

EXPUNERE DE MOTIVE

I. MOTIVUL EMITERII ACTULUI NORMATIV

Cerințele care reclamă intervenția normativă

Accesul la o locuință reprezintă una dintre nevoile fundamentale ale oricărei persoane și o condiție esențială pentru întemeierea și stabilitatea familiei. România se confruntă de mai mulți ani cu un deficit structural de locuințe accesibile, cu prețuri ale locuințelor noi care au crescut într-un ritm superior veniturilor populației. În acest context, regimul fiscal aplicabil achiziției primei locuințe influențează în mod direct capacitatea cetățenilor de a dobândi un cămin propriu și, implicit, deciziile lor privind formarea unei familii.

Prin Legea nr. 141/2025, începând cu data de 1 august 2025, cota standard a taxei pe valoarea adăugată a fost majorată de la 19% la 21%, iar cota redusă de TVA aplicabilă livrării de locuințe a fost eliminată. A fost menținută, în mod exclusiv tranzitoriu și în condiții cumulative restrictive, o cotă de 9% pentru anumite livrări efectuate până la data de 31 iulie 2026. După expirarea acestei perioade tranzitorii, livrarea oricărei locuințe noi către persoane fizice urmează a fi taxată integral cu cota standard de 21%, fără niciun regim preferențial permanent pentru cumpărătorii primei locuințe.

Eliminarea regimului preferențial, dublată de majorarea concomitentă a cotei standard, se traduce într-o creștere semnificativă a costului de achiziție a unei locuințe noi. Cu titlu ilustrativ, pentru o locuință cu un preț net de 500.000 lei, taxa pe valoarea adăugată calculată la cota de 9% este de 45.000 lei, rezultând un preț final de 545.000 lei, în timp ce aplicarea cotei standard de 21% generează o taxă de 105.000 lei și un preț final de 605.000 lei. Diferența de 60.000 lei suportată de cumpărător evidențiază impactul direct al regimului fiscal asupra accesibilității locuinței.

Insuficiențele reglementării în vigoare sunt evidente. În primul rând, după data de 31 iulie 2026 nu mai există niciun instrument fiscal permanent de sprijin pentru achiziția primei locuințe, deși această nevoie socială rămâne acută. În al doilea rând, cota tranzitorie de 9% este inaccesibilă persoanelor care nu au încheiat un antecontract și nu au achitat un avans până la 31 iulie 2025, ceea ce creează un tratament inechitabil între cumpărători aflați în situații comparabile. În al treilea rând, potrivit analizelor de piață, eliminarea cotei reduse și majorarea TVA au condus deja la o contracție a tranzacțiilor cu locuințe noi și la o deplasare a cererii către piața locuințelor vechi și a chiriilor, cu efecte negative asupra sectorului construcțiilor și asupra ofertei de locuințe noi.



Principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse

Prezenta propunere legislativă se întemeiază pe principiul protejării dreptului la o locuință, recunoscut atât în plan constituțional, prin obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea unui nivel de trai decent, cât și în documentele de politică socială ale Uniunii Europene. Reglementarea fiscală preferențială a primei locuințe constituie o măsură consacrată de politică socială, prin care statul sprijină în mod direct accesul cetățenilor la proprietatea asupra unui cămin.

Principiul echității fiscale fundamentează limitarea facilității la prima livrare a unei locuințe și la persoanele fizice care o achiziționează pentru nevoi proprii, individual sau împreună cu alte persoane fizice, astfel încât sprijinul public să fie direcționat către cumpărătorii care dobândesc un prim cămin, iar nu către achizițiile cu scop speculativ sau de investiție. Principiul proporționalității justifică stabilirea unui plafon valoric de 750.000 lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, care delimitează locuințele cu destinație firească de bunurile imobile de lux, menținând caracterul social al măsurii.

Principiul predictibilității și stabilității fiscale impune înlocuirea unui regim tranzitoriu, cu termen de expirare apropiat și condiții greu accesibile, cu o soluție permanentă, clară și previzibilă, de natură să ofere mediului de afaceri și cumpărătorilor un cadru stabil pentru planificarea deciziilor pe termen mediu și lung. Finalitatea reglementării constă în reintroducerea, cu caracter permanent, a unei cote reduse de 9% aplicabile primei livrări de locuințe către persoane fizice, în limita unei valori de 750.000 lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, inclusiv a terenului pe care sunt construite.

