



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1750 / JF22
DATA 11.09.2018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
546/19.09.2018

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală*, inițiată de domnul deputat USR Claudiu Iulius Năsui împreună cu un grup de parlamentari PNL, USR, Independenți, Neafiliați (Bp. 328/2018).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, astfel încât, executarea silită și, în special, popririle înființate de organele fiscale să fie supuse procedurii de încuviințare a executării silite de către instanțele de executare, respectiv ca activitatea de instituire a măsurilor asigurătorii și executarea silită a creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat să fie încuviințată de instanțele competente potrivit dispozițiilor *Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inclusiv în ceea ce privește modalitățile concrete de executare silită.

Potrivit „*Expunerii de motive*”, „în prezent, legislația românească prevede că pentru executare silită este nevoie de încuviințarea instanțelor judecătorești tocmai pentru că riscă să fie afectat un drept fundamental al românilor, dreptul de proprietate privată. Cu toate acestea, aceste reguli nu sunt valabile în cazul organelor fiscale, care pot proceda la acțiuni de executare silită pe cale pur administrativă fără a avea nevoie de încuviințarea instanțelor judecătorești”.

De asemenea, inițiatorii menționează că acest demers legislativ contribuie la „îmbunătățirea cadrului fiscal din România, prevenirea incidentelor conexe popririlor, consolidarea relației autorităților fiscale cu contribuabilii”.

II. Observații

1. Menționăm că, de regulă, administrarea creanțelor fiscale, care cuprinde activitățile desfășurate de organele fiscale în legătură cu declararea, stabilirea, controlul și colectarea creanțelor fiscale se realizează potrivit *Legii nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, care reprezintă dreptul comun în ceea ce privește drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează, cu excepția cazului când prin lege se prevede altfel.

Subliniem că procedura de recuperare a creanțelor fiscale are ca fundament *principiul constituțional* reglementat la art. 56 din *Constituția României, republicată*, potrivit căruia „Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice”.

În cazul procedurii fiscale se prevede că, în caz de neachitare a obligațiilor fiscale începe executarea silită prin comunicarea de către organul fiscal a somației, care este primul act de executare silită și are scopul de a oferi contribuabilului posibilitatea executării voluntare a obligației sale.

După comunicarea somației, debitorul are un termen de 15 zile de a stinge debitul, în caz contrar, organul de executare continuă procedurile de executare.

Totodată, potrivit prevederilor art. 236 alin. (12) din *Legea nr. 207/2015*, poprirea bancară se poate înființa numai după trecerea unui termen de 15 zile de la comunicarea somației.

Ca urmare a celor menționate mai sus, legiuitorul a prevăzut un termen rezonabil de achitare voluntară a obligațiilor fiscale restante.

În plus, art. 237 alin. (1) din *Legea nr.207/2015*, stabilește faptul că, atunci când organul de executare silită este înștiințat de terțul poprit că nu datorează vreo sumă de bani debitorului urmărit, dar organul de executare silită deține informații și documente care indică că terțul poprit datorează sume debitorului, organul de executare silită se poate adresa instanței judecătorești în a cărei rază teritorială se află domiciliul sau sediul terțului poprit pentru menținerea sau desființarea popririi.

În contextul celor prezentate, procedura de recuperare a creanțelor fiscale este o procedură administrativă, rolul instanței judecătorești fiind evidențiat la art. 260¹ din *Legea nr.207/2015*, în sensul că poate cenzura orice act de executare efectuat cu încălcarea dispozițiilor legale.

¹ (1) Persoanele interesate pot face contestație împotriva oricărui act de executare efectuat cu încălcarea prevederilor prezentului cod de către organele de executare silită, precum și în cazul în care aceste organe refuză să îndeplinească un act de executare în condițiile legii.

(2) Dispozițiile privind suspendarea provizorie a executării silite prevăzute de Codul de procedură civilă, republicat, nu sunt aplicabile.

(3) Contestația poate fi făcută și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de alt organ jurisdicțional și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege.

(4) Contestația se introduce la instanța judecătorească competentă și se judecă în procedură de urgență.

