

Nr.586/22.03.2017

117/22.03.2017

**Către,
Uniunea Națională a Barourilor din România
Consiliul Uniunii Naționale a Barourilor din România
Casa de Asigurări a Avocaților**

Adunarea Generală a Baroului Dolj și Adunarea Generală a Filialei Dolj a Casei de Asigurări a Avocaților din România, întrunite la data de 18 martie 2017, au adoptat propunerea formulată de domnul avocat Stănculescu Sorin Cornel, avocat în Baroul Dolj și membru al Filialei Dolj C.A.A., propunere completată de doamna Gornoviceanu Manuela, avocat în Baroul Dolj și membru al Filialei Dolj CAA, de a mandata delegația Baroului Dolj la Congresul Avocaților 2017 să solicite să nu fie ratificată de Congres Hotărârea Consiliului UNBR nr.209 din 18 februarie 2017 cu privire la adoptarea Regulamentului privind creanțele contributive pentru următoarele considerente:

Se instituie prin acest regulament o reglementare a administrării, colectării și executării silite a contribuțiilor avocatului asigurat în sistemul C.A.A.

În prezent, legea aplicabilă este Codul civil și Codul de procedura civilă, creanțele contributive neavând natura unor creanțe fiscale pentru a fi aplicabile dispozițiile Codului fiscal și Codului de procedura fiscală. Totuși, prin reproducerea aproape mot a mot a dispozițiilor din materie fiscală, întregul Regulament lasă impresia unui act ce reglementează un raport de drept public în care autoritatea are foarte multe drepturi și obligații puține sau chiar deloc.

Avocații din Baroul Dolj au reclamat caracterul inadecvat unei profesii liberale a acestor norme, modul defectuos, din punctul de vedere al tehnicii legislative, de elaborare a dispozițiilor respective, precum și încălcarea pe fond a drepturilor fundamentale și nu numai.

De aceea, în cele ce urmează, vom reda pe scurt, punctual, problemele sesizate în legătură cu conținutul acestui Regulament. Criticile sunt succinte, fără să aibă pretenția unor analize foarte tehnice ale textelor, ci doar scopul semnalării unor derapaje evidente.

1. În art. 1 sunt cuprinse definiții, între care și cea privind analiza de risc [(art. 1 alin. (1) pct. 3)], conform căreia autoritățile competente din sistemul C.A.A. pot desfășura o activitate în scopul identificării riscurilor de neconformare a avocatului fata de obligațiile contributive,

instituindu-se, astfel, o prezumție de rea-credință pentru toți membrii corpului profesional asigurați în sistemul CAA.

Art. 1 alin. (1) pct. 3) din Regulamentul creanțelor contributive:

*„**analiza de risc** - activitatea efectuată de autoritățile competente din sistemul C.A.A. în scopul identificării riscurilor de neconformare în ceea ce privește îndeplinirea de către contribuabil a obligațiilor contributive, de a le evalua, de a le gestiona, precum și de a le utiliza în scopul efectuării activităților de administrare a creanțelor contributive;*

2. Majorarea de întârziere este definită la pct. 17 din același text ca fiind compusă din dobândă și penalități de întârziere, deși în sistemul actual nu sunt prevăzute decât penalități de întârziere. În acest fel, se creează o obligație suplimentară în sarcina avocatului, respectiv aceea de a achita dobânzi, ca echivalent al „*prejudiciului creat titularului creanței contributive principale*”. În Legea nr. 72/2016 este folosită sintagma majorări de întârziere și se mai arată că nivelul acestora nu poate depăși cuantumul debitului principal. Totuși, reglementarea dobânzii, fără precizarea tipului acesteia și a unui eventual nivel maxim admis, creează obligații suplimentare neprevăzute în lege.

