

EXPUNERE DE MOTIVE

la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2019 privind reglementarea unor măsuri pentru stingerea unor obligații fiscale și bugetare, precum și unele măsuri referitoare la obligațiile de plată aferente împrumuturilor din venituri din privatizare și împrumuturilor contractate de statul român de la instituții de credit și subîmprumutate operatorilor economici

Secțiunea 1. Titlul proiectului de act normativ

Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2019 privind reglementarea unor măsuri pentru stingerea unor obligații fiscale și bugetare, precum și unele măsuri referitoare la obligațiile de plată aferente împrumuturilor din venituri din privatizare și împrumuturilor contractate de statul român de la instituții de credit și subîmprumutate operatorilor economici.

Secțiunea a 2-a. Motivul emiterii actului normativ

2.1. Descrierea situației actuale

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2019 reglementează o modalitate specială de stingere a obligațiilor fiscale și bugetare „administrare de instituții ale administrației publice centrale”, prin trecerea unor active funcționale în proprietatea publică a statului. Aplicarea acestei sintagme creanțelor bugetare ale statului rezultate din operațiuni derulate, potrivit legii, în numele și în contul statului de instituții de credit sau de alte entități mandatate a generat, în practică, două interpretări: prima, potrivit căreia aceste creanțe se încadrează în domeniul de aplicare, întrucât aparțin statului și se cuvin bugetului general consolidat; a doua, potrivit căreia nu s-ar încadra, întrucât entitatea care le recuperează nu este o instituție a administrației publice centrale. Ambele interpretări sunt susceptibile de argumentare, ceea ce reprezintă situația unei norme insuficient de clare, în sensul art. 8 alin. (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

Administrarea creanțelor fiscale este definită de art. 1 pct. 2 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală ca ansamblul a cinci categorii de activități desfășurate de organele fiscale: înregistrarea fiscală a contribuabililor; declararea, stabilirea, controlul și colectarea creanțelor; soluționarea contestațiilor; asistența și îndrumarea contribuabililor; aplicarea sancțiunilor. O instituție de credit sau o altă entitate mandatată nu desfășoară aceste activități, cu excepția operațiunii de recuperare — parte a colectării — pe care o exercită în numele și în contul statului. Administrarea acestor creanțe revine, prin urmare, structurilor de specialitate ale Ministerului Finanțelor, care este o instituție a administrației publice centrale, entitatea mandatată având rolul de agent de recuperare. Condiția prevăzută la art. 1 alin. (1) din ordonanță este, așadar, îndeplinită. Pentru înlăturarea definitivă a echivocului, proiectul renunță însă la criteriul administrării în delimitarea domeniului de aplicare și îl înlocuiește cu criteriul titularității dreptului de creanță al statului — criteriu obiectiv, verificabil și independent de entitatea prin care se realizează recuperarea.

2.2. Schimbările preconizate

Proiectul clarifică modul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2019 acestor creanțe, prin: (i) definirea, la art. 1 alin. (2) lit. e), a creanțelor rezultate din operațiuni derulate în numele și în contul statului; (ii) definirea, la art. 1 alin. (2) lit. f), a instituțiilor creditoare, prin criteriul titularității dreptului de creanță al statului; (iii) corelarea, prin trimitere la aceste definiții, a normelor privind domeniul de aplicare (art. 1 alin. (1)), stingerea creanțelor (art. 2 alin. (1)) și extinderea procedurii (art. 3¹); (iv) unificarea terminologiei privind instituțiile creditoare, la art. 2 alineatele (2), (3), (7), (8) și (12); (v) reglementarea regimului garanțiilor

reale constituite în favoarea statului după transferul bunului în proprietate publică (art. 2 alin. (12¹)); (vi) reglementarea situației procedurilor aflate în curs la data intrării în vigoare a legii (art. II).

Reglementarea regimului garanțiilor reale este impusă de caracterul inalienabil și inesesizabil al bunurilor proprietate publică, potrivit art. 861 din Codul civil: menținută după transfer, o garanție reală ar rămâne înscrisă, dar lipsită de obiect, blocând operațiunile subsecvente, inclusiv concesiunea. Soluția propusă — dobândirea bunurilor libere de sarcini și încetarea de drept a garanțiilor constituite în favoarea statului, proporțional cu valoarea bunurilor trecute în proprietatea publică — aplică principiul potrivit căruia garanția accesorie urmează soarta obligației principale. Soluția preia modelul consacrat în dreptul insolvenței, unde bunurile înstrăinate în cadrul procedurii se dobândesc libere de sarcini, și păstrează, pentru partea de creanță rămasă nestinsă, drepturile de recuperare ale creditorului, potrivit dreptului comun. Norma produce efecte indiferent de instituția prin care statul își exercită drepturile și nu aduce atingere obligației de a obține acordul scris al celorlalți creditori garantați, prevăzută la art. 2 alin. (12) din ordonanță.

