



Nr. 10391 / 24.02.2026

Către,

MINISTERUL FINANTELOR
Domnului Ministru Alexandru NAZARE

AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ
Domnului Președinte Adrian Nicușor NICA

Stimate Domnule Ministru,
Stimate Domnule Președinte,

În baza prevederilor Hotărârii Consiliului superior al CCF nr. 3/2025 pentru aprobarea Procedurii interne privind asigurarea implementării și aplicării art. 2 din Procedura de îndrumare și asistență a contribuabililor/plătitorilor, acordate de către Agenția Națională de Administrare Fiscală, și de coordonare metodologică a activității de aplicare unitară a legislației fiscale și procedural fiscale desfășurate de structurile de asistență contribuabili, precum și în domeniul tehnologiei informației, aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr. 1.233/2021, cu modificările și completările ulterioare,

Camera Consultanților Fiscali vă adresează prezenta solicitare:

Context

Prin Legea nr. 239/2025 și prin OUG nr. 89/2025 au fost aduse o serie de modificări și completări ale prevederilor Codului de procedură fiscală cu privire la condițiile de acordare, menținere și suplimentare a eșalonărilor la plată.

Aceste modificări și completări au intrat în vigoare conform dispozițiilor actelor normative menționate mai sus, fiind în prezent direct aplicabile atât de către organele fiscale din cadrul ANAF, cât și de către contribuabili.



Din informațiile deținute de Camera Consultanților Fiscali, provenite de la consultanții fiscali care asigură asistența contribuabililor în derularea procedurilor fiscale de tipul facilităților la plată, am constatat că implementarea practică a noilor prevederi la nivelul organelor fiscale ridică câteva probleme de înțelegere și interpretare, care generează fie blocarea procesului de soluționare a cererilor contribuabililor, fie o aplicare neunitară de la un organ fiscal la altul.

Problemele de implementare identificate

Atât ca urmare analizei noastre realizate asupra noilor prevederi legale, dar și din discuțiile purtate cu diferite organe fiscale din București și din țară, am identificat următoarele aspecte majore care necesită o clarificare urgentă din partea ANAF și/sau MF pentru deblocarea procedurilor legale legate de eșalonarea la plată aflate în curs de desfășurare la nivelul organelor fiscale.

1. Având în vedere diferența semnificativă de abordare existentă între dispoziția de la art.193¹ Cod procedură fiscală, nou introdus prin Legea nr. 239/2025 și dispozițiile generale ale Codului civil privind fideiusiunea, se pune o problemă de interpretare coroborată corectă a acestor prevederi, **pentru a clarifica între cine și cine se încheie și se semnează contractul de fideiusiune.**

Astfel, pe de o parte, **potrivit normei legale speciale**, art. 193¹ alin. (1) Cod procedură fiscală, contractul de fideiusiune **se încheie de către debitorul persoană juridică cu beneficiarul real** și se prezintă organului fiscal (creditorul bugetar) în toate situațiile și la termenele prevăzute la lit. a) – h). Constatăm că prin această normă legală se stabilesc atât părțile contractului, cât și termenele în care acest contract se prezintă organului fiscal.

Deci, înțelegem că acest contract nu se încheie între un fideiutor și creditorul bugetar, ci **între debitor și fideiutorul indicat și stabilit prin norma legală**, respectiv beneficiarul real al persoanei juridice.

“Art.193¹ Contractul de fideiusiune

(1) Debitorul persoană juridică trebuie să prezinte un contract de fideiusiune încheiat în formă autentică cu beneficiarul/beneficiarii real/i definit/definiți potrivit art. 4 din Legea nr. 129/2019, cu modificările și completările ulterioare, astfel:

a) în termen de cel mult 30 de zile de la data comunicării acordului de principiu, în cazul în care debitorul trebuie să achite obligații fiscale administrate de organul fiscal, care nu fac obiectul eșalonării la plată, cu excepția obligațiilor prevăzute la art. 184 alin. (6) lit. c) și d);

b) în termen de cel mult 5 zile de la data comunicării certificatului de atestare fiscală, în cazul în care debitorul nu deține în proprietate bunuri în vederea constituirii de garanții ori acestea sunt insuficiente;



c) în termen de cel mult 30 de zile de la data comunicării acordului de principiu, în cazul în care debitorul persoană juridică a fost înființat cu mai puțin de 12 luni anterior depunerii cererii de eșalonare la plată;

d) *** A B R O G A T ***

e) *** A B R O G A T ***

f) *** A B R O G A T ***

g) în termen de 10 zile de la data comunicării acordului de principiu, în cazul în care debitorul a solicitat modificarea deciziei de eșalonare la plată;

h) până la data depunerii cererii de menținere a valabilității eșalonării la plată.”

