

GUVERNUL

ROMÂNIEI

13.02.2026

Către: **Domnul Prim-ministru al României – Ilie Bolojan**

De la: **Nica Alina - avocat - în numele unui grup de contribuabili afectați de măsurile privind anularea codurilor de TVA**

MEMORIU OFICIAL
privind situația contribuabililor cu coduri de TVA anulate

Domnule Prim-ministru Ilie Bolojan,

Vă adresez acest memoriu deoarece este evident că **gravitatea situației contribuabililor cu coduri de TVA anulate nu a ajuns încă, în mod real, la nivelul dumneavoastră de informare**, iar instituțiile care ar fi trebuit să clarifice și să rezolve această problemă - inclusiv Președintele ANAF, la care am fost direcționați de ministrul Finanțelor, domnul Nazare - par să nu ne audă sau să ne audă de departe, cu o îngrijorătoare indiferență.

Situația contribuabililor ale căror coduri de TVA au fost anulate în perioada 2012 și până în prezent reprezintă una dintre **cele mai grave disfuncționalități sistemice ale administrației fiscale românești și se întâmplă pe mandatul dumneavoastră**.



I. Introducere

1. Prezentul memoriu este înaintat Guvernului României în vederea sesizării unei situații sistemice grave, care afectează un număr semnificativ de contribuabili ale căror coduri de TVA au fost anulate în temeiul unor dispoziții administrative.
2. Contribuabilii vizați nu au facturat și nu au colectat TVA, nu pentru că nu ar fi cunoscut o obligație, ci pentru că o asemenea obligație nu a existat niciodată nici în legislația românească, nici în cea europeană.

II. Anularea înregistrării nu poate genera obligații suplimentare de colectare a TVA

1. Anularea înregistrării în scopuri de TVA nu conduce, potrivit niciunei dispoziții legale, la nașterea unor obligații suplimentare de colectare a TVA pentru contribuabilii ale căror coduri au fost anulate.
2. În realitate, **anularea înregistrării în scopuri de TVA are un singur efect prevăzut de lege: înlăturarea unor drepturi**, precum dreptul de deducere sau dreptul de a emite facturi cu TVA. **Ea nu generează și nu poate genera obligații suplimentare de colectare.** Nicio dispoziție din Codul fiscal sau din Normele metodologice nu prevede că, prin anulare, contribuabilul ar dobândi obligații de colectare pe care nu le are nici persoana înregistrată, nici persoana neînregistrată.



3. Este important de subliniat că, timp de aproximativ cincisprezece ani, toate autoritățile fiscale au aplicat aceleași prevederi legale în același mod: anularea înregistrării în scopuri de TVA a avut ca efect exclusiv pierderea unor drepturi, precum dreptul de deducere sau dreptul de a emite facturi cu TVA.
4. Niciodată, în toată această perioadă, anularea nu a fost interpretată ca o sursă de obligații suplimentare de colectare. Legea nu a prevăzut acest lucru, normele metodologice nu au prevăzut acest lucru, iar practica administrativă nu a prevăzut acest lucru. A susține astăzi contrariul înseamnă a rescrie retroactiv legea și a transforma o măsură de retragere a unor drepturi într-un mecanism de creare a unor obligații inexistente.
5. Interpretarea promovată astăzi de administrația fiscală conduce la o concluzie absurdă și contrară principiilor dreptului fiscal: prin anularea înregistrării, contribuabilul neînregistrat urmare a anulării ar dobândi mai multe obligații de colectare decât persoanele înregistrate și neînregistrate.
6. Conform acestei interpretări, contribuabilul cu codul anulat ar fi obligat să colecteze TVA chiar și în situații în care: a) persoanele înregistrate nu ar colecta TVA (de exemplu, pentru operațiuni scutite), și b) persoanele neînregistrate nu sunt obligate să colecteze TVA (de exemplu, sub plafonul de scutire).

