

HOTĂRĂRI ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI

GUVERNUL ROMÂNIEI

HOTĂRĂRE

pentru aprobarea Tezelor prelabile ale proiectului Codului finanțelor publice locale

În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 28 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare,

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

Articol unic. — Se aprobă Tezele prelabile ale proiectului Codului finanțelor publice locale, prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

PRIM-MINISTRU
SORIN MIHAI GRINDEANU

Contrasemnează:

Viceprim-ministru, ministrul dezvoltării
regionale, administrației publice
și fondurilor europene,
Sevil Shhaideh
Ministrul finanțelor publice,
Viorel Ștefan

București, 27 aprilie 2017.
Nr. 285.

ANEXĂ

TEZELE PRELABILE ale proiectului Codului finanțelor publice locale

I. Informații generale relevante cu privire la necesitatea elaborării Codului finanțelor publice locale

Doctrina și practica juridică din România au fost preocupate în mod constant de sistematizarea și simplificarea legislației financiar-fiscale, în contextul unei înflății normative caracterizate de abundența textelor normative și instabilitatea regulilor. Demersurile de codificare urmăresc asigurarea unei mai mari securități juridice și a unei mai bune accesibilități a dreptului, în acord cu exigențele constituționale legate de garantarea drepturilor substanțiale.

Dreptul administrativ modern este un domeniu evolutiv, iar influențele exercitate de dreptul european asupra sistemelor de drept naționale, precum și procesul invers de influențare sunt în prezent o evidență. La nivel european există deja inițiative de codificare a regulilor juridice, spre exemplu, inițiativa Comisiei Europene „Actualizarea și simplificarea acquis-ului comunitar”, prin urmare este normal ca acest demers să fie promovat și în plan intern, în cadrul sistemelor juridice naționale.

Prin *cod* se înțelege un corp coerent de texte înglobând, conform unui plan sistematic, ansamblul regulilor referitoare la o materie. Imperativul coerenței legislației presupune ca un domeniu de activitate să fie reglementat în ansamblul său de un singur act normativ. De asemenea, claritatea legislației, un alt aspect indispensabil unei administrații moderne, nu poate fi asigurată doar prin calitatea redacțională a actelor normative, ci presupune și accesibilitatea acestor acte, în pofida modificărilor ce le sunt aduse. Pe de altă parte, principiul legalității — un adevărat postulat constituțional — presupune la rândul său reguli sistematizate, clare și coerente care să guverneze activitatea autorităților administrației publice locale, în așa fel încât sistemul normativ să fie înțeles de toți și, prin urmare, în mod facil controlabil. Destinatarii legii trebuie să poată cunoaște

fără ambiguitate drepturile și obligațiile care le sunt conferite, respectiv impuse prin lege, iar legea trebuie să fie previzibilă.

Nu poate fi negată dificultatea acestui demers legislativ datorată anvergurii sale covârșitoare. În acest context, limitele practice ale procesului de codificare sunt date de faptul că nu pot fi codificate absolut toate dispozițiile legale sau reglementare dintr-un anumit domeniu de activitate. Excepțiile se justifică prin aceea că specificitatea unor reguli nu fundamentează soluția codificării lor. Cu toate acestea, codificarea este un aspect indispensabil al îmbunătățirii cunoașterii directe a materiilor și textelor administrative, fiind, așadar, o „necesitate tehnică” pentru utilizatorii dreptului administrativ.

Din perspectiva reformei administrative, codificarea are o importanță deosebită. Aceasta furnizează autorilor proiectelor de reformă o bază clară și ordonată de texte aflate în vigoare — „dreptul constant”, pregătind astfel reforma și simplificarea ulterioară a actelor normative. Mai mult, codificarea poate fi folosită ca o oportunitate de îmbunătățire a reglementărilor dintr-un domeniu.

Trebuie arătat faptul că adoptarea Codului finanțelor publice locale va facilita folosirea unei terminologii unitare pentru aceleași realități juridice, instituții, principii și concepte juridice, reducându-se astfel riscul interpretării lor diferențiate.

Nu trebuie omis faptul că adoptarea unor coduri stabile în timp, cu toate piedicile inerente acestei perioade de așezare a instituțiilor statale, ar spori încrederea cetățenilor în continuitatea și durabilitatea reglementărilor legale.

În plus, elaborarea Codului finanțelor publice locale a fost solicitată în cadrul întâlnirilor periodice cu reprezentanții structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale: Asociația Comunelor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Municipiilor din România și Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România.

