ROMÂNIA

CONSILIUL LEGISLATIV

LEX

AVIZ
referitor la propunerea legislativă privind perceptorul public

Analizând **propunerea legislativă privind perceptorul public,** transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.70 din 04.02.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 şi art.48(2) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observaţii şi propuneri:

I. Observaţii generale

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect instituirea unor dispoziţii care să reglementeze activitatea perceptorului public, definit în concepţia iniţiatorului, ca fiind "persoana fizică investită să îndeplinească un serviciu public, având statutul unei funcţii autonome".

Elementele de noutate pe care le aduce proiectul au profunde implicaţii asupra actelor normative ce vizează controlul financiar de stat sub aspectul îndeplinirii obligaţiilor fiscale către bugetul de stat sau bugetele locale care se execută fără reţinere la sursă, asupra constatării şi stabilirii bazei de impunere, al controlului plăţii impozitelor, taxelor şi a altor venituri bugetare, precum şi al

înregistrării fiscale, al declarațiilor de impunere și al eliberării certificatelor de atestare fiscală.

Având în vedere cele de mai sus, considerăm că adoptarea prezentei legi trebuie să fie însoțită de un set de reglementări care să pună de acord legislația în vigoare cu prevederile acesteia, deoarece în sistemul fiscal, se introduce un concept nou cu implicații practice și metodologice dintre cele mai diverse.

Soluția propusă de inițiator și anume elaborarea de către Ministerul Finanțelor a unor proiecte de legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului pe care să le promoveze spre aprobare în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi este nesatisfăcătoare deoarece, până la intrarea în vigoare a acelor reglementări noua lege va acționa în paralel cu actele normative în vigoare în prezent, situație care ar genera perturbarea acestei activități deosebit de importante.

Prin obiectul său de reglementare propunerea legislativă se înscrie în categoria legilor ordinare.

2. Propunerea legislativă nu conturează cu exactitate raportul dintre perceptorul public ca funcție autonomă, pe de o parte și organele Ministerului Finanțelor și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte. De asemenea, ea nu delimitează cu exactitate sfera de competență a perceptorului public față de competența organelor descentralizate ale Ministerului Finanțelor (Direcții județene, administrații și circumscripții financiare) și față de cea a compartimentelor de specialitate din cadrul autorităților administrației publice locale.

Deși textul este incomplet, deoarece nu precizează în mod explicit care anume servicii pot fi preluate de perceptorul public sau dacă această preluare vizează exercitarea în tot sau doar în parte a serviciilor din competența materială a administrațiilor financiare și a percepțiilor rurale, inițiatorul consideră totuși că norma prevăzută la art.11 stabilește competența materială a perceptorului public. Într-adevăr, art.53 alin.(2) prevede că serviciile publice descentralizate ale Ministerului Finanțelor și compartimentelor de specialitate ale autorităților publice locale, "vor preda birourilor de percepție arhiva și lucrările curente, în măsura în care activitatea lor va fi preluată total sau parțial de către aceste birouri, **pe temeiul competenței materiale, conform art.11**".

Având în vedere cele de mai sus, **propunerea legislativă ar trebui să precizeze în mod concret care anume servicii pot fi**

desfăşurate de perceptorul public şi care rămân în competenţa serviciilor publice descentralizate ale Ministerului Finanţelor şi a serviciilor specializate de autorităţile administraţiei publice locale, determinându-se astfel şi competenţa acestuia.

3. În afara aspectului competenţei materiale, dar legat de acesta, un alt aspect ce trebuie clarificat în mod riguros este cel legat de modul de numire şi organizare a perceptorilor publici.