III. Contextul și natura problemei sistemice generate de anularea codurilor de TVA



1. Majoritatea anulărilor codurilor de TVA nu au avut la bază fraude sau rea-credință, ci situații administrative precum declararea inactivității, nedepunerea unor deconturi sau lipsa activității economice. În multe cazuri, chiar statul avea obligația de a reînregistra contribuabilul din oficiu. Aceste anulări au fost operate în temeiul art. 316 alin. (11) lit. a), d) și e) din Codul fiscal actual, respectiv art. 153 alin. (9) lit. a), b) d), e) f) și g) din Codul fiscal anterior. Toate aceste prevederi vizau situații administrative care conduceau la anularea codului TVA (inclusiv la cerere), nu comportamente frauduloase.
2. În perioada 2012 - prezent, statul român a aplicat aceste anulări într-un mod care contravine reglementărilor europene, așa cum s-a stabilit în cele din urmă prin Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene din 3 aprilie 2025, pronunțată în cauza C-164/24 Cityland.
3. CJUE a stabilit că radierea unei persoane impozabile din registrul TVA pentru nerespectări administrative trebuie să respecte principiul proporționalității, iar sancțiunile nu pot depăși ceea ce este necesar pentru atingerea scopului urmărit. Practica românească, însă, a generat efecte excesive și nejustificate.
4. Legislația fiscală aplicabilă contribuabililor cu cod de TVA anulat a fost sumară și neadaptată complexității situațiilor reale. Aceștia nu sunt nici persoane înregistrate, nici neînregistrate, iar efectele juridice ale anulării nu au fost reglementate coerent.
5. În loc să reglementeze un statut distinct, diferit atât de cel al persoanei înregistrate în scopuri de TVA, cât și de cel al persoanei neînregistrate, legislația a continuat să



opereze doar cu aceste două categorii, deși anularea codului de TVA produce efecte juridice specifice.

6. În lipsa unui cod valid, contribuabilul:
 - a) nu putea colecta TVA;
 - b) nu putea emite facturi cu TVA;
 - c) nu putea utiliza case de marcat în regim de plătitor;
 - d) nu avea obligații declarative în vectorul fiscal;
 - e) nu avea drept de deducere;
 - f) nu putea înscrie TVA pe facturi.
7. Chiar dacă, prin absurd, s-ar aprecia că obligația ar fi existat, contribuabilii sunt fără culpă, deoarece:
 - a) **nu au depășit plafonul legal;**
 - b) nu au înscris TVA pe facturi;
 - c) nu au dedus TVA;
 - d) nu au ascuns activități;
 - e) au declarat transparent veniturile;
 - f) au acționat în baza informațiilor oficiale furnizate de stat.
 - g) au plătit, iar statul a acceptat încasarea de taxe și contribuții pentru cota de venituri recalificată astăzi ca TVA.
8. Chiar dacă, prin absurd, s-ar aprecia că obligația ar fi existat, contribuabilii sunt fără culpă, deoarece prevederile existente nu au fost nici clare, nici previzibile.
9. Previzibilitatea legii presupune ca aceasta să fie redactată cu suficientă precizie pentru ca orice persoană să o poată înțelege și să poată anticipa consecințele aplicării ei.
10. Numărul mare de cazuri afectate, zeci de mii, demonstrează caracterul ambiguu al legislației, modificările frecvente, interpretările neunitare ale ANAF și lipsa unor



ghiduri oficiale. În acest context, devine aplicabil principiul „in dubio contra fiscum”.

11. Termenul „anulare” conduce, potrivit normelor legale, la concluzia unei anulări totale a regimului de persoană înregistrată în scopuri de TVA.
12. Cu toate acestea, nu au existat norme care să reglementeze, prin derogare de la efectul general al anulării, o eventuală obligație de colectare a TVA pentru operațiuni care, în mod normal, sunt scutite sau pentru contribuabili care nu depășesc plafonul legal. O astfel de obligație ar fi oricum contrară Directivei 112/2006 și jurisprudenței CJUE, întrucât ar încălca principiile neutralității, proporționalității și nediscriminării.
13. Mai mult, nu au existat norme metodologice care să explice cum ar trebui colectată efectiv TVA în lipsa unui cod valid, în condițiile în care contribuabilului i-a fost retras certificatul de înregistrare și indicativul „RO”.
14. Această lipsă de reglementare ar fi făcut imposibilă aplicarea în practică a unui mecanism de colectare similar celui aplicabil persoanelor înregistrate în scopuri de TVA.
15. Obligația de colectare și declarare a TVA nu a fost niciodată înscrisă în vectorul fiscal al acestor persoane, iar ANAF a confirmat în mod repetat inexistența unor obligații declarative prin includerea contribuabililor în „Listele albe”, care cuprind exclusiv contribuabili **fără obligații declarative restante**.