Nesoluționarea acestor probleme identificate îngreunează continuarea reformei în administrația publică locală, după cum urmează:

a) diminuarea autonomiei administrative și financiare a autorităților publice locale;

b) slăbirea capacității administrative a acestora.

Problemele identificate și menționate anterior nu au un caracter izolat, cu ele confruntându-se toate autoritățile administrației publice locale din România, astfel încât desfășurarea activității acestora în condiții de eficiență este grav afectată.

De asemenea, momentul promovării Codului finanțelor publice locale este corelat cu măsurile cuprinse în Programul de guvernare 2017—2020, care conține, la capitolul „Administrație publică. Politici regionale” o măsură referitoare la modificări legislative pentru administrația publică locală, inclusiv reanalizarea surselor de finanțare ale bugetelor locale (Programul de guvernare 2017—2020 prevede creșterea cotelor defalcate din impozitul pe venit alocate bugetelor locale, de la 71,5%, în prezent, la 100% din 2018) și revizuirea mecanismului de echilibrare a bugetelor locale cu sume din unele venituri ale bugetului de stat.

Programul de guvernare 2017—2020 prevede ca una dintre măsurile de asigurare a capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale să fie reaşezarea sistemului de echilibrare a bugetelor locale din anul 2018, astfel încât fiecare unitate administrativ-teritorială să beneficieze de un buget minim de 750 lei/capita, buget care ar asigura funcționarea fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Pe măsură ce vor fi elaborate standarde de cost pentru serviciile descentralizate sistemul de echilibrare se va modela prin alocarea pe bază de standarde de cost/beneficiar.

II. Rezultatele cercetărilor, studiilor și documentărilor științifice efectuate

În prezent, legislația din România abundă în reglementări cu privire la aspecte ce vizează domeniul financiar-fiscal. Această multitudine de reglementări prevede o serie de proceduri speciale și derogări de la dreptul comun în materie, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce duce la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către contribuabili — atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni.

Din practica existentă, din cercetările realizate, precum și din doctrina dedicată materiei în ultimii ani rezultă cu pregnanță următoarele probleme:

a) lipsa coerenței legislative în domeniu, determinată de multitudinele actelor normative existente;

b) lipsa clarității actelor normative în domeniu și limitarea accesibilității, determinată de modificările succesive ale legislației specifice;

c) lipsa sistematizării regulilor, care să guverneze activitatea în domeniul financiar-fiscal, în așa fel încât sistemul normativ să fie înțeles de toți și, prin urmare, să fie în mod facil controlabil;

d) lipsa unei terminologii unitare.

III. Descrierea succintă a soluțiilor și a variantelor propuse de Codul finanțelor publice locale

Prin Codul finanțelor publice locale se sistematizează și concentrează într-o structură unitară reglementările din domeniul finanțelor publice locale, subordonate principiilor descentralizării financiare și autonomiei locale, respectiv:

Codul finanțelor publice locale constituie reglementarea specială pentru:

a) finanțele publice locale;

b) criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale;

c) administrarea impozitelor și taxelor locale;

d) procedura fiscală locală.

Prevederile Codului finanțelor publice locale se completează cu cele ale prevederilor Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu ale Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă,

republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevalând asupra oricăror prevederi din alte acte normative, în caz de conflict între acestea aplicându-se dispozițiile acestuia.

Dacă vreo prevedere a Codului finanțelor publice locale contravine unei prevederi a vreunui tratat la care România este parte, prevalează prevederile acelui tratat.

Codul finanțelor publice are în vedere:

1. stabilirea principiilor, a cadrului general și a procedurilor privind formarea, administrarea și utilizarea resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale și ale serviciilor/instituțiilor publice de interes local, precum și a responsabilităților autorităților administrației publice locale și cele ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale;

2. elaborarea, aprobarea, executarea și raportarea bugetelor locale ale comunelor, ale orașelor, ale municipiilor, ale sectoarelor municipiului București și ale județelor, precum și a celorlalte bugete subsecvente acestora;

3. clarificarea terminologiei utilizate și realizarea unui dicționar de termeni;

4. administrarea impozitelor și taxelor locale, precum și oricare alte venituri proprii ale bugetelor locale și/sau ale celorlalte bugete subsecvente ale acestora;

5. facilitățile fiscale obligatorii, precum și cele care sunt în competența autorităților administrației publice locale, cu respectarea legislației în materia ajutorului de stat, în cazul operatorilor economici;

6. drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor bugetelor locale;

7. actul administrativ-fiscal, comunicarea acestuia, îndreptarea erorilor materiale, soluționarea contestațiilor;

8. titlul de creanță, termenele de plată ale obligațiilor fiscale locale, accesoriile pentru neplată la termenele legale;

