

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1.Descrierea situației actuale

A. În prezent, legislația în vigoare prevede funcționarea a două comisii care au competență de a emite soluții de aplicare unitară a legislației fiscale astfel:

- Comisia fiscală centrală, constituită în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, care are responsabilități de emiterie a deciziilor cu privire la aplicarea unitară a Codului fiscal;

- Comisia de proceduri fiscale, constituită în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, care are responsabilități de emiterie a deciziilor cu privire la aplicarea unitară a Codului de procedură fiscală și a legislației care intră în sfera de competență a Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice, activitatea de legislație Cod de procedură fiscală a trecut de la Agenția Națională de Administrare Fiscală la nivelul Ministerului Finanțelor Publice.

Având în vedere că atribuția de elaborare a legislației privind Codul de procedură fiscală revine în prezent Ministerului Finanțelor Publice, este oportun ca soluțiile de aplicare unitară vizând Codul de procedură fiscală să fie aprobate în aceleași condiții ca și soluțiile adoptate în aplicarea Codului fiscal.

În plus, nu se justifică existența, în Ministerul Finanțelor Publice, a două comisii, cu componență și reguli de funcționare diferite, care să emită decizii cu privire la aplicarea unitară a legislației fiscale.

Ținând cont de legătura indisolubilă dintre dreptul substanțial fiscal și dreptul procedural fiscal în sensul că, în Codul fiscal există prevederi procedurale speciale unui anumit



tip de impozit sau taxă și luând în considerare faptul că unele din deciziile Comisiei fiscale centrale (anterior înființării Comisiei de proceduri fiscale) au avut ca temei de emitere atât dispoziții din Codul fiscal cât și dispoziții din Codul de procedură fiscală sau alte legi speciale ce conțin dispoziții cu caracter fiscal sau vamal (a se vedea Decizia nr. 6/2004 aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1561/2004; Decizia nr. 7/2004 aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1716/2004; Decizia nr. 1/2006 aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 617/2006), de la 1 ianuarie 2009 și până în prezent nu au fost emise decizii de către cele două comisii (Comisia fiscală centrală și Comisia de proceduri fiscale) pentru a nu exista riscul emiterii unor soluții neunitare.

Ca urmare, *existența celor două comisii poate avea efecte negative asupra mediului de afaceri în situația în care vor fi emise de către cele două comisii decizii contradictorii vizând aceeași tematică sau tematici similare. Menționăm că desființarea Comisiei de proceduri fiscale nu implică încetarea unor raporturi de muncă/serviciu deoarece această comisie nu are o structură de sine stătătoare, membrii săi fiind demnitari sau funcționari publici din aparatul central al ANAF.*

B. Autoritatea de control a ANAF este limitată pentru a permite o abordare eficientă a economiei informale. Această autoritate poate fi întărită prin acordarea posibilității organelor de inspecție fiscală să aplice metode indirecte pentru a determina obligațiile fiscale ale unui contribuabil. Ca urmare, este necesară acordarea acestui drept organelor de inspecție fiscală, această măsură fiind deosebit de importantă pentru abordarea de ANAF a problemei evaziunii fiscale, mai ales în sectoarele informale și ilegale. Introducerea posibilității pentru organele de inspecție fiscală de a utiliza metodele indirecte de control constituie una dintre recomandările importante ale misiunii de asistență tehnică a FMI acordată ANAF în cursul anului 2009.

C. În prezent, pentru neachitarea la termenul de scadență a obligațiilor de plată fiscale, se datorează după acest termen majorări de întârziere în cuantum de 0,1% pentru fiecare zi de întârziere, până la data stingerii sumei datorate (36,5% pe an). Acest nivel este unul împovărător și care reprezintă o povară fiscală excesivă pentru contribuabili. În

proiectarea unui regim de sancțiuni pentru plățile întârziate, trebuie ca penalizările și dobânda să servească următoarelor obiective: penalitățile sunt menite să descurajeze neconformarea, în timp ce dobânda este destinată să protejeze valoarea reală a plăților reprezentând impozite, taxe și alte sume datorate bugetului general consolidat.

Pentru acest motiv, legislația fiscală ar trebui să stabilească penalitățile și dobânzile ca două instrumente separate. Nivelul dobânzii trebuie să fie peste rata dobânzii creditelor acordate de instituțiile financiare astfel încât să descurajeze contribuabilii de a utiliza arieratele ca surse de finanțare ale activităților lor dar nici să nu fie la un nivel foarte mare pentru a constitui un element împovărător pentru contribuabil. Penalitățile de întârziere trebuie să constituie o sancțiune pentru neplata la scadență, calculată ca un procent la nivelul sumei neplătite, astfel încât aceasta să crească în raport cu valoarea sumei neplătite și cu perioada de întârziere.

