un nou alineat, alineatul (10) cu următorul cuprins:

(10) În cazul creanțelor cesionate, pierderea netă reprezentând diferența dintre prețul de cesiune și valoarea creanței cesionate este deductibilă în limita unui plafon de 30% din valoarea acestei pierderi. În cazul în care cesionarul cedează creanța, pierderea netă se determină ca diferență între prețul de cesiune și costul de achiziție al creanței. În cazul instituțiilor de credit, în situația în care creanțele cesionate sunt acoperite parțial sau integral cu ajustări pentru pierderi așteptate, precum și în situația în care creanțele sunt scoase din evidență în conturi în afara bilanțului și apoi sunt cesionate, 70% din diferența între valoarea creanței înstrăinate și prețul de cesiune reprezintă elemente similare veniturilor.

1. Limitarea/îngreunarea cesiunilor de creanțe prin tratamentul fiscal aplicat poate conduce la acumularea de stocuri de credite neperformante în portofoliile instituțiilor de credit, cu consecințe în lanț asupra consumatorilor și a economiei României, în general:

- ↳ deteriorarea indicatorilor financiari ai băncilor
 - ↳ scăderea solvabilității la nivelul sistemului bancar
 - ↳ reducerea capacității de finanțare a economiei*
 - ↳ reducerea consumului, producției și investițiilor
 - ↳ reduceri de taxe și impozite plătite
 - ↳ presiune pe bugetul de stat
 - ↳ creșterea riscului de țară

2. Vânzarea unor creanțe neperformante către entități specializate are loc în momentul în care efortul propriu al companiilor a eșuat și acestea nu au reușit să recupereze datoriile înregistrate de clienții

lor. De aproximativ 10 ani, de când vânzarea de creanțe a devenit o practică obișnuită și în România, companiile și-au redus resursele alocate recuperării creanțelor restante, constatând că este mai eficient și, implicit, mai profitabil din perspectiva economică să lase această activitatea în seama firmelor specializate în domeniu. Acum, datorită impactului fiscal semnificativ al noii măsuri, aceste companii nu sunt în poziția să reia activitatea de recuperare de creanțe și credem că, din perspectiva unei politici guvernamentale, nici nu este de dorit ca ele să fie constrânse să-și concentreze resursele într-o direcție care nu face parte din obiectul principal de activitate. Există astfel riscul real ca slăbirea ritmului de recuperare să genereze tendința de creștere a sumelor neplătite de către clienți, ceea ce, implicit, poate genera alte blocaje: întreruperea furnizării serviciilor de către companiile de utilități sau acționarea în judecată a clienților. Va crește, astfel, numărul proceselor și al executărilor silite, toate cu efecte negative asupra societății.

Este important de reținut faptul că, prin natura lor, creanțele neperformante sunt greu de recuperat și, pe cale de consecință, au o valoare economică scăzută. În plus, eforturile operaționale pentru soluționarea unor cazuri de neplată în relația cu clienți deseori necooperanți și/sau aflați în dificultate de plată, sunt semnificative, iar rezultatele sunt rareori predictibile. De aceea, din perspectiva cesionarului, viabilitatea economică a cumpărării unor creanțe este determinată de un preț de tranzacționare suficient de redus, care permite acoperirea din venituri a acestor cheltuieli operaționale, respectiv a pierderilor inerente care se înregistrează în cazul unor creanțe pentru care nu se pot identifica soluții de recuperare.

Iată de ce, suntem de părere că, și în cazul operațiunilor de vânzare de creanțe (1) piața trebuie lăsată să stabilească prețul corect al tranzacției, fără a se introduce penalizări de natură fiscală și (2) trebuie păstrate principiile generale de deductibilitate a cheltuielilor instituite atât prin Codul Fiscal, cât și prin reglementările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE).

3. În cazul instituțiilor de credit, nivelul de deductibilitate a cheltuielilor aferente creanțelor înstrăinate nu ține cont de gradul de acoperire cu provizioane a creanțelor respective, generând o nerecunoaștere fiscală a acestor pierderi. Astfel, provizioanele specifice/ajustările pentru depreciere sau, după caz, valorile pierderilor așteptate aferente creanțelor înstrăinate, constituite de către instituțiile de credit conform reglementărilor BNR conforme cu IFRS, reflectă gradul așteptat de recuperare în legătură cu aceste creanțe. Nerecunoașterea din punct de vedere fiscal a acestor pierderi în cazul vânzării creanței nu se justifică din punct de vedere economic și creează premisele pentru menținerea în bilanț a creanțelor nerecuperabile. O astfel de măsură nu poate duce decât la majorarea ratei creditelor neperformante, în contradicție cu tendințele promovate la nivel european pentru curățarea portofoliilor de astfel de creanțe, respectiv pentru facilitarea administrării acestora de către operatori specializați.

