CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL
INTRARE Nr. 7111
IEŞIRE
Ziua 30 Luna 10 20 26

EXPUNERE DE MOTIVE

la Propunerea legislativă pentru completarea
Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Prezenta propunere legislativă urmăreşte introducerea unui regim efectiv de TVA 0%, în forma juridică a scutirii de taxă cu drept de deducere, pentru produse de protecţie igienică destinate menstruaţiei sau perioadei de lăuzie, produse igienice absorbante destinate nou-născuţilor, sugarilor şi copiilor, produse igienice absorbante pentru uz uman destinate gestionării incontinenţei şi prezervative. Măsura este limitată la categoriile pentru care dreptul Uniunii Europene permite în mod expres aplicarea unei asemenea scutiri.

1. Necesitatea şi scopul intervenţiei legislative

Produsele vizate răspund unor nevoi biologice, de sănătate şi de îngrijire care nu pot fi amânate şi nu reprezintă bunuri de lux. Menstruaţia, perioada de lăuzie, îngrijirea unui nou-născut sau a unui copil, incontinenţa şi protecţia contraceptivă sunt realităţi obiective, iar costurile aferente sunt suportate periodic de gospodării, inclusiv de cele cu venituri reduse.

Aplicarea cotei standard de TVA asupra acestor produse are un efect regresiv: ponderea cheltuielii în venitul disponibil este mai mare pentru persoanele şi familiile vulnerabile. În cazul produselor menstruale, sarcina fiscală se ataşează unei nevoi specifice care afectează în mod repetat femeile şi fetele. În cazul scutecelor şi al produselor pentru incontinenţă, costul se asociază îngrijirii copiilor, vârstnicilor, persoanelor bolnave sau persoanelor cu dizabilităţi.

Scopul intervenţiei este reducerea componentei fiscale din preţul final, facilitarea accesului universal la produse esenţiale de igienă şi sănătate, precum şi eliminarea diferenţelor nejustificate dintre produsele de unică folosinţă şi alternativele reutilizabile cu aceeaşi funcţie principală.

2. Situaţia juridică actuală

În lipsa unei dispoziţii speciale, produsele vizate sunt supuse cotei standard de TVA prevăzute de art. 291 alin. (1) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal. Regimul actual nu distinge între produse esenţiale şi produse neesenţiale şi nu valorifică opţiunea deschisă statelor membre prin modificarea cadrului european privind cotele de TVA.

Articolul 294 alin. (5) din Codul fiscal cuprinde deja operaţiuni interne scutite de taxă cu drept de deducere. Completarea acestui alineat reprezintă soluţia tehnică adecvată pentru introducerea TVA 0% fără pierderea dreptului de deducere al producătorilor, importatorilor şi comercianţilor. Astfel, taxa nu se colectează la livrare, iar TVA aferentă achiziţiilor utilizate pentru realizarea operaţiunilor rămâne deductibilă în condiţiile legii.

3. Soluţiile legislative propuse

Propunerea introduce la art. 294 alin. (5) o nouă literă, lit. e), şi instituie scutirea directă, indiferent de beneficiar, pentru următoarele categorii:

a) produse de protecţie igienică destinate menstruaţiei sau perioadei de lăuzie, inclusiv produse de unică folosinţă şi produse reutilizabile;

b) scutece, chiloţi-scutece şi alte produse igienice absorbante destinate nou-născuţilor, sugarilor şi copiilor;

c) produse igienice absorbante pentru uz uman, destinate gestionării incontinenței urinare sau fecale;

d) prezervative externe și interne, indiferent de materialul din care sunt fabricate.

Scutirea se aplică direct la livrare, indiferent de calitatea beneficiarului. Cumpărătorului nu i se solicită documente privind venitul, vârsta, starea de sănătate ori o altă situație personală; documentele fiscale, contabile și vamale necesare justificării operațiunii rămân aplicabile potrivit legii. Caracterul universal reduce costurile administrative, evită stigmatizarea beneficiarilor și asigură aplicarea uniformă în comerțul cu amănuntul, în mediul online și în lanțurile de distribuție.

Textul utilizează criteriul funcțional al caracteristicilor obiective, compoziției, construcției, modului normal de utilizare și destinației principale. Codurile din Nomenclatura combinată vor fi folosite în normele metodologice pentru delimitarea tehnică, fără ca acestea să poată restrânge ori extinde categoriile stabilite de Parlament. Soluția este necesară deoarece produse cu aceeași funcție pot fi încadrate la coduri tarifare diferite în funcție de material, construcție sau caracterul reutilizabil.