Art. 1 alin. (1) pct. 17) din Regulamentul creanțelor contributive:

*„**majorare de întârziere** - obligația contributivă accesorie reprezentând echivalentul prejudiciului creat titularului creanței contributive principale (dobânda), precum și sancțiunea care se aplică debitorului, ca urmare a neachitării la scadență, de către acesta, a obligațiilor contributive principale (penalitatea de întârziere)”.*

3. Prin art. 3 se califică drept legislație specială Regulamentul în discuție, prevăzându-se expres în alin. (2) că acolo unde nu dispune, se aplică prevederile Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura compatibilității cu raportul juridic de asigurare.

4. **Art. 6 alin. (1) din Regulamentul creanțelor contributive** - Exercitarea dreptului de apreciere:

*„Autoritățile din sistemul C.A.A. sunt îndreptățite să aprecieze, în limitele atribuțiilor și competențelor cele revin, **relevanța stărilor de fapt contributive prin utilizarea mijloacelor de probă prevăzute de lege** și să adopte soluția întemeiată pe prevederile legale, precum și pe **constatări complete asupra tuturor împrejurărilor edificatoare în cauză raportat la momentul luării unei decizii**”.*

Trebuie definite sintagmele „stări de fapt”, „constatări complete”, „împrejurări edificatoare”, pentru că, așa cum sunt folosite, încalcă cerințele de previzibilitate și claritate ale normei juridice. De altfel, nu ar trebui acordată nicio marjă de apreciere, dincolo de situația rezultată din

contabilitatea avocatului, astfel cum aceasta este reflectată din punct de vedere fiscal.

5. Art. 6 alin 4 din Regulamentul creanțelor contributive - Exercitarea dreptului de apreciere: „Autoritatea competentă din sistemul C.A.A. **își exercită dreptul de apreciere în limitele rezonabilității și echității**, asigurând o proporție justă între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia”.

Este un text inutil, dar trădează intenția de a supralegifera în materia atât de delicată a constituirii fondurilor sociale ale avocaților. Nu poți fixa limite prin rezonabilitate și echitate, ci prin atribuții exprese, clare, însoțite de sancțiuni pentru încălcarea lor. De altfel, aceasta este perspectiva din care trebuie reglementată competența de control a C.A.A., prin organele sale specializate, și nu plecând de la premisa greșită că avocatul se află într-o permanentă stare de ascundere a cifrei brute de afaceri, astfel încât să afecteze bugetul CAA.

6. Art. 7 alin 3 din Regulamentul creanțelor contributive - Rolul activ și alte reguli de conduită pentru autoritatea competentă din sistemul C.A.A.:

„Autoritatea competentă din sistemul C.A.A. este îndreptățită să examineze, din oficiu, starea de fapt, să obțină și să utilizeze **toate informațiile și documentele necesare pentru determinarea corectă a situației contributive a contribuabilului**”.

Trebuie precizați și definiți termenii „informații” și „documente”, înlăturându-se termenul „toate”, deoarece nu poate fi vorba de alte documente decât cele prevăzute de lege și statut.

7. Prin art. 10 se instituie obligația de cooperare a avocatului „*prin prezentarea faptelor cunoscute de către acesta, în întregime, conform realității, și prin indicarea mijloacelor doveditoare ca îi sunt cunoscute, cu respectarea prevederilor în materie penală și procesual penală*”.

Se înțelege din acest text că sancțiunea aplicabilă, de pildă, în cazul prezentării incomplete a „faptelor cunoscute”, este una de natură penală, desigur, fără a se preciza care ar fi infracțiunea.

Art. 10 din Regulamentul creanțelor contributive - Obligația de cooperare:

„(1) Contribuabilul este obligat să coopereze cu autoritatea competentă din sistemul C.A.A. în vederea determinării stării de fapt contributive, prin prezentarea faptelor cunoscute de către acesta, în întregime,

conform realității, și prin indicarea mijloacelor doveditoare care îi sunt cunoscute, cu respectarea prevederilor în materie penală și procesual penală.