Pe de altă parte, **potrivit normei legale generale**, art. 2280 din Codul civil, contractul de fideiusiune se încheie între alte două părți indicate expres, respectiv între **fideiutor și creditor**.

“Art. 2280 Noțiune. Fideiusiunea este contractul prin care **o parte, fideiutorul**, se obligă față de **cealaltă parte**, care are într-un alt raport obligațional **calitatea de creditor**, să execute, cu titlu gratuit sau în schimbul unei remunerații, obligația debitorului dacă acesta din urmă nu o execută.”

Într-o astfel de situație în care ar exista un conflict aparent între cele două acte normative, potrivit reguli de interpretare aplicabile, se aplică dispoziția legală care are un caracter special în raport cu dispoziția legală generală (*specialia generalibus derogant*), or este evident că în acest caz dispoziția legală specială o reprezintă art. 193¹ Cod procedură fiscală, în raport cu prevederea civilă, iar astfel art. 193¹ CPF prevalează în aplicare față de dispoziția legală generală, art. 2280 Cod civil.

Considerăm, de asemenea, că pentru înțelegerea și aplicarea corectă a acestor dispoziții, trebuie avute în vedere și prevederile art. 3 Cod procedură fiscală, care lămuresc și ele raportul dintre dispozițiile acestuia și cele ale Codului civil, în sensul că dispozițiile Codului civil pot fi avute în vedere și pot fi aplicate pentru acele situații care nu sunt reglementate de Codul de procedură fiscală (teza1) și doar dacă acele prevederi din Codul civil, care nu există în Codul de procedură fiscală, pot fi aplicabile raporturilor în care una din părții este autoritatea publică.

“Art. 3. Raportul Codului de procedură fiscală cu alte acte normative

(2) Unde prezentul cod nu dispune, se aplică prevederile Codului civil și ale Codului de procedură civilă, republicat, în măsura în care acestea pot fi aplicabile raporturilor dintre autorități publice și contribuabili/plătitori.”



Luând în considerare argumentele prezentate mai sus, apreciem că este suficient de clar că această problemă de interpretare trebuie tranșată în sensul că, contractul de fideiusiune prevăzut la art. 193¹ Cod procedură fiscală se încheie între debitorul persoană juridică și fideiutorul stabilit și impus de aceeași prevedere, beneficiarul real al debitorului.

Apreciem că aceasta a fost și voința legiuitorului, întrucât textul de lege reglementat este foarte precis, arătând efectiv care sunt cele două părți ale contractului, adică între cine și cine se încheie și se semnează contractul, chiar dacă nu s-a derogat în mod formal și expres de la prevederea generală din Codul civil. De altfel, derogarea sau exceptarea formală și expresă nici nu este obligatorie pentru a fi înțeleasă ca atare, atunci când prin conținutul său reprezintă o derogare sau excepție de la o regulă generală.

Apreciem că această soluție de interpretare și aplicare a prevederilor analizate, pe care o considerăm ca fiind cea mai bine caracterizată juridic, **este și cea mai simplă și ușor de implementat de către administrația fiscală**, întrucât nu impune consumarea de resurse suplimentare din partea organelor fiscale ale ANAF, prin deplasarea permanentă a conducătorilor organelor de executare sau a altor funcționari împuterniciți la birourile notarilor publici din teritoriul de competență în vederea semnării contractelor de fideiusiune, fără ca legal organele fiscale să aibă această obligație.