4. Conformitatea cu dreptul Uniunii Europene

Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2022/542, permite statelor membre, prin art. 98 alin. (2), să aplice o scutire cu drept de deducere a TVA achitate în etapa anterioară pentru livrări cuprinse în cel mult șapte puncte din anexa III, în condițiile stabilite de directivă.

Punctul 3 din anexa III include expres produsele utilizate pentru contracepție, produsele de protecție igienică și produsele igienice absorbante. Cele patru categorii reglementate prin prezenta propunere se încadrează în acest punct: produsele destinate menstruației și perioadei de lăuzie sunt produse de protecție igienică; prezervativele sunt produse utilizate pentru contracepție; scutecele pentru copii și produsele destinate gestionării incontinenței sunt produse igienice absorbante.

Prin urmare, măsura nu solicită o derogare individuală de la sistemul european al TVA și nu extinde scutirea asupra unor bunuri care nu sunt prevăzute în anexa III. Toate categoriile propuse se raportează la același punct 3, ceea ce menține măsura în limitele cantitative stabilite de art. 98 alin. (2).

Articolul 98 alin. (4) permite utilizarea Nomenclaturii combinate, a clasificării statistice a produselor sau a ambelor instrumente pentru stabilirea întinderii exacte a unei categorii. Propunerea valorifică această posibilitate, dar păstrează în lege criteriile esențiale, pentru a preveni modificarea prin norme a voinței Parlamentului.

În același timp, includerea produselor reutilizabile și a prezervativelor fabricate din materiale diferite respectă principiul neutralității fiscale. Produsele similare, care răspund aceleiași nevoi și se află în concurență, nu trebuie tratate fiscal diferit numai din cauza materialului ori a modului de utilizare.

5. Delimitarea obiectului reglementării

Propunerea este în mod deliberat limitată la produsele pentru care temeiul european al scutirii este explicit. Nu sunt incluse pasta de dinți, șervețelele umede, produsele cosmetice pentru copii, cremele, biberoanele, tetinele, suzetele sau alte produse de igienă generală. Deși unele

dintre acestea pot fi necesare în viața de zi cu zi, includerea lor în același mecanism de TVA 0% nu beneficiază de același temei juridic direct în punctul 3 din anexa III și ar vulnerabiliza întreaga inițiativă.

Sprijinirea accesului la alte produse esențiale poate fi realizată prin cote reduse compatibile cu dreptul european, programe de distribuire gratuită, vouchere ori măsuri sociale țintite, după o analiză juridică și bugetară distinctă.

6. Compatibilitatea constituțională și calitatea reglementării

Măsura contribuie la așezarea justă a sarcinilor fiscale, prevăzută de art. 56 alin. (2) din Constituție, și susține, în limitele competenței legiuitorului, protecția sănătății, nivelul de trai, protecția copiilor și protecția persoanelor cu dizabilități, în raport cu art. 34, art. 47, art. 49 și art. 50 din Constituție. Aplicarea universală și criteriile obiective de încadrare urmăresc respectarea egalității în drepturi și evitarea tratamentelor arbitrare.

Textul are caracter de lege ordinară și se adoptă potrivit art. 75 și art. 76 alin. (2) din Constituție. Soluția normativă este formulată în acord cu cerințele de claritate, precizie și previzibilitate prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Termenul de aplicare de minimum șase luni respectă regula de predictibilitate fiscală de la art. 4 din Codul fiscal și oferă autorităților și operatorilor economici timpul necesar pentru clasificarea produselor, adaptarea sistemelor informatice, actualizarea nomenclatoarelor și informarea consumatorilor.

7. Impactul social, sanitar, economic și de mediu

7.1. Impact social și sanitar

Reducerea poverii fiscale asupra produselor de protecție igienică destinate menstruației și perioadei de lăuzie sprijină demnitatea, participarea la educație și activități profesionale și accesul constant la produse adecvate. Măsura include expres absorbantele pentru lăuzie și alternativele reutilizabile cu aceeași destinație principală.

Pentru familiile cu nou-născuți și copii mici, scutecele reprezintă o cheltuială recurentă și inevitabilă. Pentru persoanele cu incontinență și pentru îngrijitorii acestora, produsele absorbante sunt indispensabile menținerii igienei, demnității și participării sociale. Scutirea prezervativelor susține accesul la contracepție și prevenirea infecțiilor cu transmitere sexuală.

7.2. Impact economic și concurențial

Scutirea cu drept de deducere elimină TVA din prețul de vânzare fără a transforma taxa aferentă achizițiilor operatorilor economici într-un cost nerecuperabil. La un preț final de 100 de lei care include TVA de 21%, componenta de taxă este de aproximativ 17,36 lei. În ipoteza transferării integrale a avantajului fiscal către cumpărător, prețul poate scădea până la aproximativ 82,64 lei. Evoluția efectivă va depinde de concurență, costuri și politica comercială a fiecărui operator.