Această modificare a fost discutată și constituie și o propunere a misiunii de asistență tehnică a FMI acordată ANAF în cursul anului 2009.

Cu toate acestea, având în vedere că organele fiscale din cadrul administrației publice locale gestionează peste 12 milioane de contribuabili, capacitatea administrativă redusă și costurile ridicate generate de introducerea sistemului dobânzilor și penalităților, Ministerul Administrației și Internelor a solicitat introducerea unui sistem diferit de percepere a accesoriilor pentru plata cu întârziere sub forma majorărilor de întârziere în cuantum de 2% pe lună sau fracțiuni de lună de întârziere. Această măsură conduce la o simplificare administrativă pentru administrațiile publice locale, precum și la diminuarea costurilor de tipărire și comunicare a actelor administrative.

D. În prezent, există posibilitatea cesionării creanțelor fiscale administrate de ANAF ca modalitate de stingere a datoriilor contribuabililor. Cu toate acestea, din cauza riscurilor ce pot apare în ceea ce privește managementul arieratelor se impune renunțarea la utilizarea procedurii de cesiune a creanțelor fiscale. Această inițiativă este susținută și de recomandările experților FMI.

E. În prezent, plafonul creanțelor fiscale contestate, în



funcție de care se stabilește competența pentru soluționarea contestațiilor dintre direcția de specialitate constituită la nivel central și structurile specializate de la nivelul direcțiilor teritoriale ale ANAF, este stabilit la 1.000.000 lei. Aceasta a condus la înregistrarea unui număr mare de contestații de soluționat de către direcția de specialitate de la nivelul central al ANAF, cu consecința nerespectării termenului legal pentru soluționarea acestora.

Ca urmare, se impune creșterea plafonului astfel încât să existe o descongestionare a activității de soluționare a contestațiilor de la nivel central.

În ceea ce privește caracterul de urgență al măsurilor, acesta este dat și de respectarea angajamentelor în raporturile cu FMI/UE, astfel:

- **adoptarea prin ordonanță de urgență, până la finele lunii aprilie 2010, a legislației de îmbunătățire a administrației fiscale**, menționată la punctul 10 din Scrisoarea de intenție semnată de autoritățile române la București la 5 februarie 2010 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 19 februarie 2010, ratificată prin OUG nr. 10 din 23 februarie 2010 privind ratificarea Scrisorii de intenție, semnată de autoritățile române la București la 5 februarie 2010 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 19 februarie 2010, și pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2009 privind ratificarea Aranjamentului stand-by dintre România și Fondul Monetar Internațional, convenit prin Scrisoarea de intenție transmisă de autoritățile române, semnată la București la 24 aprilie 2009, și prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 4 mai 2009, precum și a Scrisorii suplimentare de intenție, semnată de autoritățile române la data de 8 septembrie 2009 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 21 septembrie 2009;
- **elaborarea și adoptarea de către Guvernul României, prin ordonanță de urgență, a legislației privind Codul de procedură fiscală, care vizează creșterea eficienței managementului fiscal, până la finele lunii aprilie 2010**, menționată la punctul B din Anexa I la Memorandumul suplimentar de înțelegere, dintre Uniunea Europeană și România, semnat la București la 18 februarie 2010 și la Bruxelles la 22 februarie 2010, ratificat prin OUG nr. 11 din 23 februarie 2010 privind ratificarea Memorandumului