Deşi potrivit art.2, "Calitatea de perceptor public se dobândeşte prin ordin al ministrului finanţelor sau al unui primar", proiectul nu face nici o delimitare a celor două categorii de perceptori publici, stabilind un regim juridic unic, destul de evaziv al acestora, ei fiind trataţi deopotrivă, fără deosebiri de atribuţii, subordonare sau nivel de organizare. În acest context menţionăm şi faptul că, potrivit Legii administraţiei publice locale nr.60/1991, primarii emit **decizii** şi nu ordine, astfel că la reformularea proiectului este necesar să se aibă în vedere această precizare.

4. Din analiza propunerii legislative rezultă o gamă foarte vastă de activităţi ce ar urma să fie prestate de perceptorul public "**pentru orice categorie de contribuabili**", volum de activitate despre care apreciem că, în mod obiectiv, nu poate fi realizat în întregime şi cu operativitate în structura propusă la art.10 alin.(2) teza a doua, respectiv, de un singur birou de percepţie la nivel de comună, oraş sau sector al municipiului Bucureşti chiar prin organizarea de sedii secundare ale acestui birou, **atâta vreme cât respectivele atribuţii aparţin în exclusivitate perceptorului public şi nu persoanelor din serviciul acestuia.**

Avem rezerve cu privire la acest aspect şi datorită normei din cuprinsul alin.(1) al art.10, care precizează că perceptorul public poate organiza şi conduce serviciile de percepţie **în mod individual** sau în **asociere cu alte persoane care exercită această funcţie,** în birouri cu mai multe sedii secundare.

Aşa fiind, activitatea unui birou individual cu mai multe sedii secundare este, practic, imposibil de realizat, căci activitatea, prin specificul ei, implică prezenţa perceptorului public care, evident, nu poate fi prezent simultan în mai multe locuri.

5. Semnalăm că textul art.5 alin.(1) lit.n) nu diferenţiază care anume obiecţiuni, contestaţii sau plângeri formulate de contribuabili cad în competenţa de soluţionare a perceptorului şi care în competenţa

organelor descentralizate ale Ministerului Finanţelor sau a compartimentelor specializate ale autorităţilor administraţiei publice locale. Este deci necesar ca textul să diferenţieze categoriile de contestaţii ce pot fi soluţionate de perceptorul public.

6. Propunerea legislativă trebuie îmbunătăţită şi sub aspectul dispoziţiilor normative referitoare la căile de atac aflate la îndemâna contribuabilului, respectiv a perceptorului public.

Astfel, art.12 alin.(3) prevede dreptul contribuabilului de a se adresa numai organelor Ministerului Finanţelor, fără ca textul să prevadă şi posibilitatea acestuia de a se adresa instanţei de judecată. În lipsa acestui drept, norma poate fi considerată neconstituţională, încălcând principiul consacrat de art.21 din Constituţie potrivit căruia orice persoană se poate adresa instanţei de judecată.

Din cauza nesistematizării corecte a articolelor care, tematic, reglementează aceeaşi problemă, norma susmenţionată nu a fost corelată cu dispoziţiile art.33, potrivit cărora actele întocmite de perceptor pot fi atacate de partea interesată la curtea de apel în raza căreia se află sediul biroului de percepţie.

Art.16 alin.(3) şi art.29 alin.(5) reglementează dreptul perceptorului public de a ataca hotărârile Consiliului Director al Camerei Perceptorilor Publici. Şi în acest caz, în timp ce art.16 alin.(3) prevede posibilitatea atacării respectivelor hotărâri numai la Ministerul Finanţelor, cu totul alta este situaţia propusă la art.29 alin.(5) care prevede că hotărârile Consiliului Director referitoare la măsura excluderii din profesie sau la suspendare pot fi atacate la instanţa judecătorească competentă sau la Ministerul Finanţelor după caz", şi fără a se face vreo distincţie între situaţiile pentru care este sesizată instanţa şi Ministerul Finanţelor.