Elementele de noutate și progres introduse de această reglementare

Elementul central de noutate îl constituie reintroducerea, cu caracter permanent, a unei cote reduse de taxă pe valoarea adăugată de 9% pentru prima locuință, după eliminarea acesteia prin Legea nr. 141/2025. Spre deosebire de regimul tranzitoriu actual, care expiră la 31 iulie 2026, soluția propusă oferă un sprijin fiscal stabil, necondiționat de încheierea unor acte juridice până la o dată trecută.

Un al doilea element de progres îl reprezintă stabilirea plafonului valoric la 750.000 lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, care include și valoarea terenului pe care este construită locuința. Acest plafon este superior limitei de 600.000 lei aplicabile anterior și reflectă evoluția reală a prețurilor pe piața imobiliară din ultimii ani, menținând totodată o delimitare clară față de segmentul locuințelor de lux.

Totodată, în strânsă legătură cu elementul prezentat anterior, este instituită condiția ca locuința să aibă o suprafață utilă de cel mult 120 mp, pentru a confirma că textul legal nu este aplicabil acelor locuințe care definesc un alt segment al pieței imobiliare, mai scump, fiind corelat cu nevoile sociale.



Reglementarea recunoaște în mod expres achiziția realizată de persoane fizice atât în mod individual, cât și în comun cu alte persoane fizice, sprijinind astfel cuplurile și familiile care dobândesc împreună prima locuință. Prin formularea sa, măsura simplifică accesul la facilități, raportându-l la un criteriu valoric unic și ușor de verificat, prin intermediul mecanismelor notariale și fiscale deja existente.

Fundamentarea științifică și documentară

Elaborarea prezentei propuneri legislative s-a întemeiat pe analiza datelor statistice privind accesibilitatea locuințelor în România, pe studiile de specialitate referitoare la efectele politicilor fiscale asupra pieței imobiliare și pe documentele de politică publică în domeniul locuirii. Datele europene comparate confirmă caracterul structural al nevoii de sprijin pentru accesul la o locuință.

II. IMPACTUL SOCIOECONOMIC

Efectele asupra mediului macroeconomic

Adoptarea prezentei propuneri legislative va produce efecte pozitive asupra mediului macroeconomic prin susținerea cererii de locuințe noi și prin stimularea activității din sectorul construcțiilor, unul dintre principalele sectoare contribuatoare la produsul intern brut și la ocuparea forței de muncă. Reducerea costului de achiziție a primei locuințe sprijină consumul intern și generează un efect de antrenare asupra industriilor conexe, precum producția de materiale de construcții, serviciile de proiectare, transportul și comerțul cu produse pentru amenajarea locuinței.

Impactul asupra mediului de afaceri

Pentru mediul de afaceri, reintroducerea unui regim fiscal permanent și previzibil pentru prima locuință oferă cadrul stabil necesar planificării investițiilor în dezvoltări rezidențiale. Dezvoltatorii imobiliari, antreprenorii din construcții și furnizorii acestora vor beneficia de o cerere mai susținută și mai predictibilă, ceea ce reduce riscul comercial al proiectelor și încurajează demararea de noi investiții. Stabilitatea regimului fiscal contribuie la consolidarea încrederii investitorilor și la menținerea unui flux constant de proiecte rezidențiale destinate cumpărătorilor primei locuințe.

Efectele sociale

Din perspectivă socială, măsura propusă îmbunătățește accesul tinerilor și al familiilor la proprietatea asupra primei locuințe, contribuind la reducerea gradului de supraaglomerare locativă și la îmbunătățirea condițiilor de locuire. Sprijinul fiscal acordat cumpărătorilor primei locuințe are un efect favorabil asupra întemeierii familiilor și asupra stabilității acestora, cu implicații pozitive pe plan demografic. Recunoașterea expresă a achizițiilor realizate în comun de mai multe persoane fizice sprijină în mod direct cuplurile și familiile aflate la începutul vieții comune.



Impactul asupra mediului înconjurător

Reglementarea propusă nu are un impact negativ asupra mediului înconjurător. Întrucât facilitatea vizează locuințele noi, care se supun standardelor actuale de performanță energetică, stimularea cererii pentru acest segment poate contribui indirect la reînnoirea fondului locativ și la creșterea ponderii locuințelor cu eficiență energetică ridicată.