16. Sumele impuse astăzi de ANAF cu titlu de TVA sunt aceleași sume care, anterior, au fost tratate ca venituri impozabile. Contribuabilii nu au avut niciodată intenția de a fraudă; dimpotrivă, și-au declarat transparent veniturile și modul de determinare a acestora.
17. Nu există niciun risc de pierdere a unor venituri fiscale, deoarece nici contribuabilul, nici clienții săi nu au dedus TVA.
18. Încasarea TVA în acest moment ar reprezenta o încălcare a principiului neutralității și ar genera un venit suplimentar nejustificat pentru stat, venit pe care statul nu l-ar fi obținut dacă mecanismul TVA ar fi fost aplicat corect și la timp.
19. Reglementările art. 11 alin. (7), (9) și (11) din Codul fiscal confirmă că beneficiarii nu pot deduce TVA în perioada în care furnizorul are codul anulat și că dreptul de deducere se activează doar după reînregistrarea acestuia.
20. Totodată, autoritățile fiscale sunt obligate să respecte jurisprudența CJUE.
21. TVA nu poate fi utilizată ca sancțiune, întrucât art. 1 alin. (2) din Directiva 112/2006 stabilește că TVA este exigibilă doar după deducerea taxei suportate în etapele anterioare, art. 167 stabilește momentul nașterii dreptului de deducere, iar art. 203 prevede că TVA este datorată doar dacă este înscrisă pe factură. Contribuabilii vizați nu au avut cod de TVA, nu au înscris TVA pe facturi, nu au încasat TVA și nu au depășit plafonul legal.
22. Colectarea TVA și a accesoriilor pentru perioade care ajung până la șase ani reprezintă o măsură vădit disproporționată. Aceasta lovește contribuabili care nu



au avut nicio intenție de fraudă și este consecința unor probleme sistemice ale administrației publice, nu a comportamentului contribuabililor.

23. Codul administrativ stabilește obligații clare pentru autoritățile publice: respectarea proporționalității, satisfacerea interesului public, adaptabilitatea, profesionalismul, imparțialitatea, corectitudinea și transparența.
24. De asemenea, acesta reglementează răspunderea administrativă, civilă și patrimonială pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale sau prin carențe organizatorice ale serviciilor publice.
25. Statul răspunde pentru prejudiciile cauzate de funcționarii săi, iar funcționarii răspund disciplinar, contravențional sau patrimonial pentru încălcarea obligațiilor de serviciu, inclusiv pentru semnarea actelor ilegale.
26. În plus, principiile care guvernează activitatea ANAF - eficiență, transparență, tratament egal, respect față de contribuabili, coerență, predictibilitate și profesionalism - au fost încălcate în mod repetat în gestionarea acestei situații.
27. În concluzie, situația de astăzi a contribuabililor cu coduri de TVA anulate nu poate reprezenta altceva decât o problemă sistemică generată de deficiențe legislative, lipsa de claritate și previzibilitate, interpretări administrative neunitare, nerespectarea principiilor europene privind TVA și neîndeplinirea obligațiilor de către autoritățile fiscale.

28. Aplicarea retroactivă a TVA și a accesoriilor este nelegală, disproporționată, contravine dreptului european și produce prejudicii masive, afectând încrederea în administrația publică.

IV. Efectele negative asupra statului, bugetului public și economiei naționale

1. Situația creată prin impunerea retroactivă a unor obligații fiscale pe care contribuabilii nu le-au putut anticipa și nu le-au putut preveni nu afectează doar firmele vizate, ci generează un lanț de consecințe grave asupra statului român, asupra bugetului public și asupra întregii economii.
2. În prezent, mii de firme se confruntă cu obligații fiscale apărute peste noapte, în cantumuri imposibil de suportat, ceea ce le împinge inevitabil către insolvență.
3. Unele dintre aceste firme au intrat deja în procedura insolvenței, altele sunt pe punctul de a o face, iar familiile acestor contribuabili rămân fără resurse, pierzându-și mijloacele de trai. În loc să genereze venituri, acești oameni devin dependenți de sprijinul statului, ceea ce amplifică presiunea asupra sistemului social.
4. Pe termen scurt, efectul direct este *dispariția unui număr semnificativ de contribuabili activi*, ceea ce reduce baza de impozitare. Firmele care intră în insolvență nu mai plătesc impozit pe profit sau pe venit, nu mai achită contribuții sociale, nu mai generează TVA colectată și nu mai susțin activitatea economică



locală. În locul acestor venituri, statul se confruntă cu pierderi bugetare și cu o diminuare a fluxurilor financiare care susțin sistemele publice de sănătate, pensii și asigurări sociale.