7. În contextul celor semnalate mai sus, din proiect nu rezultă care au fost considerentele pentru care, în cazul conflictelor de competenţă dintre birourile de perceptori, competenţa de soluţionare aparţine **judecătoriei** în a cărei rază teritorială se află persoana sau biroul de percepţie interesat (art.10 alin.(5)), iar în cazul actelor întocmite de un perceptor public, partea interesată se poate adresa **curţii de apel** în raza căreia se află sediul biroului de percepţie. Apreciem că propunerea legislativă ar trebui să aibă în vedere competenţele stabilite de Codul de procedură civilă, care sunt de ordin general.

8. De asemenea, norma de la art.4 care reglementează situaţiile de incompatibilitate a funcţiei de perceptor public trebuie corelată cu art.6 alin.(1) lit.a) şi b) unde se prevede sancţionarea perceptorului public cu suspendarea sau excluderea din profesie dacă el, soţul, ascendenţii sau descendenţii sunt parte interesată sau dacă el este reprezentantul legal ori împuternicitul uneia dintre părţile care solicită serviciul de percepţie.

Totodată, considerăm că ambele articole trebuie să prevadă gradul de rudenie până la care se extind respectivele interdicţii, delimitând astfel noţiunea de "persoane interpuse".

II. Observaţii de redactare şi de tehnică legislativă

1. Menţionăm că proiectul utilizează termeni improprii, care nu se regăsesc în legislaţia românească, cum este cel de "servicii desconcentrate", termen uzitat numai în literatura de specialitate.

Semnalăm că legiuitorul constituant, în Titlul III, Cap.V din legea fundamentală intitulată "Administraţia publică", utilizează termenul de "servicii publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale".

Totodată, precizăm că asemenea servicii publice nu pot aparţine autorităţilor administraţiei publice **locale** ci, aşa cum arată şi denumirea consacrată de Constituţie, numai **ministerelor şi celorlalte organe centrale**.

2. La art.1 alin.(1) nu poate fi vorba de "agenţi **speciali**" ci de "agenţi de specialitate".

3. La art.2, considerăm necesar să menţioneze cine organizează examenul, deoarece nu pot figura şi Ministerul Finanţelor şi DGFPCFS-urile.

Sugerăm ca examenul să fie ţinut la nivelul direcţiilor teritoriale, iar candidaţii să aibă drept de contestaţie la Ministerul Finanţelor.

4. La art.3, în finalul părţii introductive, se foloseşte expresia "de eligibilitate" deşi, persoanele fizice care doresc să fie perceptori nu sunt alese ci numite în urma unui examen.

5. La art.4, propunem înlocuirea sintagmei "în raporturi de drept fiscal", întrucât astfel de raporturi nu există. La acelaşi text expresia "persoane interpuse" din final este confuză, motiv pentru care apreciem că este necesar să fie înlocuită.

6. La art.5 alin.(1), considerăm că este vorba de **atribuţii** nu de **acte**.

7. Semnalăm faptul că, la art.5 lit.a) şi b), se vorbeşte despre de acelaşi certificat de **înregistrare** fiscală.

8. La lit.c), baza de impunere se declară de către contribuabil, perceptorul poate cel mult să o verifice şi să o corecteze.

9. La art.5 alin.(1) lit.e) unde se prevede că perceptorul public verifică evidenţa contabilă a unei persoane juridice fără scop lucrativ pentru a constata profitul impozabil, pentru corelare în plan terminologic cu Ordonanţa nr.26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii, în locul expresiei "persoane juridice fără scop lucrativ" trebuie să se utilizeze sintagma "persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial".

Pe fond, această prevedere trebuie însă reanalizată deoarece caracteristica principală a persoanelor juridice fără scop lucrativ o constituie "nonprofitul" şi, ca urmare, nu sunt cuprinse în categoria contribuabililor la impozitul pe profit, fiind, totodată exceptate şi din sfera de aplicare a taxei pe valoarea adăugată pentru operaţiunile privind livrările de bunuri şi prestările de servicii rezultate din activitatea specifică autorizată.