Pe de altă parte, aspectele legate de conținutul contractelor, respectiv asigurarea organelor fiscale cu privire la prezența anumitor clauze, acestea pot fi mai sigur și mai simplu rezolvate prin impunerea de către creditorul bugetar ANAF a unor elemente/clauze obligatorii, stabilite printr-o procedură sau instrucțiune.

Spre exemplu, în aprecierea noastră, aceste contracte ar fi important pentru ANAF să conțină o clauză obligatorie impusă fideiutorului, similară celei impuse debitorului garant prin **art.24 CPF** în cazul angajamentelor de plată autentice, atunci când dorește să preia obligațiile debitorului principal:

*“Pentru obligațiile fiscale ale debitorului răspunde ca debitor garant, **cu renunțarea la beneficiul discuțiunii și diviziunii**”*

Un alt exemplu, este cel al scrisorilor de garanție bancară pe care organele fiscale le acceptă doar în condițiile în care acestea conțin anumite clauze de garantare din partea băncilor.

2. A doua problemă neclară identificată de noi este aceea **dacă fideiutorul trebuie să fie o persoană care să aibă capacitatea patrimonială dovedită de a satisface creanța**, iar organul fiscal este obligat să verifice efectiv această capacitate patrimonială, înainte de a accepta contractul de fideiusiune prezentat de debitorul persoana juridică.



Analizând prevederile nou introduse în Codul de procedură fiscală privind contractul de fideiusiune, constatăm că, spre deosebire de aspectul prezentat la pct.1 – în care există în CPF o dispoziție expresă cu privire la stabilirea părților între care se încheie contractul (debitor – fideiutor), **aspectul privind capacitatea patrimonială a fideiutorului nu este reglementat de CPF.**

În această situație, potrivit aceluiași reguli de interpretare și aplicare a legii prezentate mai sus, concluzia evidentă este aceea că, întrucât Codul de procedură fiscală tace, **devin aplicabile prevederile Codului civil care stabilesc în privința capacității fideiutorului**, respectiv dispozițiile art. 2285 alin. (1) și (2), care prevăd următoarele:

“Art.2285 Condițiile pentru a deveni fideiutor

(1) Debitorul care este obligat să constituie o fideiusiune trebuie să prezinte o persoană capabilă de a se obliga, care are și menține în România bunuri suficiente pentru a satisface creanța și care domiciliază în România. Dacă vreuna dintre aceste condiții nu este îndeplinită, debitorul trebuie să prezinte un alt fideiutor.

(2) **Aceste reguli nu se aplică atunci când creditorul a cerut ca fideiutor o anumită persoană.”**

Din analiza acestor prevederi, constatăm că identificăm, de asemenea, două reguli, regula generală care vizează **toate situațiile în care fideiutorul este ales și stabilit de debitor**, în care acesta trebuie să aibă capacitatea patrimonială de a satisface creanța (alin.1) și **excepția de la această regulă, care vizează situația în care creditorul este cel care stabilește fideiutorul**, caz în care capacitatea patrimonială dovedită a fideiutorului nu mai reprezintă o condiție pentru acea persoană de a deveni fideiutor.

Constatăm, de asemenea, că în cazul analizat la acest punct, ne aflăm în situația de excepție prevăzută de alin. (2) al art. 2285 Codul civil, întrucât fideiutorul este stabilit aprioric chiar de Codul de procedură fiscală în persoana beneficiarului real al debitorului. Deci, debitorul nu mai are posibilitatea alegerii și stabilirii unui fideiutor potrivit voinței sale, iar în acest caz este evident că nici nu se poate impune de către creditor un anumit nivel de capacitate al fideiutorului, tocmai pentru că el (statul) l-a stabilit deja prin lege.

Această înțelegere și interpretare a prevederilor referitoare la calitatea și capacitatea fideiutorului unui debitor persoană juridică, este **confirmată chiar de legiuitor** prin faptul că, **în cazul fideiutorului unui debitor persoană fizică, a prevăzut o excepție față de abordarea persoanelor juridice**, în sensul că de această dată fideiutorul este ales de debitorul persoană fizică și tocmai de aceea acesta trebuie să îndeplinească condiția de capacitate patrimonială pentru a satisface creanța, făcându-se chiar și trimiterea la art. 2285 alin. (1), aplicabilă în cazul debitorilor persoane fizice.



