



Nr. 10156 / 03.02.2025

Către,

AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ

În atenția doamnei Nicoleta-Mioara CÎRCIUMARU- Președinte

Direcția Generală de Reglementare a Colectării Veniturilor Bugetare

Doamnei Monica NEGRUȚIU - Director general

Spre știință:

MINISTERUL FINANȚELOR

În atenția domnului Marius ZINCA - Secretar de Stat

Direcția Generală de Legislație Fiscală și Reglementări Vamale și Contabile

Referitor: Observații ale CCF privind unele neclarități ale prevederilor OPANAF 7045/23.12.2024 – care reglementează cesiunea creanțelor fiscale în insolvență

Având în vedere cooperarea tradițională a CCF cu ANAF și MF pentru aplicarea corectă și îmbunătățirea legislației fiscale, dar și prevederile OMF 6649/2024 prin care CCF a devenit un partener instituțional al autorităților fiscale, fiind reglement și cadrul derulării acestei cooperări, Comitetul fiscal al CCF a realizat o analiză a prevederilor OPANAF 7045/23.12.2024, publicat în MO nr.10 bis din 09.01.2025, privind aprobarea Procedurii de cesiune a creanțelor bugetare datorate de debitorii aflați în procedura insolvenței, în scopul includerii dispozițiilor noului ordin în tematica cursurilor de pregătire profesională a membrilor.

Ca urmare acestei analize am identificat neclaritatea unora din prevederile procedurii, care, în opinia noastră, pot crea reale neînțelegeri și dificultăți în aplicare atât pentru contribuabili, dar mai ales pentru organele fiscale și structurile ANAF pentru care au fost stabilite prin acest ordin competențe și atribuții concrete de derulare a procedurii de cesiune, pe care vi le supunem atenției în cele ce urmează.



În înțelegerea noastră, **luând în considerare și Referatul de fundamentare al ordinului**, intenția de reglementare a fost aceea de implementarea unei proceduri competitive de cesiune a unor creanțe bugetare ale debitorilor insolvenți care, pe de o parte, să asigure o recuperare mai rapidă, mai sigură și la un nivel valoric cât mai ridicat al creanțelor statului, iar pe de altă parte, să faciliteze evitarea falimentului, ieșirea din insolvență a debitorului și reinsertia lui în circuitul economic într-o poziție egală și concurențială cu ceilalți contribuabili.

Foarte sintetic, înțelegem că procedura urmărește conceptual următoarea logică:

- Se declanșează întotdeauna când un terț (exclusiv debitorul sau un interpus al acestuia) – notifică organului fiscal interesul pentru cesionarea creanțelor bugetare ale ANAF asupra debitorului insolvent, prin depunerea unei oferte de cumpărare;
- Pentru asigurarea competitivității și transparenței se anunță public modul de derulare a procedurii competitive și termenul de depunere a ofertelor de către orice persoană terță interesată, inclusiv de către persoana care a depus oferta de declanșare a procedurii;
- Pentru prima licitație, prețul de pornire al licitației 1 este egal cu valoarea nominală a creanțelor supuse cesiunii, iar licitația se desfășoară în sus, adjudecarea se face la cel mai mare preț oferit, dacă acesta este cel puțin egal cu prețul de pornire al licitației 1;
- Dacă nu a fost depusă nicio ofertă la acest nivel sau ofertanții nu s-au prezentat la licitație, se organizează a doua licitație;
- Prețul de pornire al celei de a doua licitații este de 75% din valoarea nominală a creanței, iar licitația se derulează, de asemenea, în sus, adjudecarea se face la cel mai mare preț oferit, dacă acesta este cel puțin egal cu prețul de pornire al licitației 2;
- Dacă nu a fost depusă nicio ofertă la acest nivel sau ofertanții nu s-au prezentat la licitație, se organizează a treia licitație;
- Prețul de pornire al celei de a treia licitații este de 50% din valoarea nominală a creanței, iar licitația se derulează în sus, adjudecarea se face la cel mai mare preț oferit, dacă acesta este cel puțin egal cu prețul de pornire al licitației 3;
- Deci, în cazul oricăreia dintre cele trei licitații, dacă există cel puțin doi ofertanți cu oferte valide, prezenți la licitație, adjudecarea se face la cel mai mare preț oferit, dacă acesta este cel puțin egal cu prețul de pornire al licitației respective;
- În cazul în care, la oricare dintre cele trei licitații, există un singur ofertant cu ofertă validă prezent la licitație, adjudecarea se face prin negociere directă cu acesta, iar adjudecarea se poate face la un preț al cesiunii care nu poate fi mai mic decât prețul de pornire a licitației respective.