4. Un efect similar se înregistrează la furnizorii de utilități (energie, apă, telefonie), care vor acumula astfel volume mari de creanțe, de valori mici, reprezentând facturile neplătite ale clienților acestora. Prima consecință a acestei situații va fi limitarea sumelor pe care furnizorii de utilități le-ar putea investi, ceea ce, în ultimă instanță, ar putea înrăutăți indicatorii macroeconomici ai României și ar influența negativ angajamentele asumate de România în domeniul infrastructurii energetice, de telecomunicații, etc.

5. Limitarea/îngreunarea cesiunilor de creanțe prin tratamentul fiscal aplicat poate conduce la acumularea de stocuri de credite neperformante în portofoliile instituțiilor de credit, cu efecte negative asupra indicatorilor financiari ai acestora.

De regulă, înstrăinarea creanțelor are loc în contextul cerințelor specifice ale BNR de “curățare a bilanțului” și de reducere a ratei creditelor neperformante (sub 10%). Prin actualele prevederi legislative sunt descurajate înstrăinările de creanțe neperformante (de exemplu, cele înregistrate în afara bilanțului), ceea ce poate conduce la creșterea ratei creditelor neperformante și scăderea solvabilității la nivelul sistemului bancar. Creșterea ratei creditelor neperformante și scăderea solvabilității la nivelul sistemului bancar sunt indicatori importanți ai creșterii riscului de țară, ceea ce este de natură a se transpune în costuri de finanțare mai mari pentru Guvernul României, cu efect de creștere a riscului de refinanțare pe termen mediu și lung, cu impact asupra datoriei publice guvernamentale și care poate implica o abatere de la Obiectivul Bugetar pe Termen Mediu.

Conform datelor furnizate de BNR, „după anul 2008, dinamica ascendentă a ratei creditelor neperformante s-a accentuat pe fondul crizei economice din România. Deteriorarea calității portofoliilor de credite a continuat în pofida revenirii economice ulterioare, nivelul ratei creditelor neperformante ajungând la 22,3 la suta în primul trimestru al anului 2014, în condițiile stagnării activității de creditare și ale unei piețe secundare nedezvoltate a activelor neperformante.” Menținerea în perioada 2010-2014 a unui stoc consistent de credite neperformante în bilanțul băncilor a determinat alocarea unor resurse operaționale suplimentare pentru recuperarea acestora și o prudență sporită în acordarea unor credite noi. Ca urmare, numeroase instituții financiare au procedat la înstrăinarea creanțelor neperformante. Principalul mecanism de reducere a ratei creditelor neperformante adoptat de către instituțiile financiare a fost transferul de credite neperformante realizat în principal către entități neafiliate (societăți specializate de recuperare a creanțelor), în vreme ce transferul către entități străine din cadrul grupului propriu a avut loc de regulă nu în scopuri comerciale, ci cu scopul de transfer al riscului, pentru îmbunătățirea indicatorilor prudențiali ai instituției de credit locale. În astfel de cazuri, prețurile de transfer sunt supuse regulilor și verificărilor specifice. Vânzările de credite neperformante reprezintă o modalitate principală de curățare a bilanțurilor instituțiilor de credit, susținută și de reprezentanții Băncii Centrale Europene, care enumeră, printre soluțiile disponibile pentru a adresa problema creditelor neperformante, și vânzările directe către investitori sau către societăți de administrare a activelor (a se vedea [discursul Vicepresedintelui BCE](#)).

În Ghidul către bănci privind creditele neperformante din martie 2017 ([Guidance to banks on non-performing loans March 2017](#)), Banca Centrală Europeană subliniază că un nivel ridicat al creditelor neperformante are un impact negativ asupra economiei. Acest aspect atrage necesitatea implementării unor strategii de reducere a nivelului creditelor neperformante. Însă, atingerea obiectivelor unor astfel de strategii este puternic influențată de legislația fiscală națională. În acest sens, Banca Centrală Europeană consideră că regimul fiscal național poate descuraja băncile să înstrăineze creditele neperformante. Din acest motiv, Banca Centrală Europeană precizează faptul că regimul fiscal al vânzării activelor (NPL-urilor) trebuie să fie unul care să contribuie în mod favorabil la obiectivul urmărit.