10. La art.5 alin.(1) lit.g), pentru acurateţea şi/sau precizia normei juridice, recomandăm unele reformulări ale textului, în sensul ca în locul expresei "unei persoane fizice" să se scrie "persoanelor fizice", în locul cuvintelor "unui venit" să se scrie "de venit", iar partea finală să se reformuleze astfel: "şi conformitatea cu declaraţia de impunere".

11. La art.5 alin.(1) lit.h), având în vedere că în cadrul literelor invocate în text nu există o enumerare a persoanelor de la care se încasează impozite şi taxe, propunem înlocuirea cuvântului "enumerate" prin "prevăzute" şi suprimarea expresiei "din prezentul articol" ca redundantă.

12. La lit.j), apreciem că atât timp cât calculează şi încasează obligaţii fiscale, perceptorul public trebuie să fie obligat să calculeze şi să încaseze şi eventuale majorări sau să procedeze la executări silite.

În ceea ce priveşte textele de la art.5 lit.j) - n), semnalăm că în cadrul acestora nu este prevăzut nici un termen.

13. La art.5 alin.(1) lit. k) precum şi pe parcursul întregului act normativ, sugerăm ca în locul expresiei "Direcţiei generale a finanţelor publice a municipiului Bucureşti" să se scrie "sau a municipiului Bucureşti", astfel cum s-a procedat în cazul art.53.

14. La lit.n), propunem eliminarea expresiei "şi soluţionează", întrucât nu poate soluţiona ceea ce a constat singur.

15. La lit.o), propunem eliminarea normei, deoarece dacă e vorba de alte creanţe bugetare, norma nu-şi are locul în această lege, iar dacă este vorba de creanţe fiscale, atunci ea este inutilă, deoarece proiectul tocmai asta reglementează.

16. La art.5 alin.(1) lit.p), pentru un spor de rigoare normativă, apreciem necesar să se prevadă dacă acordarea asistenţei în domeniul impozitelor şi taxelor se face gratuit sau contra cost.

17. În ceea ce priveşte alin.(2) al acestui articol, pentru a răspunde exigenţelor de tehnică legislativă este necesar ca în locul cuvintelor "alineatul precedent" să se scrie "alin.(1)".

18. Anterior alin.(4), propunem inserarea unui text care să prevadă atât faptul că respectivul serviciu se execută contra cost, precum şi eventuale excepţii.

19. La art.6 alin.(1), norma de la lit.a) ar trebui completată în sensul de a se arăta faţă de cine "este parte interesată", precum şi gradul de rudenie până la care pot fi calculaţi ascendenţii sau descendenţii perceptorului public. Sugerăm în acest sens ca norma să se refere la rude şi afini până la gradul IV, inclusiv.

La alin.(2), precum şi pe întreg parcursul legii, este necesar, aşa cum am arătat la pct.17, înlocuirea expresiei "alineatul precedent" prin invocarea corespunzătoare a alineatului sub forma "alin ...".

20. Dispoziţia de la art.7 este ilogică deoarece dacă obligaţia este îndeplinită nu este necesar un titlu executoriu.

21. La art.8, apreciem că erorile materiale pot fi doar **îndreptate** nu şi completate de către perceptor sau, la cererea contribuabilului, de perceptor şi de DGFPCFS ori de compartimentele de specialitate ale organelor administraţiei publice locale (dacă este cazul).

22. Propunem eliminarea alin.(2) al art.9, deoarece nu are legătură cu perceptorul public.

23. La art.9, propunem ca teza finală să fie redactată prin folosirea verbului la plural "**s-au** întocmit actele".

24. La art.10(1) expresia "comună sau oraş **din aceeaşi circumscripţie**" va crea confuzii în procesul de aplicare, întrucât noţiunea de "circumscripţie", nefiind definită de proiect, nu îşi regăseşte limitele teritoriale.

25. Dacă perceptorul îşi desfăşoară activitatea în clădirile Ministerului Finanţelor sau primăriilor, propunem inserarea în proiect a unei dispoziţii referitoare la plata chiriei.

26. Dispoziţia art.11 este improprie, fiind greu de crezut că se poate propune ca "perceptorul" să organizeze şi să conducă DGFPCFS-urile.

27. La art.12 alin.(2), semnalăm faptul că cererile de această natură **au temei legal** (trebuie doar justificate).

28. La art.12 alin.(3), pentru respectarea denumirii corecte, propunem ca după cuvântul "perceptor" să se adauge cuvântul "public".

Refuzul fără "temei legal", prevăzut la art.12 alin.(3), este o faptă care poate fi calificată contravenţional şi pentru care ar trebui să se stabilească procedura de constatare şi sancţionare, nu de adresare inutilă la organe care nu au astfel de competenţe.

29. La art.15 alin.(6), apreciem că expresia "condiţiei prevăzute la alineatul precedent" este inadecvată, deoarece alin.(5) nu conţine o condiţie, ci obligaţia perceptorului public de a se înregistra la direcţia generală a finanţelor publice, judeţene sau a municipiului Bucureşti, în termen de 30 de zile de la numire. De aceea, sugerăm înlocuirea cuvântului "condiţiei" prin "obligaţiei".

30. Dacă este profesiune "autonomă", apreciem că nu este necesar un raport în sensul art.13 ci o dare de seamă contabilă cu situaţia debitelor şi încasărilor.

31. Referitor la art.14, ţinând cont de faptul că este vorba de o profesie autonomă, apreciem că statul nu trebuie amestecat în activitatea perceptorului.

În situaţia în care contribuabilii refuză să plătească, perceptorul are obligaţia să-i convingă singur să-şi plătească impozitele, Garda financiară neavând atribuţii de această natură. Dacă perceptorul constată existenţa unei fapte ce ar putea constitui o infracţiune de natură fiscală, atunci ar trebui să sesizeze poliţia, nu să ceară asistenţa acesteia.

32. Norma de la art.16 alin.(2) este neclară deoarece nu rezultă cui îi aparţin respectivele sucursale care înscriu în registru perceptorii publici. De asemenea, considerăm că verificarea îndeplinirii condiţiilor prevăzute de lege se face la numirea în funcţia de perceptor

public, astfel că nu se mai justifică verificarea şi cu ocazia înscrierii în Registrul perceptorilor publici.

33. La art.17 alin.(1), sugerăm suprimarea cuvintelor "oricăreia din", nespecifice limbajului juridic normativ, textul devenind "După îndeplinirea condiţiilor prevăzute ...".

34. Potrivit exigenţelor de tehnică legislativă, invocarea într-un text a unui alineat se realizează prin scrierea acestuia în formă abreviată. De aceea, la art.17 alin.(4) urmează să se scrie: "Dispoziţiile alin.(1) - (3)" şi să se suprime expresia "ale acestui articol" deoarece se subînţelege.

35. La art.19 alin.(1) lit.c) pct.3, pentru aplicarea unitară a legii şi evitarea oricăror ambiguităţi, considerăm că trebuie precizat conţinutul noţiunii de "întârziere repetată" a virării sumelor datorate bugetului de stat sau bugetelor locale care conduce la încetarea calităţii de perceptor public.

36. În cuprinsul art.20 alin.(1) lit.d), teza finală, se menţionează că **pentru birourile individuale se aplică sancţiunea prevăzută la art.19 alin.(1) lit.b).**

Întrucât însă articolul invocat reglementează **încetarea** calităţii de perceptor public prin desfiinţarea biroului individual, la art.20 unde sunt prevăzute situaţiile de **suspendare** nu poate fi invocat art.19 alin.(1) lit. b).

37. La art.20 alin.(2), pentru ca textul să capete forma juridică adecvată, sugerăm suprimarea cuvântului "unui", şi scrierea cuvântului "perceptor" la cazul genitiv "perceptorului".

38. Art.20 alin.(3), stabileşte că "Încetarea suspendării se poate dispune cu respectarea procedurii prevăzute la alineatul precedent". Având în vedere că norma de la alin.(2) la care face trimitere nu reglementează nici o procedură, ci stabileşte organul competent să ia măsura suspendării perceptorului public, este necesar ca textul alin.(3) să fie reformulat în mod corespunzător.

39. Fiind profesie autonomă, este îndoielnic că onorariile trebuie stabilite prin norme metodologice, cum se prevede în art.23(1).

40. La art.23 alin.(2), având în vedere faptul că în text nu sunt invocate alte acte normative, propunem suprimarea menţiunii "din prezenta lege" care se subînţelege.

Această observaţie o formulăm şi pentru art.53 alin.(2).

41. Din redactarea art.25 nu se înţelege ce obiect are excepţia prevăzută pentru serviciile descentralizate ale Ministerului Finanţelor, pentru organele de urmărire penală şi pentru instanţele judecătoreşti.

S-ar putea interpreta că faţă de aceste autorităţi perceptorii publici şi personalul birourilor de percepţie nu au obligaţia păstrării secretului profesional, însă acest lucru trebuie menţionat expres, printr-o reformulare adecvată a textului.

42. La art.34, semnalăm că păstrarea arhivei nu are legătură cu prescripţia, aceasta se păstrează pentru perioada stabilită de Legea nr.16/1996 pentru documentele de această natură.

43. Având în vedere faptul că dispoziţiile care trebuie cuprinse în regulamentul de organizare şi funcţionare al Camerei Perceptorilor Publici sunt enumerate la **alin.(2) al art.39**, propunem ca şi prevederea alin.(3) să fie incorporată tot în alin.(2) deoarece, nefiind vorba de o ipoteză juridică distinctă, ea nu poate avea o poziţie independentă.

Ca urmare, propunem suprimarea alin.(3) al art.39 şi înscrierea textului la alin.(2), ca lit.g), în următoarea redactare:

"g) regulile prin care se asigură autonomia funcţiei şi soluţionarea plângerilor formulate de contribuabili sau de autorităţi împotriva membrilor Camerei".

44. La art.51, reiterăm observaţia potrivit căreia spaţiile ar trebui să fie închiriate perceptorului public, **deoarece acesta obţine venituri din activitatea prestată**.

45. Cu privire la art.52, menţionăm că invocarea în text a unui act normativ nu se realizează prin exprimarea lui în formă abreviată, ci prin scrierea integrală a cuvintelor, astfel cum prevăd normele de tehnică legislativă.

De aceea, expresia "O.G.nr.7/1997" trebuie redată sub forma: "Ordonanţa Guvernului nr.7/1997".

46. Potrivit art.54 alin.(1), în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Ministerul Finanţelor va elabora norme metodologice privind **sistemul de licitaţie** pentru preluarea activităţilor ce ţin de competenţa materială a serviciilor descentralizate ale Ministerului Finanţelor, fără însă ca proiectul să facă vreo precizare cu privire la acest aspect. Semnalăm însă că, fiind stabilit prin lege, sistemul de licitaţie nu poate fi reglementat în exclusivitate

prin Norme metodologice, căci în acest caz, printr-un act cu forţă juridică inferioară, se adaugă la lege.

47. Totodată, constatăm că Legea nr.30/1991 privind organizarea şi funcţionarea controlului financiar şi a Gărzii Financiare figurează, atât la art.54 alin.(3) pentru modificare, cât şi la art.55 pentru abrogarea unor texte din cuprinsul acesteia. Este deci necesar ca cele două texte să fie corelate între ele.

48. La art.56, semnalăm că legea nu poate intra în vigoare "în termen de 3 luni", ci trebuie prevăzută o dată certă.

PREŞEDINTE

Valer DORNEANU

Bucureşti
Nr. 330/24.03.2.000