5. În paralel, *crește numărul persoanelor care solicită ajutoare sociale*, indemnizații de șomaj sau alte forme de sprijin, ceea ce pune o presiune suplimentară pe bugetul de stat. *Familiile afectate nu mai pot susține consumul*, ceea ce duce la scăderea veniturilor din TVA și impozite indirecte, afectând lanțul economic în ansamblu.
6. În multe comunități mici, unde aceste firme reprezintă o parte importantă a activității economice, efectul este devastator: dispar locuri de muncă, scade consumul local, iar administrațiile locale pierd venituri esențiale.
7. Un alt efect major este *supraaglomerarea instanțelor de judecată*, care se vor confrunta în scurt timp cu un val de contestații fiscale, cereri de suspendare, litigii administrative și dosare de insolvență. Această încărcare suplimentară încetinește actul de justiție, generează costuri administrative ridicate și afectează capacitatea sistemului judiciar.
8. În plus, impredictibilitatea fiscală creată de aceste impuneri retroactive afectează grav *încrederea contribuabililor în administrația fiscală*.
9. Conformarea voluntară, un pilon esențial al oricărui sistem fiscal modern, este subminată atunci când contribuabilii percep statul ca fiind imprevizibil sau disproporționat în acțiunile sale. Această neîncredere poate conduce la scăderea



gradului de declarare voluntară, la creșterea litigiilor și la deteriorarea relației dintre stat și mediul de afaceri.

10. Totodată, există riscul real ca o parte dintre contribuabili să își mute activitatea în zona informală sau să renunțe complet la activitățile economice independente, ceea ce afectează suplimentar colectarea veniturilor bugetare.
11. Investitorii, atât locali, cât și străini, percep astfel de situații ca semnale de instabilitate fiscală, ceea ce poate duce la amânarea sau anularea unor investiții, cu efecte negative asupra creșterii economice.
12. În final, statul român riscă să suporte costuri semnificativ mai mari decât eventualele sume colectate prin aceste impuneri retroactive. Pierderea contribuabililor activi, creșterea cheltuielilor sociale, blocarea circuitului economic, deteriorarea încrederii în instituțiile fiscale și descurajarea investițiilor reprezintă consecințe directe ale unei situații generate de disfuncționalități legislative și administrative. În loc să consolideze bugetul, aceste măsuri îl vulnerabilizează, iar impactul negativ se va resimți pe termen lung în întreaga economie.

V. PROPUNERI DE SOLUȚII

1. Suspendarea controalelor și a executărilor silite până la clarificarea legislativă



2. Adoptarea unei măsuri de tip „amnistie fiscală”

Similar mecanismelor cuprinse în:

- Legea nr. 209/2015 privind anularea unor obligații fiscale,
- soluțiile adoptate după hotărârile CJUE *Salomie și Oltean* și *Senatex*.

Propunere: Anularea integrală a obligațiilor fiscale principale, accesorii și de nedeclarare stabilite pentru TVA aferent perioadelor în care contribuabilul a avut codul de TVA anulat, în situațiile în care:

- nu a existat fraudă,
- contribuabilul nu a depășit plafonul legal,
- nu a înscris TVA pe facturi,
- nu a dedus TVA,
- clienții nu au dedus TVA.

Această măsură ar elimina sarcina fiscală nejustificată plasată asupra contribuabililor și ar corecta eroarea sistemică a statului.

3. Reanalizarea tuturor deciziilor de impunere emise în aceste cazuri

În baza art. 11 alin. (11) Cod fiscal, ANAF este obligată să țină cont de jurisprudența CJUE. Reanalizarea poate fi realizată:

- din oficiu, prin procedură administrativă internă;
- la solicitare, în contextul emiterii deciziilor de soluționare a contestațiilor deja depuse;

4. Restituirea sumelor deja achitate



Pentru contribuabilii care au achitat TVA impus retroactiv și accesoriiile aferente, trebuie instituit un mecanism imediat, simplificat de restituire.