De asemenea, în Raportul privind dinamica și factorii de influență ai expunerilor neperformante din sistemul bancar din UE din iulie 2016 ([EBA Report on the Dynamics and Drivers of Non-performing Exposures in the EU banking sector](#)), Autoritatea Bancară Europeană menționează că regimul fiscal aplicabil în legătură cu creditele neperformante are o influență majoră asupra capacității băncilor de a reduce nivelul acestora.

6. Mai mult, orice legislație care impiedică asupra stocurilor de credite neperformante trebuie analizată coroborat și cu angajamentele asumate de către autoritățile române prin acordul semnat cu Fondul Monetar Internațional, prin care se prevede reducerea ratei expunerilor neperformante ale

instituțiilor financiare până la un nivel comparabil cu cel înregistrat de țările din Europa Centrală, de Est și de Sud-Est. În acest sens, subliniem faptul că:

- urmare a angajamentelor asumate de către România și a acțiunilor întreprinse de către Banca Națională a României în vederea asigurării îndeplinirii acestor angajamente, rata expunerilor neperformante înregistrată la nivelul sistemului bancar din Romania a scăzut de la 22% în 2014 la un nivel care se situează sub 10% în 2016 (IMF Country Report No. 17/133, pag.54).
- potrivit raportului FMI menționat anterior, s-a constatat că raportul creditelor neperformante (NPL) a scăzut semnificativ în perioada analizată, însă nivelul acestuia este încă ridicat, fapt ce a împiedicat creșterea creditelor (IMF Country Report No. 17/133, pag.6-7). Totodată, misiunea FMI a încurajat BNR să stabilească obiective ambițioase pentru a reduce rata creditelor neperformante - în special pentru persoane juridice (IMF Country Report No. 17/133 pag. 18) - și sprijină planurile Uniunii Europene de a dezvolta o piață secundară funcțională pentru împrumuturi neperformante.
- potrivit BNR, legalitatea procedurilor de externalizare și cesionare „se bazează pe principiul european al liberei circulații a capitalurilor și serviciilor în întreg spațiul european”. În aplicarea acestui principiu, odată cu aderarea la Uniunea Europeană, instituțiile de credit au libertatea deplină să primească și să cesioneze credite, cu respectarea legislației în vigoare.

Menționăm astfel, cu titlu de exemplu, câteva demersuri la nivel european de sprijinire a procesului de reducere a creditelor neperformante din portofoliile băncilor:

- (i) Decizia Consiliului Europei din data de 11 iulie 2017 de aprobare a unui plan de sprijinire a procesului de reducere a creditelor neperformante din portofoliile băncilor (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>), astfel încât sistemele financiare din cadrul UE să poată sprijini în continuare dezvoltarea economică. Acest plan are în vedere aspecte precum:
 - Dezvoltarea și reglementarea unei piețe secundare a creditelor neperformante. În acest sens, Comisia Europeană are obligația ca, până în vara anului 2018, să instituie mecanismele prin care să se elimine impedimentele de transfer a creditelor neperformante din portofoliul băncilor către alte entități, cu protejarea în consecință a drepturilor consumatorilor și instituirea unor măsuri de reglementare inclusiv a cesionarilor.
 - Autoritatea Bancară Europeană are obligația ca până în vara anului 2018 să emită ghiduri de management a creditelor neperformante aplicabile tuturor băncilor din UE.
 - Comisia Europeană are obligația de a analiza în cursul anului 2017 oportunitatea reglementării unui cadru de management centralizat la nivelul statelor membre a creditelor neperformante.
- (ii) Informarea Comisiei Europene adresată Parlamentului European, Consiliului European, Băncii Centrale Europene, Comitetul Economic și Social European și altor Comitete relevante în data de 11.10.2017 cu privire la Uniunea Bancară (http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf), conform căreia Comisia are în pregătire un pachet legislativ ce vizează reducerea stocului de credite neperformante și prevenirea acumulării de astfel de credite în portofoliile instituțiilor de credit.

(iii) Subiectul creditelor neperformante din sistemul bancar european este un subiect de mare importanță pentru Consiliu (ECOFIN), dovada fiind și includerea acestui subiect în Concluziile Consiliului Europei asupra raportului privind mecanismele de alertă în 2018, emis în desfășurarea procesului de supraveghere macroeconomică a Uniunii Europene (MIP - Macroeconomic Imbalance Procedure).

7. Obiectului de activitate a instituțiilor de credit vizează, ca obiectiv economic la acordarea unui credit, colectarea de dobânzi și comisioane, fără a se urmări vânzarea creanțelor rezultate. De regulă, cesiunea de creanțe survine după epuizarea tuturor celorlalte mijloace posibile de recuperare; așadar, aceasta nu trebuie privită ca un demers comercial obișnuit, ci ca o ultimă opțiune de valorificare și de evitare a acumulării unui stoc de creanțe neperformante.