Aplicarea scutirii indiferent de beneficiar și utilizarea unor criterii obiective asigură tratament fiscal uniform pentru producători, distribuitori și comercianți. Perioada de șase luni reduce costurile de conformare, permițând actualizarea sistemelor de gestiune, caselor de marcat, platformelor de comerț electronic, etichetelor și contractelor comerciale.

7.3. Impact asupra mediului

Includerea expresă a produselor reutilizabile evită stimularea fiscală unilaterală a produselor de unică folosință. Consumatorul poate alege între alternative funcțional echivalente fără ca sistemul de TVA să penalizeze opțiunea reutilizabilă. Măsura nu impune o anumită tehnologie și rămâne neutră față de material, cu respectarea destinației principale a produsului.

8. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Aplicarea scutirii va determina diminuarea veniturilor din TVA aferente categoriilor de produse reglementate. Impactul nominal exact nu poate fi stabilit în mod responsabil fără date fiscale și vamale dezagregate privind valoarea livrărilor interne, achizițiilor intracomunitare și importurilor, precum și fără informații privind structura operatorilor economici și regimurile de TVA aplicabile.

În conformitate cu art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, inițiatorii vor solicita Guvernului fișa financiară, ipotezele și metodologia de calcul pentru anul intrării în vigoare și pentru următorii patru ani. Fișa financiară trebuie să fie anexată dosarului legislativ înainte de adoptarea măsurii.

Estimarea trebuie să utilizeze cel puțin următoarele elemente:

a) valoarea anuală netă a vânzărilor taxabile pentru fiecare categorie de produse;

b) datele privind importurile și achizițiile intracomunitare, corelate cu Nomenclatura combinată;

c) nivelul efectiv al TVA colectate și al taxei deduse sau rambursate în lanțul economic;

d) data probabilă a intrării în vigoare și numărul de luni de aplicare în primul an;

e) evoluția estimată a consumului, a prețurilor și a gradului de conformare fiscală;

f) impactul administrativ al actualizării formularelor și sistemelor informatice.

Propunerea nu instituie o prestație socială, o schemă de rambursare către consumatori sau o nouă structură administrativă. Costurile de implementare sunt limitate la adaptările tehnice necesare aplicării unui regim fiscal existent ca mecanism în Codul fiscal.

9. Implementare, control și monitorizare

Guvernul va modifica normele metodologice în termen de 60 de zile de la publicarea legii. Delimitarea tehnică va fi realizată pe baza caracteristicilor obiective, compoziției, construcției, modului normal de utilizare, destinației principale și, după caz, a codurilor din Nomenclatura combinată, cu consultarea Ministerului Finanțelor, Agenției Naționale de Administrare Fiscală și Autorității Vamale Române. În aplicarea art. 293 alin. (1) lit. a) din Codul fiscal, normele vor stabili condițiile tehnice și documentele necesare justificării scutirii la import și la achiziția intracomunitară.

Până la data aplicării scutirii, autoritățile competente vor actualiza formularele, instrucțiunile, procedurile și sistemele informatice. Este oportună publicarea unui ghid tehnic, înainte de intrarea în vigoare, care să conțină lista orientativă a codurilor, exemple de produse incluse și excluse și reguli pentru produsele cu utilizare mixtă.

Pentru a verifica transmiterea avantajului fiscal către consumatori, se recomandă monitorizarea evoluției prețurilor înainte și după intrarea în vigoare de către instituțiile competente în domeniul protecției consumatorilor și concurenței. Monitorizarea nu trebuie să se

transforme într-un mecanism administrativ de fixare a preţurilor, ci într-un instrument de transparenţă şi evaluare a eficienţei politicii publice.

10. Consultări necesare în procedura legislativă

În cursul procedurii parlamentare este necesară solicitarea punctelor de vedere ale Guvernului, Ministerului Finanţelor, Ministerului Sănătăţii, ministerelor de resort în domeniul muncii, familiei şi protecţiei sociale, Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală, Autorităţii Vamale Române, Autorităţii Naţionale pentru Protecţia Consumatorilor şi Consiliului Concurenţei.

Sunt utile, de asemenea, consultările cu producători, importatori, distribuitori, farmacii, comercianţi, organizaţii profesionale şi organizaţii neguvernamentale active în domeniul sănătăţii reproductive, sărăciei menstruale, protecţiei copilului, dizabilităţii şi îngrijirii persoanelor vârstnice.