	suplimentar de înțelegere (primul addendum la Memorandumul de înțelegere) dintre Uniunea Europeană și România, semnat la București la 18 februarie 2010 și la Bruxelles la 22 februarie 2010, la Memorandumul de înțelegere dintre Comunitatea Europeană și România, semnat la București și la Bruxelles la 23 iunie 2009, și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2009 pentru ratificarea Memorandumului de înțelegere dintre Comunitatea Europeană și România, semnat la București și la Bruxelles la 23 iunie 2009, și a Acordului de împrumut, în sumă de până la 5.000.000.000 euro, dintre România, în calitate de Împrumutat, Banca Națională a României, în calitate de agent al Împrumutatului, și Comunitatea Europeană, în calitate de Împrumutător, semnat la Luxemburg la 23 iunie 2009 și la București la 18 iunie 2009.
2. Schimbări preconizate	A: Abrogarea art. 4 din Codul de procedură fiscală și completarea art. 5 cu un nou alineat care stabilește competența Comisiei fiscale centrale, constituită potrivit art. 6 din Codul fiscal, de a emite decizii cu privire la aplicarea unitară a Codului de procedură fiscală, a legislației subsecvente acestuia precum și a normelor în legătură cu administrarea contribuțiilor sociale și a altor sume ce constituie venituri ale bugetului de stat ce intră în sfera de competență a Agenției Naționale de Administrare Fiscală. De asemenea, Comisia fiscală centrală este competentă pentru emiterea deciziilor cu privire la aplicarea unitară a legislației ce intră în sfera de aplicare a Agenției Naționale de Administrare Fiscală (de ex. OUG nr. 28/1999 privind obligația agenților economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale; OG nr. 75/2001 privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, etc.); B. Întărirea capacității funcției de control prin reglementarea dreptului organelor de inspecție fiscală de a stabili obligația fiscală prin utilizarea metodelor indirecte de reconstituire a veniturilor sau cheltuielilor, atunci când constată că evidențele contabile și fiscale sau declarațiile contribuabilului nu reflectă situația de fapt fiscală sau acestea nu le sunt puse la dispoziție. Regula generală sau altfel spus regula obișnuită sau directă de stabilire a bazei de impunere are în vedere veniturile și cheltuielile astfel cum acestea sunt înregistrate în evidențele contabile și fiscale. Înregistrarea operațiunilor în

evidențele contabile și fiscale reprezintă obligații ale contribuabilului conform diverselor acte normative (de ex. Legea contabilității nr. 82/1991, republicată).

Ori, atunci când nu există evidențe contabile sau acestea nu reflectă situația reală organelor fiscale trebuie să recurgă la o abordare indirectă pentru determinarea bazei de impunere. Aceasta înseamnă că se pleacă de la un element al bazei de impozitare prezumat a fi corect (de ex. o factură de utilități - energie electrică, apă; sumele existente în conturi bancare, etc.) sau alte asemenea elemente și se face reconstituirea veniturilor și după, caz, a cheltuielilor.

Utilizarea metodelor indirecte de reconstituire a veniturilor sau cheltuielilor reprezintă una din formele utilizate foarte des în statele UE pentru a se stabili starea de fapt fiscală a unui contribuabil în cazurile în care este evidentă denaturarea evidentelor contribuabilului față de realitatea activității.

C. Îmbunătățirea răspunsului în fața crizei în ceea ce privește colectarea arrieratelor prin revizuirea sistemului de percepere a creanțelor fiscale accesorii, în sensul înlocuirii sistemului majorărilor de întârziere cu unul mai flexibil, bazat pe dobânzi și penalități de întârziere, astfel:

- renunțarea la componenta sancționatorie din cuprinsul majorărilor de întârziere și stabilirea unui nivel al dobânzilor care să nu constituie o cauză de împovărare fiscală a contribuabililor, prin raportare la nivelul dobânzii medii bancare. Dobânda instituită va avea ca scop repararea prejudiciului adus statului prin întârzierea executării obligației de plată;

- instituirea obligației de plată a penalităților de întârziere în situațiile în care plata obligațiilor fiscale datorate nu se efectuează la termenul prevăzut de lege, ca sancțiune pentru încălcarea dispozițiilor legale cu privire la plata la scadență a obligațiilor fiscale;

- reglementarea, în cazul creanțelor administrate de organele fiscale ale autorităților administrației locale, a sistemului de percepere a accesoriilor pentru plata cu întârziere sub forma majorărilor de întârziere în cuantum de 2% pe lună sau fracțiune de lună de întârziere.