9. urmărirea și executarea silită a creanțelor bugetare și fiscale locale;

10. adnotarea sarcinilor ce grevează asupra bunurilor mobile/imobile care sunt supuse valorificării prin procedurile de executare silită;

11. darea în plată și facilitățile fiscale ce pot fi acordate contribuabililor;

12. procedurile de colaborare cu celelalte instituții și cu notarii publici pentru a eficientiza activitatea de colectare a veniturilor publice și pentru a simplifica relația cetățeanului cu organele fiscale locale, precum și pentru soluționarea problemelor sesizate de notarii publici în activitatea acestora;

13. preluarea prevederilor privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale în cod și corijarea anumitor inadverențe constatate în practica aplicării în perioada 2013—2017;

14. sancțiunile.

Prin Codul finanțelor publice locale se stabilesc:

A. principiile fiscalității locale, respectiv:

1. niciun impozit sau nicio taxă locală nu poate fi instituită de către consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau consiliile județene decât în limitele și în condițiile Codului finanțelor publice locale;

2. dobândirea dreptului de proprietate, prin oricare dintre modalitățile prevăzute de lege, atrage toate obligațiile prevăzute de lege stabilite în sarcina titularilor dreptului de proprietate;

3. imparțialitatea măsurilor fiscale în raport cu diferitele categorii de contribuabili, cu forma de proprietate, asigurând condiții egale contribuabililor români și străini;

4. echitatea fiscală la nivelul contribuabililor, respectiv tratament fiscal egal pentru contribuabili cu situații fiscale similare;

5. certitudinea impunerii, prin elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la aplicări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare contribuabil, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina

influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale;

6. eficiența impunerii prin asigurarea stabilității pe termen lung a prevederilor Codului finanțelor publice locale, astfel încât aceste prevederi să nu conducă la efecte retroactive defavorabile pentru contribuabili, în raport cu impozitarea în vigoare la data adoptării de către aceștia a unor decizii investiționale majore;

7. simplificarea procedurilor administrative, cu impact pozitiv atât asupra contribuabililor, cât și asupra activității autorităților și instituțiilor publice locale;

8. fundamentarea relațiilor dintre instituțiile publice și contribuabili pe buna-credință, în sensul că fiecare parte trebuie să își îndeplinească obligațiile și să își exercite drepturile potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege;

9. stabilitatea sistemului fiscal local pentru asigurarea predictibilității obligațiilor fiscale stabilite în sarcina contribuabililor;

10. realizarea unui ansamblu de măsuri, instrumente și prevederi legale care să determine, pe de o parte, organele fiscale locale să întreprindă toate diligențele pentru asigurarea unei bune colectări a taxelor și impozitelor locale, iar, pe de altă parte, să determine contribuabilii să se conformeze la îndeplinirea obligațiilor legale privind declararea și plata obligațiilor fiscale locale la termen;

B. principiile și regulile bugetare locale, respectiv:

1. *principiul autonomiei locale financiare* — unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege; alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență;

2. *principiul proporționalității* — resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile autorităților administrației publice locale stabilite prin lege;

3. *principiul consultării* — autoritățile administrației publice locale, prin structurile asociative ale acestora, trebuie să fie consultate asupra procesului de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale;

4. *principiul universalității* — veniturile și cheltuielile se includ în bugetul local în totalitate, în sume brute; veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte;

5. *principiul unității monetare* — toate operațiunile bugetare se exprimă în lei;

6. *principiul anualității* — veniturile și cheltuielile bugetare sunt aprobate, în condițiile legii, pe o perioadă de un an, care corespunde exercițiului bugetar, respectiv anului calendaristic care începe la data de 1 ianuarie și se încheie la data de 31 decembrie a aceluiași an; toate operațiunile de încasări și plăți efectuate în cursul unui an bugetar în contul unui buget local aparțin exercițiului corespunzător de execuție a bugetului respectiv;

7. *principiul specializării bugetare* — veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora; sumele defalcate cu destinație specială se utilizează de către autoritățile administrației publice locale în conformitate cu prevederile legale;

8. *principiul echilibrului* — cheltuielile unui buget se acoperă integral din veniturile bugetului respectiv; nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare;

9. *principiul transparenței și publicității* — procesul bugetar este deschis și transparent, realizându-se după cum urmează: prin publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice și afișarea la sediul acesteia a proiectului bugetului local

și a contului anual de execuție a acestuia, prin dezbateră publică a proiectului bugetului local, cu prilejul aprobării acestuia, precum și prin prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședință publică;