De asemenea, în ceea ce privește **art. 2** din inițiativa legislativă, precizăm că în aplicarea prevederilor *Legii nr. 207/2015* nu au fost emise norme metodologice.

2. Având în vedere că prin inițiativa legislativă se propune reglementarea obligației organelor fiscale de a solicita instanțelor judecătorești încuviințarea instituirii măsurilor asigurătorii, în condițiile existenței unui volum mare al deciziilor de instituire a măsurilor asigurătorii la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) și în lipsa unui studiu de impact referitor la efectul asupra activității instanțelor judecătorești, considerăm că se creează premisele blocării, sau cel puțin aglomerării activității acestora, inclusiv premisele stabilirii unor termene mari pentru soluționarea cererilor.

De asemenea, considerăm că o astfel de modificare va presupune alocarea suplimentară de resurse umane în ceea ce privește personalul cu atribuții de reprezentare a ANAF în fața instanțelor de judecată, prin intermediul căruia vor fi formulate cererile de încuviințare a măsurilor asigurătorii.

Mai mult, o astfel de modificare va conduce la o majorare a intervalului de timp în care vor fi instituite măsurile asigurătorii, având în vedere perioada de timp relativ mare pentru finalizarea unui proces civil, diminuându-se în acest mod eficacitatea acestui mecanism de reacție împotriva pericolului de sustragere, ascundere ori risipire a patrimoniului contribuabililor care înregistrează obligații fiscale, ajungându-se în situația în care mecanismul de instituire a măsurilor asigurătorii să nu își mai atingă scopul.

3. Subliniem faptul că ar fi trebuit să se aibă în vedere perioada mare de timp care va exista între momentul inițierii demersurilor de instituire a măsurilor asigurătorii și momentul încuviințării lor de către instanțele de judecată, organele de control fiscal care intenționează dispunerea măsurilor asigurătorii fiind, astfel nevoite să monitorizeze mai atent contribuabilul în cauză, pentru a constata eventualele încercări ale acestuia de a-și ascunde sau risipi patrimoniul.

De asemenea, precizăm că prin existența acestui interval mare de timp între momentul demarării acțiunilor de instituire a măsurilor asigurătorii și momentul dispunerii lor efective, se creează premisele ca volumul și natura activelor identificate la cele două momente să difere, în sensul diminuării activelor care să facă obiectul măsurilor asigurătorii (cu precădere a activelor vandabile), organul de control fiind lipsit de pârghiile necesare stopării acestor acțiuni, chiar și în condițiile identificării unui astfel de comportament al contribuabilului, ceea ce, de asemenea, va conduce la o diminuare a eficacității mecanismului de instituire a măsurilor asigurătorii.

4. În materia măsurilor asigurătorii, *Codul de procedură fiscală*, care constituie procedura de drept comun pentru administrarea creanțelor,

reglementează, la art. 213 alin. (13) și (14), modul de contestare, atât în ceea ce privește decizia de instituire a măsurilor asigurătorii, cât și cu privire la actele prin care acestea se duc la îndeplinire, astfel:

„(13) Prin derogare de la prevederile art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, împotriva deciziei prin care se dispune instituirea măsurilor asigurătorii, prevăzute la alin. (4), cel interesat poate face contestație, în termen de 30 de zile de la comunicare, la instanța de contencios administrativ competentă, fără a fi necesară parcurgerea procedurii prealabile.

(14) Împotriva actelor prin care se duc la îndeplinire măsurile asigurătorii cel interesat poate face contestație la executare în conformitate cu prevederile art. 260 și 261”.