Astfel, înțelegem că în logica ordinului, prima licitație se desfășoară în sus, începând de la un preț de pornire al licitației egal cu valoarea nominală a creanțelor, iar în cazul în care nu se adjudecă, prețul de pornire se diminuează la a doua licitație cu 25%, respectiv la a treia licitație cu 50% și se licitează, de asemenea, în sus.



1. Referitor la art. 2 alin (3) lit. b), respectiv art. 7 alin. (15)

Înțelegem scopul pentru care potrivit art. 2 alin (3) lit. b), stabilirea prețului de pornire al licitațiilor 2 și 3 se circumstanțiază luând în considerare și un alt criteriu decât valoarea nominală a creanțelor, respectiv „**valoarea activelor**” debitorului.

Vă supunem însă atenției faptul că **acest indicator nu este definit** (în sensul acestui ordin procedural), iar acest lucru poate să conducă la dificultăți în aplicare, mai ales că la art. 7 alin. (15) se folosește într-un scop asemănător un alt criteriu, respectiv „**valoarea bunurilor sechestrate**” ale debitorului.

Astfel, apreciem necesar să se clarifice intenția de reglementare în ceea ce privește **înțelesul noțiunii de active avut în vedere**, întrucât în sens contabil, patrimonial această valoare poate fi semnificativ diferită în funcție de indicatorul exact care este practic vizat (valoarea totală a activelor; valoarea activului net; valoarea activelor fixe; etc.) și propunem realizarea pe cât posibil a unei unități terminologice la nivelul întregii proceduri sau definirea în clar a noțiunilor folosite, în funcție de intenția și viziunea legiuitorului.

2. Referitor la art. 2 alin (3) lit. c) și art.3 lit. a) privind prețul cesiuni

Prima problemă identificată de noi este a definiției de la art. 2 alin. (3) lit. c), unde **prețul cesiunii** (prețul de vânzare) **este definit ca fiind prețul de pornire al cesiunii** (valoarea nominală a creanței). Or, această definiție, **se precizează chiar în capatul alin. (3) că este aplicabilă pe tot parcursul ordinului, adică vizează întreaga procedură, ca de altfel toate definițiile puse la începutul unui text legal.**

A doua problemă care se naște este legată de nivelul primei oferte, cea care demarează procedura, întrucât se poate înțelege că aceasta ar trebui să fie obligatoriu de 100%. În această ipoteză, ar însemna că dacă această primă ofertă, care în opinia noastră ar avea doar rolul de a declanșa procedura competitivă, este mai mică de 100%, nu se demarează procedura și nu se publică anunțul pentru depunerea altor oferte pentru o primă licitație.

Or, dacă prima ofertă de demarare a procedurii este obligatoriu de 100%, ne întrebăm cum se mai poate ajunge la a doua licitație? Doar dacă acel ofertant care a demarat procedura oferind 100%, în termenul de 30 de zile de la anunț, fie depune o altă ofertă, mai mică de 100% care ar fi neeligibilă pentru această primă licitație și astfel înseamnă că o retrage pe prima care a fost de 100%, lucru ce apreciem că ar fi contradictoriu și discutabil, fie nu se prezintă la licitația organizată sau, după caz, la negocierea directă, dacă nu a mai depus nimeni o altă ofertă eligibilă, soluție speculativă și nedorită într-o procedură competitivă și transparentă.

Altfel, nu înțelegem cum s-ar putea ajunge firesc și practic la a doua licitație, în afară de cele două ipoteze pur imaginare și evident speculative pe care le-am menționat mai sus, pentru că ar exista întotdeauna cel



puțin o ofertă de 100%, cea care a declanșat procedura, la care evident că fiscul vinde și procesul se oprește întotdeauna la prima licitație.

În aprecierea noastră, începând de la această definiție a prețului cesiunii, aplicabilă în toată procedura de cesiune nu doar pentru prima licitație, s-a strecurat o eroare, preluată și la art. 3 lit. a), în ceea ce privește stabilirea **condiției referitoare la nivelul minim al prețului cesiunii, prin raportare la nivelul prețului de pornire a cesiunii, care, potrivit definiției de la art. 2 alin. (3) lit. a) este egal cu valoarea nominală a creanței care face obiectul cesiunii.**

Atât articolul 2, cât și articolul 3, fiind plasate în capitolul de dispoziții generale, nu se poate interpreta decât în sensul că ele reprezintă definiții (2) și, respectiv, condiții (3) general valabile în derularea întregii proceduri, iar astfel, dacă prețul cesiunii (prețul de vânzare la care pot fi adjudecate creanțele bugetare) trebuie să fie întotdeauna cel puțin egal cu prețul de pornire a cesiunii definit ca valoarea nominală a creanțelor, s-ar produce o frântură logică în raport cu întregul mecanism ce s-a dorit a fi implementat, pentru că licitațiile 2 și 3 nu numai că nu și-ar mai avea rostul, dar nici măcar nu s-ar mai putea practic ajunge la ele, aflându-ne într-un cerc vicios.

În opinia noastră, prima condiție de realizare a unei cesiuni de creanțe bugetare de la art. 3 lit. a) trebuia raportată la **prețul de pornire a licitației**, indiferent dacă este vorba de prima licitație, de a doua licitație sau de a treia, pentru că de fapt acesta este scopul, declarat de altfel, al procedurii competitive pe cele trei nivele, să se obțină cel puțin un minim valoric corespunzător fiecărei etape de licitare organizate, iar acest lucru este confirmat și de celelalte articole care stabilesc mersul procedurii.

3. Referitor la nivelul valoric și rolul ofertei inițiale

Chiar dacă din art. 2 și art. 3 s-ar putea înțelege că nivelul primei oferte trebuie să fie cel puțin la valoarea nominală a creanțelor debitorului, constatăm că din interpretarea coroborată a alineatului (1) și alineatului (4) ale articolului 5, rezultă însă cu multă claritate că oferta inițială a unei persoane terțe, de a cesiona creanțele unui debitor insolvent, are doar rolul de a declanșa procedura competitivă și poate să nu aibă un nivel valoric cel puțin egal cu valoarea nominală a creanțelor, (100%), pentru a se declanșa procedura de cesiune de către organul fiscal.

Astfel, alineatul (1) al art. 5 nu precizează un nivel al acestei oferte declanșatoare, iar alineatul (4) circumstanțiază chiar această ipoteză posibilă și permisă, stabilind că acest ofertant inițial **a depus o ofertă mai mică decât valoarea nominală**, pentru a putea participa la prima licitație, care pleacă de la nivelul de 100%, are posibilitatea de a depune o nouă ofertă în termenul de 30 de zile de la publicarea anunțului, similar celorlalți posibili ofertanți.

Apreciem că aceste prevederi ale articolului 5 sunt corecte și se înscriu în logica intenției de reglementare, având în vedere că această primă ofertă trebuie înțeleasă doar ca un fapt generator al



procedurii competitive, ca pe o scrisoare de intenție cu privire la cumpărarea unor active (creanțe bugetare în acest caz) la un anumit preț pe care l-ar considera corect, iar odată declanșată procedura competitivă și transparentă, ofertele eligibile care intră în competiție sunt doar cele depuse în intervalul de 30 de zile de la publicarea fiecărui anunț, care pot fi depuse de către orice persoană interesată, inclusiv de către ofertantul inițial.

Aceasta înțelegere și abordare cu privire la nivelul valoric și rolul ofertei inițiale, este justificată și de un considerent practic, acela ca o terță persoană care este interesată să cesioneze creanțele bugetare ale unui debitor și dorește să declanșeze procedura, nu poate cunoaște cu exactitate valoarea creanțelor bugetare ale unui debitor, întrucât informațiile publice în acest sens au o anumită dinamică și variație, ceea ce l-ar duce în situația de a încerca să aproximeze nivelul valorii nominale, dacă o astfel de condiție ar fi existat.

De asemenea, dacă această primă ofertă declanșatoare a procedurii ar avea și calitatea de a fi competitivă în licitațiile organizate și un nivel de cel puțin 100% față de valoarea nominală, ne-am întoarce la cercul vicios descris la punctul 2.

4. Referitor la art. 6 alineatul (11)

Apreciem că în acest alineat, care vizează modul de desfășurare al licitațiilor (prima, a doua sau a treia, după caz) se preia practic eroarea prezentată pe larg la pct. 2 și trebuie corectat.

Astfel, dacă prețul de pornire a licitației este 50% din valoarea creanțelor (în ipoteza că suntem la a 3-a licitație), iar prețul cel mai mare oferit este de 70% din valoarea creanțelor, nu se poate solicita ca acesta să fie cel puțin egal cu prețul de pornire a cesiunii, pentru că acesta este egal cu valoarea creanțelor, adică 100% , conform definiției de la art. 2 alin. (3) lit. a).

Cu alte cuvinte, textul alineatului (11) ne duce la concluzia că licitația 2 și licitația 3 nu ar avea sens, pentru că nu s-ar putea adjudeca decât cu o ofertă de cel puțin 100% din valoarea creanțelor bugetare, similar licitației 1.

5. Referitor la alte prevederi ale procedurii

Față de abordările procedurii precizate la pct. 2 și pct. 4 referitoare la prețul cesiunii pe care le considerăm eronate potrivit argumentelor aduse, în schimb, prevederile de la art. 7 alineatele 4, 7, 13 și 15, precum și conținutul Anexei 4 – modelul Referatului privind demararea procedurii competitive de cesiune, **constatăm că sunt corecte**, în sensul că respectă logica procedurii descrise de noi care corespunde intenției de reglementare, **respectiv că întotdeauna prețul cesiunii trebuie să fie cel puțin egal cu prețul de pornire a licitației respective**, chiar dacă utilizează aceleași noțiuni.

De asemenea, este corectă și abordare Anexei nr. 7, care confirmă înțelegerea noastră corectă în legătură cu nivelul valoric și rolul ofertei inițiale, prezentată la pct. 3.



În ceea ce privește însă Anexa nr. 5 – modelul Anunțului pentru organizarea licitațiilor, acesta conține prevederi oarecum contradictorii, referitoare la același subiect, prețul minim al cesiunii, care apreciem că trebuie, de asemenea, coroborate pentru coerența întregii proceduri.

Având în vedere că OPANAF 7045/23.12.2024, publicat în MO nr.10 bis din 09.01.2025, privind aprobarea Procedurii de cesiune a creanțelor bugetare datorate de debitorii aflați în procedura insolvenței, care face obiectul prezentei analize, a intrat deja în vigoare, pentru a asigura și condițiile de claritate necesare contribuabililor și organelor fiscale teritoriale ale ANAF pentru a putea fi implementat și aplicat, vă rugăm să reanalizați prevederile în cauză și să realizați cu celeritate clarificările necesare prin instrumentul juridic pe care îl apreciați adecvat, respectiv fie un ordin de președinte, fie o circulară de aplicare publicată însă pe site-ul ANAF, întrucât întreaga procedură este una de interes general.

Vă asigurăm de toată disponibilitatea la dialog și sprijinul nostru pentru îmbunătățirea actelor procedurale cu caracter normativ, în scopul unei înțelegeri și aplicări corecte de către administrația fiscală și contribuabili. În acest context, dacă apreciați oportun, vă propunem ca eventualele modificări pentru clarificarea prevederilor procedurii în discuție să facă obiectul unei întâlniri de lucru cu specialiștii CCF în domeniu.

Cu stimă,

Dan Manolescu
Președinte CCF