10. *principiul unității* — veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice locale;

11. *principiul solidarității* — prin politicile bugetare locale se poate realiza ajutorarea unităților administrativ-teritoriale, precum și a persoanelor fizice aflate în situație de extremă dificultate, prin alocarea de sume din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local; din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local, consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau consiliile județene, după caz, pot aproba acordarea de ajutoare către unitățile administrativ-teritoriale și către persoane fizice aflate în situații de extremă dificultate, la cererea publică a primarilor acestor unități administrativ-teritoriale sau din proprie inițiativă;

12. *principiul predictibilității* — asigurarea resurselor financiare pentru unitățile administrativ-teritoriale, care trebuie să fie constante, continue și corelate cu necesitățile reale ale autorităților administrației publice locale;

13. *principiul maximizării și stimulării colectării veniturilor unităților administrativ-teritoriale* — ansamblul de măsuri și instrumente care să determine autoritățile administrației publice locale să întreprindă toate diligențele pentru asigurarea unei bune colectări a taxelor și impozitelor locale;

Prin elaborarea Codului finanțelor publice locale se vor respecta prevederile din Carta europeană a autonomiei locale, ratificată prin Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985;

C. condițiile care trebuie avute în vedere la stabilirea taxelor locale instituite de autoritățile administrației publice locale pentru organizarea și funcționarea unor instituțiilor/serviciilor publice de interes local, cu sau fără personalitate juridică, respectiv:

1. taxele locale sunt instituite în vederea prestării unor servicii și acestea se încasează, în limitele și în condițiile legii, de la instituțiile sau autoritățile publice, respectiv de la persoanele fizice și/sau operatori economici care beneficiază de serviciile oferite de instituția/serviciul public de interes local, dar numai în baza regulamentului de organizare și funcționare al acesteia/acestui sau de la cele care sunt obligate, potrivit legii. La nivelul autorităților administrației publice locale, în aparatul de specialitate sau sub autoritatea consiliilor locale, sunt organizate ca servicii publice locale organe fiscale locale, cu sau fără personalitate juridică. De asemenea, autoritățile administrației publice locale pot înființa servicii publice locale care să presteze servicii pentru cetățeni sau persoane juridice pentru care trebuie să plătească taxa stabilită de consiliul local;

2. nu se pot stabili taxe locale în legătură cu atribuțiile exercitate de primar în calitate de reprezentant al statului.

IV. Prezentarea succintă a conținutului proiectului Codului finanțelor publice locale

Prin implementarea Codului finanțelor publice locale se realizează:

1. sistematizarea și concentrarea normelor juridice specifice acestui domeniu, subordonate unor principii comune, cu precizarea acestora;

2. corelarea legislației în vigoare, astfel că se vor abroga expres dispozițiile legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradictorialitate în domeniul finanțelor publice locale;

3. o structură unitară și armonizată care să înlesnească cunoașterea acestor prevederi de către contribuabili, pe de o parte și, implicit, de către autoritățile administrației publice locale din România, învestite cu organizarea executării și executării în concret a acestor prevederi, în mod unitar, pe de altă parte;

4. premisele ca autoritățile administrației publice locale să poată elabora și aproba strategii privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, pe termen mediu și lung, în concordanță cu proiecțiile bugetare locale multianuale;

5. gruparea articolelor în 4 cărți, pentru a asigura o tranziție mai ușoară și firească de la cele 4 acte normative înglobate la un singur act normativ, iar în interiorul acestora pe titluri și capitole.

V. Descrierea, în funcție de specificul prevederilor incluse, a capitolelor, a secțiunilor propuse și a aspectelor care urmează a fi reglementate:

Prin adoptarea Codului finanțelor publice locale vor fi incluse prevederile din următoarele acte normative:

1. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare;

2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 450 din 2 iulie 2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 13/2011, cu modificările și completările ulterioare;

3. prevederile titlului IX din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare;

4. prevederile referitoare la procedurile ce trebuie îndeplinite de către autoritățile administrației publice locale, prin organele fiscale locale din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 547 din 23 iulie 2015, cu modificările și completările ulterioare;

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 299 din 24 mai 2013, aprobată, cu modificări și completări prin Legea nr. 35/2016;

6. prevederile titlului IX din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 13 ianuarie 2016, cu modificările și completările ulterioare.

VI. Descrierea activităților planificate pentru desfășurarea discuțiilor publice

În conformitate cu prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, proiectul actului normativ va fi afișat pe pagina de internet a Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, în vederea acordării posibilității cetățenilor și reprezentanților societății civile de a formula propuneri și observații.