



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru instituirea mecanismului de compensare a unor obligații fiscale cu sume de recuperat din bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate*, inițiată de domnul deputat UDMR Mikós Zoltán împreună cu un grup de parlamentari UDMR (Bp.247/2024).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune instituirea unui mecanism de compensare a sumelor pe care angajatorii le au de recuperat de la bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (FNUASS), reprezentând indemnizații pentru incapacitate temporară de muncă, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, cu modificările și completările ulterioare*, cu unele obligații fiscale ale contribuabililor, chiar dacă aceste creanțe sunt administrate de instituții diferite și prin bugete diferite.

De asemenea, se precizează că obligațiile fiscale ale contribuabililor incluse în mecanismul de compensare propus prin inițiativa legislativă sunt cele prevăzute la art.2 alin.(1) lit.a)-g) și alin.(2) din *Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*¹.

¹ ART. 2

Impozitele, taxele și contribuțiile sociale obligatorii reglementate de Codul fiscal

(1) Impozitele și taxele reglementate prin prezentul cod sunt următoarele:

a) impozitul pe profit;

b) impozitul pe veniturile microîntreprinderilor;

II. Observații

1. În ceea ce privește compensarea, precizăm că art.167 din *Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală* stabilește condițiile în care operează compensarea de drept în materie fiscală. Odată îndeplinite condițiile, compensarea operează în puterea legii, la data la care creanțele există deodată, fiind, deopotrivă, certe, lichide și exigibile.

Principiul de bază al compensării este ca cele două subiecte ale raportului juridic fiscal (statul, pe de o parte, și contribuabilul, pe de altă parte) să fie, deopotrivă, debitor și creditor unul față de celălalt.

A doua condiție care trebuie îndeplinită este ca respectivele creanțe să fie administrate de aceeași autoritate publică.

Prin urmare, dacă un debitor datorează la Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) pe de o parte, impozite, taxe, contribuții și, pe de altă parte, are de încasat de la ANAF sume plătite în plus ori TVA de rambursat, compensarea se realizează de drept, de către ANAF, până la concurența sumei celei mai mici.

În ipoteza în care debitorul datorează la ANAF impozite, taxe, contribuții, dar are de încasat diverse sume de la alte autorități publice, compensarea fiscală reglementată de *Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, nu operează, întrucât sumele nu sunt administrate de aceeași autoritate publică.

În plus față de regula generală a compensării, s-a reglementat, la alin.(3) al art.230 din *Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală*², un mecanism fiscal care să permită ANAF să nu mai execute bunurile debitorului dacă acesta are de încasat sume certe, lichide și exigibile de la o autoritate publică, ci executarea silită să se realizeze prin poprirea respectivelor sume dacă debitorul prezintă la ANAF o adeverință eliberată de respectiva autoritate publică prin care sunt certificate sumele pe care le are de primit.

c) impozitul pe venit;

d) impozitul pe veniturile obținute din România de nerezidenți;

e) impozitul pe reprezentante;

f) taxa pe valoarea adăugată;

g) accizele; (...)

(2) Contribuțiile sociale obligatorii reglementate prin prezentul cod sunt următoarele:

a) contribuțiile de asigurări sociale, datorate bugetului asigurărilor sociale de stat;

b) contribuția de asigurări sociale de sănătate, datorată bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate;

c) contribuția asiguratorie pentru muncă, datorată bugetului general consolidat

² (3) În cazul în care debitorul are de încasat sume certe, lichide și exigibile de la autorități sau instituții publice, executarea silită se continuă prin poprirea acestor sume ori de câte ori, ulterior comunicării somației, se depune la organul fiscal un document eliberat de autoritatea sau instituția publică respectivă prin care se certifică că sumele sunt certe, lichide și exigibile. Prevederile art. 236 se aplică în mod corespunzător.

Precizăm că mecanismul de compensare propus prin inițiativa legislativă contravine legilor de bază aplicabile finanțelor publice.

2. La art.1 alin.(1) din inițiativa legislativă, se propune instituirea unui nou mecanism de compensare, diferit de cel care operează de drept în materie fiscală, ceea ce considerăm că este o derogare de la regula generală reglementată la art.167 din *Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală*.

De asemenea, având în vedere că alin.(1) al art.167 din *Codul de procedură fiscală*³ reglementează că procedura de compensare se efectuează „*până la concurența celei mai mici sume*”, apreciem că era necesară completarea art.1 alin.(1) din inițiativa legislativă cu reglementări în ceea ce privește limita până la care se poate efectua compensarea, respectiv cu sintagma „*până la concurența celei mai mici sume*”.

Totodată, sintagma „*inclusiv a obligațiilor accesorii*”, regăsită în art. 1 alin.(1), este superfluă, întrucât obligațiile fiscale accesorii au același regim juridic cu acela al obligațiilor principale.