Evaluarea costurilor și beneficiilor

Costul direct al măsurii constă în diferența de venituri din taxa pe valoarea adăugată rezultată din aplicarea cotei reduse de 9%, în locul cotei standard de 21%, pentru tranzacțiile eligibile. Acest cost este parțial compensat de creșterea volumului tranzacțiilor cu locuințe noi și de veniturile fiscale conexe generate de activitatea suplimentară din sectorul construcțiilor, respectiv impozitul pe profit, contribuțiile aferente forței de muncă și taxele și impozitele locale. Beneficiile sociale, constând în îmbunătățirea accesului la locuință și în susținerea formării familiilor, completează raportul favorabil dintre costuri și beneficii, justificând caracterul de politică socială al reglementării.

III. IMPACTUL FINANCIAR ASUPRA BUGETULUI GENERAL CONSOLIDAT

Impactul pe termen scurt (anul curent)

Pe termen scurt, aplicarea cotei reduse de 9% în locul cotei standard pentru livrarea primei locuințe determină o diminuare a veniturilor din taxa pe valoarea adăugată aferente acestor tranzacții. Această diminuare este atenuată de creșterea numărului de tranzacții stimulate de costul mai redus de achiziție, precum și de veniturile suplimentare generate de activitatea economică din sectorul construcțiilor. Intrarea în vigoare a legii la 6 luni de la publicare oferă autorităților intervalul necesar pentru adaptarea normelor de aplicare și pentru reflectarea corespunzătoare a măsurii în planificarea bugetară.

Impactul pe termen lung (5 ani)

Pe termen mediu și lung, proiecția impactului financiar trebuie să țină seama de efectul de stimulare a cererii și a ofertei de locuințe noi, care lărgeste baza de impozitare prin tranzacții suplimentare și prin activitatea economică conexasă. Reluarea unui ritm susținut al construcțiilor rezidențiale contribuie la menținerea ocupării în sector și la generarea de venituri fiscale recurente, care compensează parțial costul direct al facilității. Cuantificarea exactă a impactului bugetar pe orizontul de cinci ani urmează a fi realizată prin fișa financiară elaborată de Guvern, solicitată în condițiile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată.

IV. IMPACTUL ASUPRA SISTEMULUI JURIDIC

Implicațiile asupra legislației în vigoare



Prezenta propunere legislativă completează Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, prin introducerea, la articolul 291, a unui nou alineat, alin. (21), care reglementează aplicarea cotei reduse de 9% pentru prima livrare de locuințe în limita valorică stabilită. Soluția se integrează coerent în structura Codului fiscal, fără a afecta principiile și mecanismele generale ale taxei pe valoarea adăugată. Potrivit art. II din propunere, Legea nr. 227/2015 urmează a fi republicată, dându-se textelor o nouă numerotare, în acord cu normele de tehnică legislativă.

Compatibilitatea cu reglementările comunitare

Măsura propusă este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene în materie de taxă pe valoarea adăugată. Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, astfel cum a fost modificată inclusiv prin Directiva (UE) 2022/542, permite statelor membre aplicarea de cote reduse pentru categoriile prevăzute în anexa III, printre care se regăsește furnizarea și construirea de locuințe ca parte a unei politici sociale. Cota de 9% propusă se situează peste nivelul minim admis pentru cotele reduse, iar plafonul valoric și limitarea la prima locuință se înscriu în marja de apreciere recunoscută statelor membre pentru definirea caracterului social al măsurii.

Jurisprudența relevantă

Nu există hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene de natură a împiedica adoptarea măsurii propuse. Jurisprudența Curții confirmă marja de apreciere a statelor membre în delimitarea operațiunilor cărora li se aplică o cotă redusă în considerarea unor obiective de politică socială, cu respectarea principiului neutralității fiscale. Măsura nu implică ratificarea sau aprobarea unor tratate ori acorduri internaționale și nu generează obligații de adaptare a legislației interne în acest sens.

V. CONSULTĂRILE DERULATE

Organizațiile și specialiștii consultați

În procesul de elaborare a prezentei propuneri legislative au fost consultați reprezentanți ai patronatelor din domeniul construcțiilor și al dezvoltării imobiliare, experți în domeniul dreptului fiscal, reprezentanți ai sectorului de creditare ipotecară și specialiști în politici de locuire. Consultările s-au desfășurat prin dialoguri directe și prin schimburi de puncte de vedere cu privire la efectele regimului fiscal asupra pieței locuințelor noi.