D. Reducerea riscurilor care pot apare în

	managementul arieratelor prin eliminarea posibilității cesionării creanțelor de către ANAF. E. Majorarea de la 1 milion lei la 3 milioane lei a plafonului creanțelor fiscale contestate care delimitează competența de soluționare a contestațiilor dintre direcția de specialitate constituită la nivel central și structurile specializate constituite la nivelul direcțiilor teritoriale ale ANAF, precum și transferul competenței de soluționare a contestației împotriva actelor de control financiar către organele emitente, în considerarea specificului acestor acte administrative și care nu au natura juridică a unor acte administrative fiscale. F. Corelarea Codului de procedură fiscală cu ultimele modificări aduse Codului fiscal în domeniul accizelor prin reglementarea sancțiunii în cazul contravențiilor definite la art. 206⁶⁹ alin. (7) din Codul fiscal.
3. Alte informații	Nu este cazul
Secțiunea a 3-a Impactul socio-economic al proiectului de act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Modificările aduse prin prezentul proiect de ordonanță de urgență produc efecte asupra conformării voluntare, creșterea volumului încasărilor la bugetul general consolidat și reducerii arieratelor.
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Schimbarea sistemului de majorări de întârziere cu unul mai flexibil, bazat pe dobânzi și penalități de întârziere, reprezintă o măsură favorabilă mediului de afaceri, povara fiscală fiind redusă, în contextul în care nivelul dobânzilor propus prin prezentul act normativ (0,05% pentru fiecare zi de întârziere) este inferior celui actual (0,1% pentru fiecare zi de întârziere), ceea ce conduce la un nivel de aproximativ 18% pe an. De asemenea, măsura care va conduce la decongestionarea activității de soluționare a contestațiilor, va avea un efect benefic asupra mediului de afaceri, prin reducerea timpului de soluționare a contestațiilor.
3. Impactul social	Nu este cazul.
Secțiunea a 4-a Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt,	

pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani) Nu este cazul.	
Secțiunea a 5-a Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare	
1. Proiecte de acte normative suplimentare	Elaborarea și adoptarea de către președintele ANAF a ordinelor privind aplicarea prevederilor prezentului act normativ.
2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie	Nu este cazul.
3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente	Nu este cazul.
4. Evaluarea conformității	Nu este cazul.
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Conform cu: - recomandările misiunii de asistență tehnică a FMI din anul 2009; - OUG nr. 99 din 22 septembrie 2009 privind ratificarea Aranjamentului stand-by dintre România și Fondul Monetar Internațional, convenit prin Scrisoarea de intenție transmisă de autoritățile române, semnată la București la 24 aprilie 2009, și prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 4 mai 2009, precum și a Scrisorii suplimentare de intenție, semnată de autoritățile române la data de 8 septembrie 2009 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 21 septembrie 2009; - OUG nr. 10 din 23 februarie 2010 privind ratificarea Scrisorii de intenție, semnată de autoritățile române la București la 5 februarie 2010 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 19 februarie 2010, și pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2009 privind ratificarea Aranjamentului stand-by dintre România și Fondul Monetar Internațional, convenit prin Scrisoarea de intenție transmisă de autoritățile române, semnată la București la 24 aprilie 2009, și prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 4 mai

	2009, precum și a Scrisorii suplimentare de intenție, semnată de autoritățile române la data de 8 septembrie 2009 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 21 septembrie 2009; - OUG nr. 11 din 23 februarie 2010 privind ratificarea Memorandumului suplimentar de înțelegere (primul addendum la Memorandumul de înțelegere) dintre Uniunea Europeană și România, semnat la București la 18 februarie 2010 și la Bruxelles la 22 februarie 2010, la Memorandumul de înțelegere dintre Comunitatea Europeană și România, semnat la București și la Bruxelles la 23 iunie 2009, și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2009 pentru ratificarea Memorandumului de înțelegere dintre Comunitatea Europeană și România, semnat la București și la Bruxelles la 23 iunie 2009, și a Acordului de împrumut, în sumă de până la 5.000.000.000 euro, dintre România, în calitate de împrumutat, Banca Națională a României, în calitate de agent al împrumutatului, și Comunitatea Europeană, în calitate de împrumutător, semnat la Luxemburg la 23 iunie 2009 și la București la 18 iunie 2009; - HG nr. 34 din 22 ianuarie 2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice.
6. Alte informații	Nu este cazul.
Secțiunea a 6-a Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	A fost respectată procedura prevăzută de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Proiectul a fost discutat în Comisia de dialog social a Ministerului Finanțelor Publice în data de 31 martie 2010.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul prezentului act normativ	

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care prezentul act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile <i>Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale</i> la elaborarea proiectelor de acte normative	Au fost consultate structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile <i>Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente</i>	Nu este cazul.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	A fost avizat favorabil de Consiliul Economic și Social. Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul OUG prin avizul nr. 480/2010.
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării actului normativ	Nu este cazul
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării prezentului act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Nu este cazul.
Secțiunea a 8-a Măsurile de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a prezentului act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Nu este cazul



Față de cele prezentate, a fost promovată prezenta **Lege** privind aprobarea Ordonanța de urgență a Guvernului pentru modificarea și **completarea** Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, **pe** care o supunem Parlamentului spre adoptare.