Din analiza Notei de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul financiar-fiscal, care a modificat, printre altele, prevederile art. 213 alin. (13), în forma în care este menționat mai sus, reiese că această modificare s-a făcut tocmai *„în scopul simplificării procedurii de soluționare a contestațiilor sub aspectul măsurilor asigurătorii dispuse de organul fiscal, având în vedere că acest gen de măsuri au, în cele mai multe cazuri, un impact financiar semnificativ și imediat asupra contribuabilului”.*

Prin raportare la prevederile art. 213 din Legea nr. 207/2015, se dispun măsuri asigurătorii sub forma popririi asigurătorii și sechestrului asigurător asupra bunurilor mobile și/sau imobile proprietate a debitorului, precum și asupra veniturilor acestuia, în cazuri excepționale, respectiv în situația în care există pericolul ca acesta să se sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea. În acest sens, rezultă că organul fiscal trebuie să asigure o proporție justă între scopul urmărit (descurajarea de la acte de neconformare și respectiv recuperarea, integral și cu celeritate, a creanțelor fiscale ale statului, estimate sau stabilite prin act administrativ fiscal) și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia (asigurarea condițiilor de preservare a acestui drept de recuperare).

Menționăm că măsurile asigurătorii se dispun numai în cazuri excepționale, respectiv, în cauzele în care există indicii temeinice cu privire la comportamentul fiscal inadecvat al contribuabililor.

Apreciem că, în definirea comportamentului fiscal inadecvat, subzistă atât o componentă extrinsecă care nu se referă la materia supusă controlului, fiind în raport de cauzalitate cu alți factori care configurează pericolul de sustragere, cât și o componentă intrinsecă (faptul că respectivul contribuabil prezintă o situație fiscală scriptică prin care se disimulează sau se ascund elementele de patrimoniu - sume de bani, datorii sau creanțe).

5. Totodată, în ceea ce privește mențiunea înscrisă în *Expunerea de motive*, potrivit căreia dispozițiile Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală,

afectează drepturi și libertăți fundamentale, astfel cum acestea sunt prevăzute de Constituția României, menționăm că, în opinia noastră, singura instituție abilitată în a se pronunța cu privire la constituționalitatea sau neconstituționalitatea unor prevederi legale este Curtea Constituțională a României.

În cazul executării silite a creanțelor fiscal-bugetare, spre deosebire de dreptul comun, există o procedură specială reglementată de *Codul de procedură fiscală*, care se completează, acolo unde acest act normativ nu dispune, cu prevederile *Legii nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare* și ale *Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în măsura în care acestea pot fi aplicabile raporturilor dintre autorități publice și contribuabili/plătitori.

Prin reglementarea specială dată executării silite a creanțelor fiscal-bugetare de *Codul de procedură fiscală* s-a avut în vedere de către legiuitor operativitatea organului de executare, lăsându-i-se astfel independența operativă.

Această procedură stabilește întâietatea executării silite fiscale, față de executarea silită declanșată potrivit procedurii de drept comun.

Modificările propuse a fi aduse *Codului de procedură fiscală*, respectiv ca măsurile asigurătorii sub forma popririi și sechestrului asigurător să se poată realiza după încuviințarea acestora de către instanța competentă, potrivit *Codului de procedură civilă*, vor conduce la întâzieri semnificative în procesul de colectare (recuperare a creanțelor fiscal-bugetare) prin executare silită și, de asemenea, în această situație, debitorul ar putea să sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea.

În dreptul procesual civil înființarea măsurilor asigurătorii și executarea silită sunt supuse încuviințării instanțelor judecătorești competente - soluții normative care prezintă avantaje incontestabile, reliefate în doctrină și confirmate de jurisprudența (inclusiv mai recentă) a Curții Constituționale².

Pe de altă parte, precizăm că instanța română de contencios constituțional a constatat, în raport cu critici care vizau, în esență, împrejurarea că titlurile executorii fiscale emise pe cale administrativă erau exceptate de la controlul judecătoresc prealabil, constituționalitatea dispozițiilor *Codului de procedură fiscală* referitoare la condițiile prealabile începerii executării silite a creanțelor fiscale (a se vedea, doar cu titlu de exemplu, *Deciziile Curții Constituționale nr. 658/2006*³, *nr. 1291/2008*⁴, *nr. 246/2010*⁵, *nr. 519/2011*⁶, *nr. 1221/2011*⁷ sau *nr. 524/2014*⁸);

² A se vedea cel puțin *Deciziile Curții Constituționale nr. 458/2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 373¹ din Codul de procedură civilă, astfel cum au fost modificate prin art. 1 pct. 13 din Legea nr. 459/2006 (M.Of. nr. 256 din 17 aprilie 2009) și nr. 895/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 641 și art. 666 din Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 84 din 4 februarie 2016)*;

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 137 și art. 141 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală și ale art. 29 alin. (6) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (M.Of. nr. 971 din 5 decembrie 2006).