Esența recomandărilor primite

Organizațiile consultate au susținut necesitatea reintroducerii unui regim fiscal preferențial permanent pentru achiziția primei locuințe, subliniind efectele negative ale eliminării cotei reduse asupra cererii de locuințe noi și asupra activității din sectorul construcțiilor. A fost recomandată stabilirea unui plafon valoric corelat cu evoluția reală a prețurilor de pe piață, precum și menținerea unor condiții de acordare clare și ușor verificabile prin mecanismele notariale și fiscale existente. Recomandările relevante au fost preluate în varianta finală a propunerii.



VI. ACTIVITĂȚILE DE INFORMARE PUBLICĂ

Strategia de comunicare

Elaborarea și dezbateră prezentei propuneri legislative se supun regulilor privind transparența decizională în activitatea parlamentară. Informarea publicului se va realiza prin canalele de comunicare ale Parlamentului, ale Ministerului Finanțelor și ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și în colaborare cu organizațiile reprezentative ale sectorului imobiliar și ale construcțiilor.

Activitățile planificate

Activitățile concrete de informare publică vor include publicarea propunerii și a documentelor însoțitoare, organizarea de dezbateri cu participarea părților interesate și elaborarea, după adoptare, a materialelor explicative privind condițiile de aplicare a cotei reduse pentru prima locuință. Vor fi puse la dispoziția cumpărătorilor și a profesioniștilor din domeniu informații clare privind plafonul valoric, beneficiarii și modalitatea de verificare a îndeplinirii condițiilor.

VII. MĂSURILE DE IMPLEMENTARE

Modificările instituționale la nivelul administrației publice centrale

Implementarea prezentei propuneri legislative va necesita adaptarea, de către Ministerul Finanțelor și Agenția Națională de Administrare Fiscală, a normelor metodologice de aplicare a Codului fiscal și a sistemelor informatice utilizate pentru gestionarea taxei pe valoarea adăugată, în scopul aplicării corecte a cotei reduse pentru prima locuință. Aceste adaptări au caracter limitat, întrucât infrastructura administrativă și mecanismele de verificare au fost deja dezvoltate în cadrul regimurilor preferențiale aplicate anterior.

Modificările funcționale la nivelul administrației publice locale

La nivel teritorial, structurile Agenției Naționale de Administrare Fiscală, împreună cu notarii publici, vor verifica îndeplinirea condițiilor de acordare a cotei reduse, în special caracterul de primă locuință și încadrarea în plafonul valoric. Verificarea se va realiza prin intermediul registrului achizițiilor de locuințe cu cotă redusă de taxă pe valoarea adăugată, deja existent din practica anterioară, ceea ce reduce sarcina administrativă suplimentară.



Resursele umane și materiale necesare

Pentru aplicarea noilor prevederi sunt necesare adaptări minore ale sistemelor informatice existente și actualizarea procedurilor de verificare, precum și informarea personalului implicat. Termenul de intrare în vigoare de 6 luni de la publicare asigură intervalul necesar pentru elaborarea normelor de aplicare, pentru adaptarea sistemelor informatice și pentru pregătirea corespunzătoare a implementării.

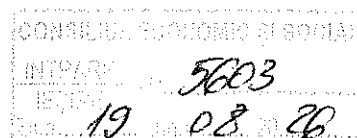
În temeiul art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, vă adresăm rugămintea de a solicita Guvernului să comunice punctul de vedere asupra prezentei propuneri legislative

INIȚIATOR:

Deputat AUR Doru-Lucian Musat

Deputat AUR George-Nicolae Simion

Deputat AUR Mihai-Adrian Enaché



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

CAMERA DEPUTAȚILOR

LEGE

pentru completarea art. 291 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Parlamentul României adoptă prezenta lege

Art. I – La articolul 291 din 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, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alin. (2¹), cu următorul cuprins:

„(2¹) Cota redusă de 9% se aplică asupra bazei de impozitare pentru prima livrare de locuințe care au o suprafață utilă de maximum 120 mp, exclusiv anexele gospodărești, și a căror valoare, inclusiv a terenului pe care sunt construite, nu depășește suma de 750.000 lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, achiziționate de persoane fizice în mod individual sau în comun cu altă persoană fizică/alte persoane fizice.”

Art. II – 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, precum și cu completările aduse prin prezenta lege, va fi republicată, dându-se textelor o nouă numerotare.

Art. III – Prezenta lege intră în vigoare la 6 luni de la data publicării sale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Președintele Senatului

Președintele Camerei Deputaților