“Art.193 alin. (7) Dispozițiile prezentului articol sunt aplicabile și debitorilor persoane fizice care trebuie să prezinte un contract de fideiusiune, în formă autentică, **încheiat cu o persoană capabilă de a se obliga**, în condițiile prevăzute la art. 2.285 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

În concluzie cu privire la această a doua problemă, considerăm că soluția corectă de interpretare și aplicare decurge cu suficientă certitudine din coroborarea dispozițiilor legale analizate în cele de mai sus, respectiv aceea că, **în cazul debitorului persoană juridică, fideiutorul stabilit prin lege de stat (creditor) în persoana beneficiarului real nu trebuie să facă dovada capacității sale patrimoniale de a satisface creanța negarantată de debitor, răspunzând însă cu întregul său patrimoniu, precum și cu veniturile pe care le obține, iar în schimb fideiutorul pe care îl alege un debitor persoană fizică trebuie să facă dovada capacității sale patrimoniale de a satisface creanța garantată.**

Acest mod de înțelegere și interpretare rezultă și din circulara ANAF de prezentare a modificărilor legislative realizate prin Legea nr. 239/2025 și OUG nr. 89/2025, însă cu referire expresă doar la cazul debitorilor persoane fizice, ceea ce este insuficient pentru asigurarea unei aplicări unitare la nivel național.

3. A treia problemă neclară identificată de noi este aceea a modului în care impactează completările legate de **impunerea unui contract de fideiusiune asupra eşalonării la plată acordate debitorilor cu risc fiscal mic, reglementate de art. 206 CPF** “ART. 206 Prevederi speciale pentru eşalonările la plată acordate de organele fiscale”

Din analiza conținutului prevederilor acestui articol, constatăm că articolul nu conține prevederi exprese din care să rezulte că se impune prezentarea de către debitor a unui contract de fideiusiune și nici nu se face o trimitere directă la art. 193¹ Contractul de fideiusiune.

Cu toate acestea, apreciem că trebuie avut în vedere scopul general al legiuitorului, acela ca pentru creanțele neacoperite de garanții ale debitorului, care fac obiectul eşalonării, să impună debitorului prezentarea unui contract de fideiusiune prin care fideiutorul să-și asume satisfacerea acestor creanțe negarantate de debitor.

Astfel, în considerarea faptului că, în cazul acestui tip de eşalonare, garanțiile minime impuse debitorului sunt doar la nivelul a 20% din valoarea creanțelor ce urmează a fi eşalonate, concluzia noastră este aceea că pentru diferența de 80% din creanțe, neacoperite de alte garanții, se impune prezentarea unui contract de fideiusiune în condițiile art.193¹.

Această concluzie este susținută și de faptul că în prevederea de la art. 206 alin. (2) lit. b) se face o trimitere la condițiile de acordare a eşalonării prevăzute de art.186, care la rândul lor conțin o altă trimitere la art.193¹ Contractul de fideiusiune.



Deci prin aceste trimiteri indirecte apreciem că se poate susține interpretarea în sensul obligativității prezentării contractului de fideiusiune și în cazul eşalonărilor pentru debitorii cu risc fiscal mic reglementate de art. 206 CPF.

Având în vedere necesitatea aplicării unitare a prevederilor analizate mai sus, pe care atât contribuabilii, cât și organele fiscale le consideră neclare și le interpretează diferit, precum și faptul că suntem într-o situație de blocaj al procesului de soluționare a lucrărilor în curs, vă rugăm să analizați argumentele juridice și practice prezentate de noi în susținerea soluțiilor de interpretare propuse și să procedați cât mai urgent la comunicarea către organele fiscale, dar publicată și pe extranetul ANAF, a unei circulare care să conțină soluțiile legale de interpretare și aplicare.

Vă mulțumim pentru cooperarea în scopul asigurării aplicării corecte a legislației fiscale și vă asigurăm de disponibilitatea noastră pentru dialog și clarificări suplimentare asupra acestei problematice, în măsura în care apreciați necesar.

Cu stimă,

Dan Manolescu – Președintele CCF

Doru Dudaș – Președintele Comitetului fiscal al CCF