Potrivit prevederilor art. 632 din *Codul de procedură civilă*, executarea silită se realizează numai în temeiul unui titlu executoriu, prin aceasta înțelegându-se hotărârile executorii, hotărârile definitive, precum și orice alte hotărâri sau înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare. În domeniul fiscal, însă, titlul de creanță fiscală devine *ope legis* titlu executoriu, dându-se astfel expresie, într-un domeniu particular, reglementării cu caracter general adoptate de legiuitor în limitele competenței sale constituționale.

Așa cum reține și Curtea Constituțională, în domeniul valorificării creanței fiscale, potrivit prevederilor *Codului de procedură fiscală*, executarea silită a creanțelor fiscale sau a obligațiilor fiscale reprezintă o modalitate de stingere a obligației fiscale sau a creanței fiscale. În acest sens sunt prevederile art. 22 din *Codul de procedură fiscală*, potrivit cărora „creanțele fiscale se sting prin plată, compensare, executare silită, scutire, anulare, prescripție, dare în plată și prin alte modalități prevăzute expres de lege”. Executarea silită prin care se urmărește valorificarea unor creanțe fiscale face obiectul unor reglementări juridice speciale, reglementări prevăzute de *Codul de procedură fiscală*. Caracterul de reglementare specială a *Codului de procedură fiscală*, față de dispozițiile de drept comun în materie civilă, este conferit chiar de către dispozițiile acestui act normativ, sens în care art. 3 alin. (2) din *Codul de procedură fiscală* prevede că acolo „unde prezentul cod nu dispune se aplică prevederile *Codului de procedură civilă*”. Așadar, normele juridice privind administrarea și executarea creanțelor fiscale sunt derogatorii de la dreptul comun, reprezentat de *Codul de procedură civilă*, fiind aplicabil principiul *specialia generalibus derogant*.

6. Menționăm că măsurile propuse se află în contradicție cu prevederile *Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, *Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările și completările ulterioare* și *Legii nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, potrivit prevederilor art. 61 din *Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*:

„Actele încheiate de unele organe de constatare

⁴ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. d), art. 141 și art. 145 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 135 din 4 martie 2009).

⁵ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 141, art. 142 și art. 143 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 353 din 28 mai 2010).

⁶ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 141 și art. 145 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 355 din 23 mai 2011).

⁷ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 137, art. 141, art. 145 și art. 149 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 773 din 2 noiembrie 2011).

⁸ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 141 din capitolul VIII intitulat "Stingerea creanțelor fiscale prin executare silită" al titlului VIII din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 935 din 22 decembrie 2014).

(1) Ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate: (...)

b) organele de control și cele de conducere ale autorităților administrației publice, ale altor autorități publice, instituții publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile săvârșite în legătură cu serviciul de către cei aflați în subordinea ori sub controlul lor;

(2) Organele prevăzute la alin. (1) au obligația să ia măsuri de conservare a locului săvârșirii infracțiunii și de ridicare sau conservare a mijloacelor materiale de probă. În cazul infracțiunilor flagrante, aceleași organe au dreptul de a face percheziții corporale sau ale vehiculelor, de a-l prinde pe făptuitor și de a-l prezenta de îndată organelor de urmărire penală”.

De asemenea, art. 11 din *Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*, prevede că :„În cazul în care s-a săvârșit o infracțiune prevăzută de prezenta lege, luarea măsurilor asigurătorii este obligatorie”.

Totodată, la art. 32 din *Legea nr. 656/2002* se prevede că: „În cazul în care s-a săvârșit o infracțiune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, luarea măsurilor asigurătorii este obligatorie”.

Se constată astfel că, în exercitarea atribuțiilor de control, organele fiscale atunci când constată existența indiciilor temeinice cu privire la aspectele care pot întruni elementele constitutive ale infracțiunilor anterior menționate, au obligația dispunerii măsurilor asigurătorii.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ
PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului