

COMPETENȚA ȘI CONFLICTUL DE COMPETENȚĂ ÎN CAZUL ORGANELOR FISCALE - DE LA ASPECTE TEORETICE LA ASPECTE PRACTICE -

Orlando SURUGIU-PÂNZARU – Consilier superior
Direcția Generală Legislație Cod de Procedură
Fiscală, Reglementări Nefiscale și Contabile
Serviciul legislație Cod de procedură fiscală
Ministerul Finanțelor

Ne propunem prin prezentul articol să facem o descriere teoretică succintă a competenței organelor fiscale și a conflictului de competență, reglementate de *Codul de procedură fiscală*¹ și, de asemenea, să realizăm o analiză și să prezentăm soluția legală corectă cu privire la o speță, ce se referă la soluționarea unui conflict de competență între un organ fiscal local și un organ fiscal central, referitoare la administrarea creanțelor bugetare reprezentate de amenzi contravenționale aplicate persoanelor fizice, care nu au respectat reglementările Ordonanței Militare nr. 3/2020² privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, acestea fiind sancționate potrivit dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999*³ privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare.

I. Aspecte teoretice referitoare la competența organelor fiscale

Organele fiscale centrale și locale pot avea **competență generală** privind **administrarea creanțelor fiscale**⁴, exercitarea controlului și emiterea normelor de aplicare a prevederilor legale în materie fiscală, dar și **competență materială și teritorială**, care se stabilește în funcție de domiciliul fiscal al contribuabilului. Astfel, Agenția Națională de Administrare Fiscală și unitățile sale teritoriale cu personalitate juridică au competența generală de administrare, exercitare a controlului și emiterea normelor de aplicare cu privire la creanțele fiscale ce se cuvin bugetului general consolidat, în timp ce compartimentele de specialitate ale autorităților administrației publice locale au competența generală de administrare a creanțelor fiscale datorate bugetului local.

În vederea administrării creanțelor fiscale ce constituie venituri la bugetul general consolidat, **competența materială și teritorială** revine aceluși organ fiscal teritorial din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, stabilit prin ordin al președintelui Agenției⁵, în a cărui rază teritorială se află domiciliul fiscal al contribuabilului sau plătitorului. Prin excepție de la regula ge-

¹ *Legea nr. 207/20.07.2015 privind Codul de procedură fiscală* (M.O. nr. 547/23.07.2015), cu modificările și completările ulterioare

² *Ordonanța Militară nr. 3/24.03.2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19* (M.O. nr. 242/24.03.2020), cu modificările ulterioare

³ *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/21.01.1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență* (M.O. nr. 22/21.01.1999), cu modificările și completările ulterioare

⁴ *Potrivit prevederilor art. 1 pct. 2 din Codul de procedură fiscală*, cu modificările și completările ulterioare, prin sintagma "**administrarea creanțelor fiscale**" se înțelege oricare din activitățile desfășurate de organele fiscale în legătură cu: înregistrarea fiscală a contribuabililor/plătitorilor și a altor subiecte ale raporturilor juridice fiscale; declararea, stabilirea, controlul și colectarea creanțelor fiscale; soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale; asistența/îndrumarea contribuabililor/plătitorilor, la cerere sau din oficiu; aplicarea sancțiunilor în condițiile legii.

⁵ *Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 3.631/11.12.2015 pentru aprobarea competenței teritoriale de administrare* (M.O. nr. 939/18.12.2015), cu modificările ulterioare

nerală menționată anterior, art. 30 din Codul de procedură fiscală mai reglementează următoarele situații privind competența materială și teritorială a organului fiscal central:

*✎ în cazul unui contribuabil sau plătitor **nerezident**⁶ care desfășoară activități pe teritoriul României prin unul sau mai multe **sedii permanente**⁷, competența revine organului fiscal central pe a cărui rază teritorială se află situat sediul permanent desemnat potrivit Codului fiscal⁸;*

✎ în scopul administrării de către organul fiscal central a obligațiilor fiscale datorate de contribuabilii mari și mijlocii, inclusiv de sediile secundare ale acestora, prin ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală⁹ se poate stabili competența de administrare în sarcina altor organe fiscale, precum și criteriile de selecție și listele contribuabililor care dobândesc calitatea de contribuabil mare sau, după caz, contribuabil mijlociu. Administrarea obligațiilor fiscale datorate de contribuabilii mijlocii, inclusiv de sediile secundare ale acestora, se realizează de organul fiscal de la nivel județean sau al municipiului București, după caz;

✎ în scopul administrării de către organul fiscal central a obligațiilor fiscale datorate de un grup fiscal constituit potrivit prevederilor Codului fiscal, prin ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală se poate stabili competența de administrare în sarcina altor organe fiscale. Organul fiscal central desemnat este competent să administreze obligațiile fiscale datorate de toți membrii grupului.