(2) Contribuabilul este obligat să întreprindă măsurile în vederea procurării mijloacelor doveditoare necesare, prin utilizarea tuturor posibilităților ce îi stau la dispoziție”.

8. Art. 11 alin. (3) din Regulamentul creanțelor contributive - Secretul asupra informațiilor:

„Autoritatea competentă din sistemul C.A.A. poate transmite informațiile pe care le deține:

- a) **autorităților publice**, în scopul îndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege;
- b) autorităților judiciare competente, potrivit legii;
- c) **oricărui solicitant**, cu acordul scris al contribuabilului despre care au fost solicitate informații;
- d) **în alte cazuri prevăzute expres de lege”**.

Reglementarea este deficitară sub triplu aspect, în sensul în care e necesar a fi identificate care sunt autoritățile publice și în ce cazuri limitative urmează a fi transmise informații din sistem. Apoi, trebuie eliminată posibilitatea ca orice solicitant să poată obține astfel de informații, chiar și cu acordul avocatului vizat, deoarece avocatul ar putea solicita singur astfel de informații pe care să le transmită ulterior.

Mai mult, se precizează în alin. (7) că autoritatea competentă din sistemul CAA „poate aduce la cunoștință publică informațiile pe care le deține ori de câte ori acestea sunt calificate de lege ca fiind publice”, dar și când „prin acte administrative sau prin hotărâri judecătorești definitive, se constată încălcări ale obligațiilor prevăzute de legislația privind obligațiile contributive din sistemul CAA”.

9. Art. 20 instituie transmiterea obligației contributive către moștenitorul care a acceptat succesiunea debitorului, independent de calitatea acestuia de a fi sau nu beneficiar al drepturilor rezultate din calitatea de asigurat a avocatului, ceea ce este absurd.

Art. 20 din Regulamentul creanțelor contributive - Preluarea obligațiilor contributive:

„(1) În cazul în care obligațiile contributive nu au fost îndeplinite de debitor, debitori devin, în condițiile legii, următoarele persoane:

- a) moștenitorul care a acceptat succesiunea debitorului, în condițiile dreptului comun;
- b) alte persoane, în condițiile legii”.

10. Art. 24 stabilește competența concomitentă atât a autorității centrale, cât și a filialei din cadrul C.A.A. care funcționează pe lângă Baroul unde se desfășoară activitatea avocatului, fără a se preciza cum este împărțită această competență, dacă este sau nu alternativă și cum/cine stabilește zonele în care intervine o competență sau alta, mai ales că art. 26 reglementează conflictul de competență ca fiind numai acela dintre două sau mai multe filiale din sistemul C.A.A.

Art. 24 din Regulamentul creanțelor contributive - Competența materială și teritorială a autorităților din sistemul C.A.A.:

„Pentru administrarea creanțelor contributive, competența revine C.A.A. și filialei teritoriale din cadrul C.A.A., care funcționează pe lângă baroul în cadrul căruia își desfășoară activitatea contribuabilul”.

11. Art. 29 arată că decizia referitoare la contribuții trebuie să cuprindă și posibilitatea contestării actului, termenul de depunere a contestației și autoritatea competentă din sistemul CAA la care se depune contestația, însă până la finalul Regulamentului nu se regăsește nici un text care să prevadă această posibilitate, termene, căi de atac, organe competente etc.

Art. 29 din Regulamentul creanțelor contributive - Conținutul și motivarea actului de tip decizie referitor la contribuții, emis de o autoritate a sistemului C.A.A.:

„(1) Actul de tip decizie referitor la contribuții se emite în scris, pe suport hârtie.