11. Repere normative principale

1. Constituţia României, republicată, în special art. 34, art. 47, art. 49, art. 50, art. 56 alin. (2), art. 75, art. 76 alin. (2) şi art. 148;
2. Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările şi completările ulterioare, în special art. 4, art. 291, art. 293 şi art. 294;
3. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată;
4. Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare, art. 15;
5. Legea responsabilităţii fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, art. 21;
6. Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în special art. 98 şi anexa III pct. 3, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2022/542.

12. Concluzie

Prezenta iniţiativă nu creează un privilegiu fiscal, ci corectează tratamentul aplicat unor nevoi biologice, medicale şi de îngrijire esenţiale. Măsura este clar delimitată, compatibilă cu dreptul Uniunii Europene, neutră faţă de material şi tehnologie şi concepută pentru a produce un efect direct, fără proceduri stigmatizante pentru beneficiari.

Faţă de argumentele prezentate, supunem Parlamentului României spre dezbatere şi adoptare Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

INIŢIATORI

ALBU DUMITRIŢA

SIMU AURORA TASICA

Tabel cu Susținătorii propunerii legislative pentru completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

INIȚIATORI

Nr.crt	Nume și prenume	Grup Parlamentar	Semnătura
1	CSILLAG ANDREI	NEAFILIAT	
2	ARGHISAN GHEORGHE PETRU	Neafiliat	
3	VARGA MARIANA	UPR	

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
INTRARE Nr. 7111
IEȘIRE
Ziua 30 Luna 10 Anul 26

ROMÂNIA
SENAT

ROMÂNIA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT **CAMERA DEPUTAȚILOR**

LEGE

pentru completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

Art. I. – La articolul 294 alineatul (5) 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 litera d) se introduce o nouă literă, lit. e), cu următorul cuprins:

„e) livrarea următoarelor produse:

1. produse de protecție igienică destinate menstruației sau perioadei de lăuzie, de unică folosință sau reutilizabile, inclusiv absorbante igienice, protecții zilnice absorbante, absorbante pentru lăuzie, tampoane interne, cupe menstruale, discuri menstruale și lenjerie menstruală absorbantă;
2. scutece, chiloți-scutece și alte produse igienice absorbante destinate nou-născuților, sugarilor și copiilor, de unică folosință sau reutilizabile, inclusiv inserțiile absorbante proiectate și comercializate pentru utilizarea împreună cu acestea;
3. produse igienice absorbante pentru uz uman, destinate gestionării incontinenței urinare sau fecale, de unică folosință sau reutilizabile, inclusiv scutece, chiloți absorbanți, absorbante, protecții anatomice, aleze absorbante și inserții absorbante;
4. prezervative externe și interne, indiferent de materialul din care sunt fabricate.

Scutirea prevăzută la prezenta literă se aplică direct la livrare, indiferent de calitatea beneficiarului, fără condiționarea acesteia de prezentarea de către cumpărător a unor documente privind venitul, vârsta, starea de sănătate ori o altă situație personală.

Încadrarea produselor se realizează pe baza caracteristicilor obiective, a compoziției, a construcției, a modului normal de utilizare și a destinației principale a acestora, fără diferențiere exclusiv în funcție de caracterul de unică folosință sau reutilizabil ori de materialul din care sunt fabricate."

Art. II. – (1) În termen de 60 de zile de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, Guvernul modifică în mod corespunzător Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1/2016, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Normele metodologice prevăzute la alin. (1) stabilesc delimitarea tehnică a produselor prevăzute la art. 294 alin. (5) lit. e) din Codul fiscal, prin raportare la caracteristicile obiective, compoziția, construcția, modul normal de utilizare, destinația principală și, după caz, codurile din Nomenclatura combinată în vigoare la data realizării operațiunii.

(3) Delimitarea tehnică prevăzută la alin. (2) se realizează cu respectarea categoriilor de produse stabilite prin prezenta lege, fără restrângerea sau extinderea acestora, și nu poate conduce la excluderea unui produs exclusiv pentru motivul că acesta este reutilizabil ori este fabricat dintr-un material diferit față de alte produse cu aceeași destinație principală.

(4) În aplicarea art. 293 alin. (1) lit. a) din Codul fiscal, normele metodologice stabilesc condițiile tehnice și documentele necesare justificării scutirii pentru importurile și achizițiile intracomunitare ale produselor prevăzute la art. 294 alin. (5) lit. e) din Codul fiscal.

(5) Până la data intrării în vigoare a art. I, Ministerul Finanțelor, Agenția Națională de Administrare Fiscală și Autoritatea Vamală Română actualizează, potrivit competențelor, formularele, instrucțiunile, procedurile și sistemele informatice necesare aplicării unitare a scutirii.

Art. III. – Prevederile art. I intră în vigoare în prima zi a lunii următoare împlinirii unui termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Prezenta 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

Inițiatori

ALBU DUMITRIȚA

SIMU AURORA TASICA