De asemenea, în ipoteza în care contribuabilul sau plătitorul nu are un domiciliu fiscal cunoscut sau nu are domiciliu fiscal în România, **competența teritorială** revine organului fiscal în raza căruia se face constatarea actului sau faptului supus dispozițiilor legale fiscale¹⁰, iar în situația în care contribuabilul sau plătitorul cu domiciliul fiscal în România, ce aplică regimul special pentru serviciile electronice, de telecomunicații, de radiodifuziune sau televiziune reglementat de Codul fiscal, competența de administrare a taxei pe valoarea adăugată aferentă serviciilor supuse acestui regim revine organului fiscal central stabilit prin ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală, acest tip de competență fiind cunoscut sub denumirea de **competență specială**.

În vederea administrării creanțelor fiscale ce constituie venituri la bugetul local al unei unități sau subdiviziuni administrativ-teritoriale, **competența teritorială** revine organului fiscal local al respectivei unități sau subdiviziuni administrativ-teritoriale, cu excepția cazului când prin lege se prevede altfel. Prin excepție de la regula generală menționată mai sus, art. 38 din Codul de procedură fiscală reglementează că *“în scopul administrării de către organul fiscal local a obligațiilor fiscale datorate de contribuabilii mari și mijlocii, prin hotărâre a autorității deliberative se pot stabili criteriile în funcție de care se stabilesc contribuabilii mari sau, după caz, contribuabilii mijlocii, precum și listele cu respectivii contribuabili”*.

⁶ Conform reglementărilor art. 7 pct. 22 din Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, prin sintagma **“nerezident”** se înțelege orice persoană juridică străină, orice persoană fizică nerezidentă și orice alte entități străine, inclusiv organisme de plasament colectiv în valori mobiliare fără personalitate juridică, care nu sunt înregistrate în România, potrivit legii.

⁷ În conformitate cu dispozițiile art. 8 alin. (1) din Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, prin sintagma **“sediul permanent”** se înțelege un loc prin care se desfășoară integral sau parțial activitatea unui nerezident, fie direct, fie printr-un agent dependent. La definirea sediului permanent se au în vedere comentariile de la art. 5 “Sediul permanent” din modelul convenției de evitare a dublei impuneri al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

⁸ Legea nr. 227/08.09.2015 privind Codul fiscal (M.O. nr. 688/10.09.2015), cu modificările și completările ulterioare

⁹ Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 2.716/05.11.2018 pentru modificarea Ordinului președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 3.610/2016 privind organizarea activității de administrare a contribuabililor mijlocii (M.O. nr. 937/06.11.2018)

¹⁰ Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 3.775/24.12.2015 pentru aprobarea unor competențe speciale ale organului fiscal central (M.O. nr. 973/29.12.2015), cu modificările și completările ulterioare

II. Aspecte teoretice referitoare la conflictul de competență

Prin conflict de competență, în sensul Codului de procedură fiscală, se înțelege conflictul apărut în legătură cu modul de aplicare a regulilor de competență privind administrarea creanțelor fiscale prevăzute de prezentul cod sau, după caz, de Codul fiscal sau alte legi care reglementează creanțele fiscale în legătură cu care a apărut conflictul. Astfel, în ipoteza în care se ivește un conflict de competență, organul fiscal care s-a investit primul sau care s-a declarat ultimul necompetent continuă procedura de administrare în derulare și solicită organului competent să hotărască asupra conflictului respectiv. Totodată, organul fiscal competent să soluționeze conflictul de competență hotărăște de îndată asupra conflictului, iar soluția adoptată se comunică organelor fiscale aflate în conflict, pentru a fi dusă la îndeplinire, cu informarea, după caz, a persoanelor interesate. În practică poate apărea o situație în care există un conflict de competență între organul fiscal central și o instituție publică ce administrează creanțe fiscale, în acest caz, conflictul de competență putând fi soluționat de către Comisia fiscală centrală.

Prevederile art. 42 din Codul de procedură fiscală reglementează conflictul de competență în cazul organelor fiscale centrale. Astfel, în situația în care se ivește un conflict de competență între două sau mai multe organe fiscale centrale, conflictul se va soluționa de către organul ierarhic superior comun. Prin excepție, în ipoteza în care în conflictul de competență este implicată o structură de la nivelul central al Agenției Naționale de Administrare Fiscală, conflictul se va soluționa de președintele Agenției.

De asemenea, dispozițiile art. 43 din Codul de procedură fiscală prevăd conflictul de competență în cazul organelor fiscale locale. Așadar, în situația în care există un conflict de competență între organele fiscale locale sau între organul fiscal central și un organ fiscal local, conflictul de competență ivit se poate soluționa amiabil, sub coordonarea reprezentanților desemnați în acest scop de Ministerul Finanțelor și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației. Prin excepție, în cazul în care conflictul de competență nu se poate soluționa pe cale amiabilă, conflictul se soluționează de către Comisia fiscală centrală. În această situație, Comisia se completează cu 2 reprezentanți ai Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, precum și cu câte un reprezentant al fiecărei structuri asociative a autorităților administrației publice locale.

Prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 3.733/2018¹¹ privind componența și funcționarea Comisiei fiscale centrale, se stabilește că această comisie are competența de a adopta soluții atunci când există conflict de competență între organele fiscale locale sau între organul fiscal central și un organ fiscal local, astfel cum este prevăzut la art. 43 alin. (1) din Codul de procedură fiscală, în cazul în care acesta nu se poate soluționa amiabil.

III. Aspecte practice referitoare la conflictul de competență

SPEȚĂ

A. Titlul

Soluționarea conflictului de competență apărut între Primăria Comunei X și Administrația Județeană a Finanțelor Publice Y referitor la administrarea creanțelor bugetare reprezentate de amenzi contravenționale aplicate persoanelor care nu au respectat reglementările Ordonanței Militare nr. 3/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, acestea fiind sancționate potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare.

¹¹ Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 3.733/10.12.2018 privind componența și funcționarea Comisiei fiscale centrale (M.O. nr. 1.082/20.12.2018), act normativ abrogat și înlocuit de Ordinul ministrului finanțelor nr. 1.059/23.08.2021 privind componența și funcționarea Comisiei fiscale centrale (M.O. nr. 883/14.09.2021)

B. Situația de fapt

Primăria Comunei X prin intermediul a două adrese a refuzat confirmarea preluării în debit a sumelor aferente unui număr de 32 procese-verbale de contravenție emise în perioada 24.03.2020-02.04.2020, redirecționate de către Administrația Județeană a Finanțelor Publice Y, contravenții ce au avut la bază încălcări ale reglementărilor Ordonanței Militare nr. 3/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, fiind sancționate potrivit dispozițiilor art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare.

C. Legislația incidentă

Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare;

Ordonanța Militară nr. 3/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020¹² pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență;

Legea nr. 55/2020¹³ privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare;

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001¹⁴ privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare.

D. Analiza speței

Având în vedere faptul că cele 32 procese-verbale de constatare și stabilire a contravenției au fost întocmite de către agenții constatatori unor persoane fizice cu domiciliul fiscal în comuna X din județul Y în perioada 24.03.2020-02.04.2020 și, de asemenea, ***ținând cont de dispozițiile art. 28 - "Nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 100 lei la 5.000 lei, pentru persoane fizice, și de la 1.000 lei la 70.000 lei, pentru persoane juridice" și art. 30 - "Contravențiilor prevăzute la art. 28 le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare" din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, prevederile Ordonanței Militare nr. 3/24.03.2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, reglementările art. 29¹ alin. (2) - "Sumele provenite din amenzile aplicate pentru contravențiile prevăzute la art. 28 se fac venit integral la bugetul de stat" din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență (intrată în vigoare la data de 03.04.2020), coroborate cu dispozițiile art. 8 alin. (4) - "Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetele locale ale unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în care contravenientul își are domiciliul" din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare, și prevederile art. 38 și art. 39 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de pro-***

¹² Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/26.03.2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență (M.O. nr. 268/31.03.2020)

¹³ Legea nr. 55/15.05.2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (M.O. nr. 396/15.05.2020), cu modificările și completările ulterioare

¹⁴ Ordonanța Guvernului nr. 2/12.07.2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M.O. nr. 410/25.07.2001), cu modificările și completările ulterioare

cedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, opinăm că sumele aferente amenziilor contravenționale menționate anterior constituie venituri la bugetul local al unității administrativ-teritoriale unde își au domiciliul contravenienții, deoarece sumele aferente proceselor-verbale de contravenție întocmite anterior datei de 03.04.2020 constituie venituri integral la bugetul local, în timp ce sumele aferente proceselor-verbale de contravenție emise după data de 03.04.2020, inclusiv, constituie venituri la bugetul de stat.

În **concluzie**, trebuie să reținem faptul că sumele înscrise în procesele-verbale de contravenție emise în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare (până la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020, adică până la data de 02.04.2020, inclusiv), constituie venituri la bugetul local și se recuperează de organele fiscale locale unde au domiciliul fiscal contravenienții, în timp ce sumele înscrise în procesele-verbale de contravenție emise în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 până la data publicării în Monitorul Oficial al României a Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020¹⁵ se fac venituri la bugetul de stat și se recuperează de către organele fiscale centrale subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală (adică perioada 03.04.2020-05.05.2020), în timp ce procesele-verbale de contravenție emise în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 după data publicării în Monitorul Oficial al României a Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020, respectiv data de 06.05.2020, și până la data intrării în vigoare a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, respectiv data de 19.05.2020, vor fi restituite de organele fiscale centrale agenților constatați, deoarece, potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție¹⁶, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 a fost abrogată în totalitatea sa.**

¹⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 152/06.05.2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c¹)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său (M.O. nr. 387/13.05.2020)

¹⁶ Constituția României din 21 noiembrie 1991, republicată (M.O. nr. 767/31.10.2003)