(2) Actul de tip decizie emis pe suport hârtie cuprinde următoarele elemente:

a) denumirea autorității emitente din sistemul C.A.A.;

b) data la care a fost emis și data de la care își produce efectele;

c) datele de identificare a contribuabilului și, dacă este cazul, datele de identificare a persoanei împuternicite de contribuabil;

) obiectul actului;

e) motivele de fapt;

f) temeiul de drept;

g) numele și calitatea persoanelor împuternicite ale autorității competente din sistemul C.A.A.;

h) semnătura persoanelor împuternicite ale autorității competente din sistemul C.A.A., precum și ștampila autorității emitente;

i) posibilitatea de a fi contestat, termenul de depunere a contestației și autoritatea competentă din sistemul C.A.A. la care se depune contestația;

j) mențiuni privind audierea contribuabilului.

(3) Actul de tip decizie referitor la contribuții se consideră emis și înregistrat la autoritatea emitentă din sistemul C.A.A. la data semnării acestuia de către persoana împuternicită din cadrul autorității emitente din sistemul C.A.A.”.

12. Regimul nulităților actelor emise în temeiul acestui Regulament este preluat din procedura fiscală, nulitatea absolută fiind aproape exclusă.

13. Se instituie prin art. 34 obligația emiterii unui alt act de către autoritatea competentă atunci când actul ce fusese emis a fost constatat nul sau s-a anulat, fără a fi prevăzută și obligația de a se ține cont de motivele și starea de fapt/de drept reținute în actul prin care s-a pronunțat sancțiunea nulității. Acest text vine în contradicție cu art. 79 – Refacerea inspecției.

Art. 34 din Regulamentul creanțelor contributive - Efectele nulității și anulării actului de tip decizie referitor la contribuții:

(1) Ori de câte ori se constată nulitatea sau se anulează actul unei autorități din sistemului C.A.A. referitor la contribuții, autoritatea competentă este obligată să emită un alt act, dacă acest lucru este posibil.

(2) Emiterea unui alt act nu mai este posibilă în situații cum sunt:

a) s-a împlinit termenul de prescripție prevăzut de lege;

b) viciile care au condus la anularea actului de tip decizie referitor la contribuții privesc fondul actului, în sensul că deși în realitate nu există datorii, în mod eronat s-a considerat că acestea există.

14. Art. 39 alin. (1) din Regulamentul creanțelor contributive - Prezentarea de înscrisuri:

„(1) În vederea stabilirii stării de fapt contributive, contribuabilul are obligația să pună la dispoziție autorităților din sistemului C.A.A. registre, evidențe, **documente de afaceri și orice alte înscrisuri**. În același scop, autoritățile din sistemului C.A.A. au dreptul **să solicite înscrisuri și altor persoane cu care contribuabilul are sau a avut raporturi economice sau juridice**, și care sunt relevante pentru stabilirea situației contributive”.

Autorul Regulamentului a lăsat, ca în situațiile de mai sus, o marjă inacceptabilă de interpretare și adăugare la lege și statut, având în vedere caracterul general, imprecis al termenilor folosiți. În orice caz, Regulamentul nu are forța juridică de a produce efecte opozabile terților, astfel încât norma e menită mai degrabă să descurajeze avocații. Altfel, ar însemna că este posibilă intervenția în raporturile avocat-client, în scopul stabilirii contribuțiilor, ceea ce, în prezent, nici măcar autoritatea fiscală nu poate face.

15. Prin dispozițiile art. 52-53 se reglementează o obligație a verificării declarațiilor lunare ale avocatului, deoarece se folosește repetat sintagma „sub rezerva verificării ulterioare”, care rezervă, potrivit alin. (3) din art. 53, se anulează „la împlinirea termenului de prescripție sau ca urmare a inspecției”. Dacă este corectată declarația lunară, „se redeschide rezerva verificării”.

Art. 52 din Regulamentul creanțelor contributive - Sfera și actele de stabilire a creanțelor contributive. Titlurile de creanțe contributive.

„(1) Stabilirea creanțelor contributive reprezintă activitatea de determinare a bazei de calcul și a creanțelor contributive în condițiile legii.

(2) Creanțele contributive se stabilesc prin titluri de creanțe contributive.