În ceea ce privește comparația cu alte industrii a vânzării unor active în context bancar, menționăm faptul că în industria bancară predomină criteriul urgenței, generat de un tip de reglementare cu un nivel mult mai ridicat de exigență, precum și de stricta periodicitate a acestei reglementări, care prevede că pierderile, fie ele potențiale sau realizate, sunt dublate de cerințe de capital pentru acționari.

8. Decizia de a da drept de deducere limitat la 30% din valoarea creanțelor înstrăinate afectează toate companiile care decid vânzarea/cesiunea creanțelor, indiferent dacă tranzacțiile sunt făcute la prețul de piață ori dacă creanțele în discuție sunt neperformante și/sau au un grad extrem de redus de recuperabilitate (și provizionate aproape integral) și/sau sunt înregistrate în evidența extracontabilă.

Prevederile art. 25 alin (3) lit. (n) din Codul Fiscal sunt de natura a afecta și alte tipuri de tranzacții, precum cele de factoring, care sunt, în esență, instrumente foarte apreciate de anumite categorii de operatori pentru obținere de finanțare a activității, dar și a reducerii costurilor ca urmare a externalizării activității de urmărire și gestionare a creanțelor.

Factoringul reprezintă o operațiune prin care o bancă sau instituție financiară non-bancară specializată în astfel de servicii (Factorul) va plăti unei societăți (numită Aderent), în schimbul unui preț, anumite creanțe pe care Aderentul le deține împotriva clienților săi. Scopul unei astfel de operațiuni, din perspectiva Aderentului este de a putea beneficia de lichidități, dar și de eficientizare a încasărilor.

Factorul prestează Aderentului cel puțin două din următoarele servicii: finanțarea, administrarea creanțelor, colectarea creanțelor și acoperirea riscului de neplată. Astfel, substanța contractului de factoring nu este o cesiune propriu-zisă de creanțe, ci mai curând o prestare de servicii care să răspundă nevoii companiilor de a accesa următoarele tipuri de servicii:

- a. Încasarea fondurilor aferente creanțelor înainte de termenul de plată, agreat comercial, pentru a le reintroduce în circuitul activității economice desfășurate;
- b. Protejarea de riscul de neplată a clienților (similară cu accesarea unei polițe de asigurare de credit);
- c. Externalizarea activității de urmărire și gestionare a creanțelor către un Factor, acesta din urmă beneficiind de procese și proceduri specializate în acest sens.

Ori, aplicarea unei limitări a deductibilității fiscale pentru o astfel de operațiune de finanțare este de natură a afecta companiile care se bazează pe astfel de finanțări/sursă de lichiditate în susținerea activității.

9. Efectul de blocare a capitalului în urma acumulării unor volume mari de creanțe, de valori mici, reprezentând facturile neplătite ale clienților, va apărea și la furnizorii de utilități (energie, apă, telefonie). Prima consecință a unei asemenea situații va fi limitarea sumelor pe care furnizorii de utilități le-ar putea investi în dezvoltare, ceea ce, în ultima instanță, ar putea înrăutăți indicatorii macroeconomici ai României și ar influența negativ angajamentele asumate de România în domenii, cum ar fi, infrastructura energetică și de telecomunicații.

10. Apreciem că demersurile de valorificare a creanțelor neperformante, înregistrate ca expuneri extrabilanțiere, ar trebui mai degrabă încurajate și nicidecum îngrădite. Regimul fiscal în vigoare înainte de data 31 decembrie 2017 trata în mod diferit înregistrarea de creanțe restante fără vânzare și vânzarea creanțelor restante. Astfel, art. 26 lit. c) al Codului Fiscal prevedea deductibilitatea provizioanelor (ajustărilor) pentru deprecierea creanțelor în limita a 30% din valoarea lor, cu îndeplinirea cumulativă a unor condiții. Prin faptul că la vânzarea creanțelor, cheltuiala cu scoaterea creanțelor din gestiune era integral deductibilă se asigura un tratament favorabil din punct de vedere fiscal, fiind încurajat, astfel, agentul economic care vindea creanța spre recuperare, față de cel care aștepta pasiv trecerea termenului de prescripție. Acum, nemaexistând această diferențiere, nu mai este încurajată vânzarea de creanțe, efectul fiind cel de blocare a pietei, cu toate efectele nedorite, așa cum a fost descris anterior.