Soluția este confirmată de mai multe elemente. În primul rând, art. 1 alin. (1) nu enumeră creditori, ci descrie o categorie, iar ordonanța nu conține nicio dispoziție de excludere; excepțiile de la o regulă generală sunt de strictă interpretare, iar art. 2 alin. (1) din Codul de procedură fiscală prevede expres că dispozițiile sale se aplică administrării creanțelor datorate bugetului general consolidat indiferent de autoritatea care le administrează. În al doilea rând, mandatarea unor entități să deruleze operațiuni în numele și în contul statului este un tipar legislativ consacrat — de exemplu, Exim Banca Românească (Legea nr. 96/2000), Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM (OUG nr. 60/2009 și OUG nr. 110/2017), Fondul Român de Contragarantare, Fondul de Garantare a Creditului Rural, Ministerul Finanțelor prin fondul de risc (OUG nr. 64/2007) — creanțele rezultate având, în toate cazurile, aceeași natură de creanțe bugetare ale statului și același regim de recuperare. În al treilea rând, ordonanța reglementează ea însăși, în Capitolul II, creanțe ale statului rezultate din împrumuturi, subîmprumuturi și garanții de stat, iar art. 10 alin. (5) le corelează expres cu operațiunea de trecere a activelor funcționale energetice în proprietatea publică a statului, reglementată de Capitolul I; o interpretare de excludere ar introduce o contradicție internă a aceluiași act normativ, contrară art. 13 din Legea nr. 24/2000.

Intervenția respectă principiul nediscriminării pe trei paliere: între creanțele bugetare ale aceluiași titular (statul), care au un regim unitar de recuperare; între operatorii economici debitori aflați în situații identice, care altfel ar avea acces diferit la mecanism după un criteriu exterior raportului cu statul; și între creditorii bugetari participanți la aceeași operațiune. Pentru a nu introduce o diferențiere nouă, dispozițiile propuse sunt redactate generic, acoperind toate entitățile mandatate prin lege.

Întrucât sintagma admite și o interpretare contrară, iar operațiunile produc transferuri de proprietate cu caracter ireversibil, constatate prin procese-verbale care constituie titlu de proprietate, se impune înlăturarea echivocului, potrivit art. 8 alin. (4), art. 25, art. 36 alin. (1) și art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000. Intervenția se realizează prin modificarea dispozițiilor al căror sens trebuie clarificat, una dintre modalitățile prevăzute expres de art. 69 din aceeași lege. În consecință, dispozițiile au caracter de clarificare, iar nu de extindere a domeniului de aplicare, și nu creează drepturi noi.

2.3. Alte informații

Mecanismul reglementat de ordonanță a fost deja aplicat pe textul în vigoare; prin Hotărârea Guvernului nr. 560/2023, bunurile ce compun activul funcțional CET „Palas” au trecut din domeniul public al statului în domeniul public al municipiului Constanța, fără o modificare legislativă prealabilă.

Secțiunea a 3-a. Impactul socioeconomic

Proiectul asigură un tratament egal al operatorilor economici aflați în situații identice, indiferent de entitatea prin care statul își recuperează creanțele, contribuind la predictibilitatea aplicării mecanismului de stingere și la menținerea în funcțiune a activelor funcționale energetice și industriale.

Secțiunea a 4-a. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Proiectul nu generează cheltuieli suplimentare de la bugetul general consolidat. Dispozițiile fac posibilă stingerea unor creanțe ale statului prin preluarea de active în proprietate publică, la valoarea determinată potrivit art. 2 alin. (6) din ordonanță, ulterior efectuării testului creditorului privat prudent. Nu se creează drepturi de creanță noi și nu se modifică cuantumul creanțelor stinse. Proiectul nu intră sub incidența art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată.

Secțiunea a 5-a. Efectele proiectului asupra legislației în vigoare

Dispozițiile intervin exclusiv asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2019. Nu se aduc modificări Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, Legii nr. 96/2000 privind organizarea și funcționarea Băncii de Export-Import a României EximBank — S.A. sau Legii nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, dispozițiile propuse fiind corelate cu acestea, inclusiv cu art. 165 din Codul de procedură fiscală privind ordinea de stingere a obligațiilor fiscale. Dispozițiile privind regimul garanțiilor reale sunt corelate cu Legea nr. 85/2014, preluând soluția dobândirii bunurilor libere de sarcini. Nu se modifică art. 13 din ordonanță privind respectarea legislației în domeniul ajutorului de stat și nici art. 9 alin. (2) privind prioritatea recuperării ajutorului de stat declarat ilegal, prioritate care rămâne aplicabilă întocmai. Prin obiectul de reglementare, proiectul se încadrează în categoria legilor ordinare; în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Secțiunea a 6-a. Consultările efectuate

Avizul Consiliului Legislativ, obligatoriu potrivit art. 79 din Constituția României, republicată. Punctul de vedere al Guvernului, solicitat potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție. Avizul Consiliului Economic și Social, potrivit Legii nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Au fost consultate Ministerul Finanțelor și entitățile mandatate să deruleze operațiuni în numele și în contul statului.

Secțiunea a 7-a. Activități de informare publică

Proiectul se publică potrivit regulamentului Camerei sesizate. Dispozițiile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, nu sunt aplicabile procedurii parlamentare.

Secțiunea a 8-a. Măsuri de implementare

Aplicarea prezentei legi nu necesită înființarea de noi structuri sau organisme. Continuarea procedurilor aflate în curs la data intrării în vigoare a legii este reglementată la art. II.

Față de cele prezentate, a fost elaborat prezentul proiect de lege, pe care îl supunem spre adoptare.

Inițiator	PSD	MARIAN NEACȘU
DEPUTAT	PSD	ADRIAN CĂCĂ
DEPUTAT	PSD	ADRIAN CĂCĂ
DEPUTAT	PSD	ADRIAN CĂCĂ
DEPUTAT	PSD	ADRIAN CĂCĂ
SENATOR	PSD	ADRIAN CĂCĂ
SENATOR	PSD	ADRIAN CĂCĂ
DEPUTAT	PSD	ADRIAN CĂCĂ
DEPUTAT	PSD	ADRIAN CĂCĂ