5. Reglementarea expresă a unui statut fiscal distinct pentru contribuabilii cu cod TVA anulat - Persoană impozabilă cu statut TVA restricționat

Considerăm că, pentru viitor, aceste situații pot fi rezolvate prin introducerea unui statut intermediar, cu reguli clare și norme metodologice complete privind tratamentul TVA aplicabil și obligațiile declarative.

România trebuie să reglementeze explicit acest statut pentru a preveni repetarea situației.

6. Emiterea unui ghid oficial ANAF privind tratamentul fiscal al contribuabililor cu cod TVA anulat.

Ghidul trebuie să clarifice obligațiile contribuabililor, obligațiile autorităților, limitele impunerii și să respecte Directiva TVA și jurisprudența CJUE. Acest ghid ar trebui referit pe fiecare decizie de anulare a codurilor TVA.

7. Implementarea unui sistem informatic care să notifice contribuabilul cu privire la incidența unei cauze de anulare a Codului TVA și să confere acestuia un preaviz rezonabil, pentru remediere (de ex. 30 de zile).

Acest sistem ar trebui de asemenea să prevină anulările automate, acestea fiind contrare Hotărârii Curții (Camera a zecea) din 3 aprilie 2025 (cerere



de decizie preliminară formulată de Administrativen sad Veliko Tarnovo – Bulgaria) – "Cityland" EOOD/Direktor na Direktsia "Obzhalvane i danachno-osiguritelnata praktika" – Veliko Tarnovo (Cauza C-164/24 (1) , Cityland) (Trimitere preliminară - Sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată - Directiva 2006/112/CE - Nerespectare sistematică a obligațiilor fiscale - Radierea persoanei impozabile din registrul de identificare în scopuri de taxă pe valoarea adăugată (TVA) - Principiul proporționalității), Publicat în Jurnalul Oficial al UE - C din 10 iunie 2025.

8. Stabilirea răspunderii administrative pentru prejudiciile cauzate

În temeiul Codului administrativ:

- autoritatea publică răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale,
- funcționarii răspund disciplinar și patrimonial dacă au acționat cu vinovăție.

Această măsură este necesară pentru a demonstra că nimeni nu este mai presus de lege și pentru a preveni repetarea situației.

9. Dialog instituțional real între Guvern, ANAF și mediul de afaceri

Crearea unui grup de lucru mixt care să analizeze impactul, propună soluții și să monitorizeze implementarea.



VI. Concluzii

1. Domnule Prim-ministru, așa cum puteți constata, situația prezentată nu este una punctuală, ci o problemă sistemică generată de deficiențe legislative și administrative acumulate în peste cincisprezece ani.
2. Situația contribuabililor ale căror coduri de TVA au fost anulate în perioada 2012 și până în prezent reprezintă una dintre cele mai grave **disfuncționalități sistemice ale administrației fiscale românești și se întâmplă pe mandatul dumneavoastră.**
3. În acest context, este necesară **o intervenție legislativă și administrativă urgentă, coerentă și proporțională, care să repare prejudiciile, să restabilească încrederea în Guvernul actual și în instituțiile statului și să alinieze practica fiscală la standardele europene.**
4. Vă solicităm, aşadar, să dispuneți demararea de urgență a unui proces de corectare a acestor efecte nedrepte, prin măsuri legislative și administrative adecvate, care să protejeze contribuabilii de sancțiuni disproporționate și să readucă sistemul fiscal în limitele legalității, predictibilității și echității.
5. Este un moment în care statul poate alege să repare și să protejeze în loc să distrugă, iar în acest fel va reconstrui încrederea mediului de afaceri, în loc să o piardă definitiv.



6. Avem convingerea că veți trata această problemă cu responsabilitatea și seriozitatea pe care o impune impactul ei asupra economiei și societății românești.

Cu respect,
Av. Alina Nica,
în numele unui grup de contribuabili afectați

E-mail: alina.nica@lawyeresse.ro;

Nr. Tel +40756167106