3. Referitor la alin.(2) al art.2 din inițiativa legislativă, apreciem că era necesară detalierea mecanismului de compensare prin intermediul mijloacelor electronice, inclusiv raportat la schimbul de informații, având în vedere prevederile alin.(1¹) ale art.69 din *Codul de procedură fiscală*⁴, care instituie obligativitatea ca autoritățile publice/instituțiile publice/instituțiile de interes public să se înroleze în sistemul informatic PatrimVen, context în care considerăm că era necesar ca inițiativa legislativă să fie completată cu dispoziții în acest sens.

4. În ceea ce privește dispozițiile art. 3 din inițiativa legislativă, precizăm că, pentru o reglementare completă și pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor inițiativei, apreciem că era necesară reglementarea termenelor în care urmează să fie derulate procedurile

³ ART. 167

Compensarea

(1) Prin compensare se sting creantele statului sau unitatilor administrativ-teritoriale ori subdiviziunilor acestora reprezentand impozite, taxe, contributii si alte sume datorate bugetului general consolidat cu creantele debitorului reprezentand sume de rambursat, de restituit sau de plata de la buget, pana la concurenta celei mai mici sume, cand ambele parti dobandesc reciproc atat calitatea de creditor, cat si pe cea de debitor, cu conditia ca respectivele creante sa fie administrate de aceeasi autoritate publica, inclusiv unitatile subordonate acesteia. Prin sume de plata de la buget se inteleg sumele pe care statul sau unitatea/subdiviziunea administrativ-teritoriala trebuie sa le plateasca unei persoane, inclusiv cele care rezulta din raporturi juridice contractuale, daca acestea sunt stabilite prin titluri executorii.

⁴ (1¹) Autoritatile publice, institutiile publice sau de interes public sunt obligate sa se inroleze in sistemul informatic PatrimVen, astfel cum acesta este definit la art. 70¹ alin. (2)

necesare compensării (spre ex., termenul în care solicită FNUASS situația sumelor de recuperat sau clarificările necesare de la gestionarul FNUAS etc.).

5. Referitor la propunerea de la alin.(3) al art.5 din inițiativa legislativă, menționăm că, potrivit prevederilor din *Codul de procedură fiscală*, formularele necesare și instrucțiunile de utilizare privind administrarea creanțelor fiscale de către organul fiscal central se aprobă prin ordin al președintelui ANAF.

Astfel, considerăm că modalitatea de punere în aplicare a prevederilor inițiativei legislative este necesar să se aprobe prin ordin comun al președintelui ANAF și al gestionarului FNUASS.

6. În *Expunerea de motive* a inițiativei legislative se precizează că operarea compensării va respecta ordinea prevăzută la art.165 din *Codul de procedură fiscală*, respectiv începând cu cele mai vechi, respectând proporționalitatea în cazul în care sumele nu sunt îndestulătoare pentru stingerea tuturor obligațiilor certe, lichide și exigibile.

Astfel, considerăm că era necesar ca inițiatorii să aducă clarificări în acest sens, respectiv să se facă trimitere la ordinea de stingere prevăzută la art.165 din *Codul de procedură fiscală*.

De asemenea, considerăm că derogarea de la regula generală, propusă prin inițiativa legislativă, poate genera o serie de probleme, cum ar fi crearea unui tratament discriminatoriu față de ceilalți contribuabili.

Această propunere poate crea un avantaj unor categorii de contribuabili față de alți contribuabili care nu au de recuperat sume de la buget reprezentând concedii medicale, dar au alte sume de recuperat de la alte autorități ale statului.

Totodată, din perspectiva stingerii obligațiilor fiscale restante, în evidențele fiscale este necesar să existe sumele de restituit, care vor face obiectul compensării, înregistrate în conturile de venituri bugetare gestionate de către organele fiscale ale ANAF.

7. Semnalăm că inițiativa legislativă este susceptibilă a prezenta *vicii de neconstituționalitate* prin prisma prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituție* și a exigențelor de calitate pe care o lege trebuie să le întrunească.

Exigențele de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din *Constituție* impun ca aceasta să întrunească trei cerințe de calitate - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea Constituțională a statuat⁵ că respectarea legilor este

⁵ Spre exemplu, Decizia nr.1/2014, Decizia nr.846/2020, Decizia nr.193/2022.

obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita ipotezei normative a legii. Detaliind cele trei exigențe, Curtea a precizat că cerința de claritate vizează caracterul neechivoc al reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea privește scopul și consecințele pe care le antrenează.

Menționăm, totodată, că, în jurisprudența sa⁶, Curtea Constituțională a arătat că prin reglementarea normelor referitoare la tehnica legislativă legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Astfel, *„respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”* iar *„nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ion-Marcu CIOLACU
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

⁶ Decizia nr.26/2012 și Decizia nr.448/2013.