(3) Sunt titluri de creanțe contributive:

- a) Declarația lunară contributivă, sub rezerva verificării ulterioare;
- b) Decizia de impunere privind stabilirea din oficiu a creanțelor contributive sub rezerva verificării ulterioare, ca urmare a nedepunerii declarațiilor lunare contributive;
- c) Decizia de impunere emisă în urma operațiunii de control a obligațiilor contributive”.

Art. 53 din Regulamentul creanțelor contributive - Stabilirea creanțelor contributive sub rezerva verificării ulterioare:

„(1) Cuantumul creanțelor contributive se stabilește sub rezerva verificării ulterioare, cu excepția cazului în care stabilirea a avut loc ca urmare a unei inspecții.

(2) Decizia de impunere sub rezerva verificării ulterioare poate fi desființată sau modificată, din inițiativa autorității competente din sistemul C.A.A. ori la solicitarea contribuabilului, pe baza constatărilor autorității competente.

(3) Rezerva verificării ulterioare se anulează numai la împlinirea termenului de prescripție a dreptului de a stabili creanțe contributive sau ca urmare a inspecției contributive.

(4) În situația în care contribuabilul corectează declarația lunară contributivă, se redeschide rezerva verificării”.

16. Art. 61 din Regulamentul creanțelor contributive - Dreptul autorității competente din sistemul C.A.A. de a stabili baza de calcul prin estimare.

(1) „Autoritățile competente din sistemul C.A.A. au dreptul să stabilească baza de calcul a creanțelor contributive, prin **estimarea rezonabilă, folosind orice probă și mijloc de probă prevăzute de lege**, ori de câte ori nu se pot stabili prin documente financiar-contabile veniturile brute lunare individuale ale contribuabilului.

(2) Stabilirea prin estimare a bazei de calcul a contribuțiilor se efectuează în situații cum ar fi:

- a) în situația **nedepunerii declarațiilor lunare contributive**;
- b) în situația în care autoritatea competentă din sistemul C.A.A. nu poate determina în mod real veniturile brute lunare individuale deoarece evidențele financiar-contabile sau documentele și informațiile prezentate în cursul operațiunii de control sunt incorecte, incomplete, nu există ori nu sunt puse la dispoziția organelor de control;
- c) **și în alte situații de acest fel”.**

În principiu, este același tip de abordare normativă, confuză, dar clară în direcția scopului : CAA are dreptul să **estimeze rezonabil, pe baza oricăror prevăzute de lege**.

Estimarea rezonabilă trebuie să echivaleze cu nivelul minim de participare la fondul de asigurări până la clarificarea situației avocatului în cauză, deoarece acesta este supus deja penalităților de întârziere, sancțiune necesară și suficientă pentru garantarea finanțării sistemului și pentru asigurarea conduitei de conformare.

17. Art. 78 permite reverificarea pentru o anumită perioadă contributivă în cazul apariției unor date suplimentare care influențează rezultatele inspecției deja efectuate, fără a fi stabilite termene și fără a se defini sintagma „influențează rezultatele acesteia”.

Art. 78 din Regulamentul creanțelor contributive – Reverificarea:

(1) Prin excepție de la prevederile art. 70 alin. (2) din prezentul Regulament, conducătorul organului de inspecție poate decide reverificarea pentru o anumită perioadă contributivă, ca urmare a apariției unor date suplimentare necunoscute organului de inspecție la data efectuării inspecției, care influențează rezultatele acesteia.

(2) Prin date suplimentare se înțeleg informații, documente sau alte înscrisuri obținute de la autorități publice ori de la terți, de natură să modifice rezultatele inspecției anterioare.

(3) La începerea acțiunii de reverificare, organul de inspecție este obligat să comunice contribuabilului decizia de reverificare.

(4) Decizia de reverificare poate fi contestată în condițiile Legii nr. 72/2016 și prezentului Regulament.

(5) Decizia de reverificare comunicată contribuabilului, ține loc și de aviz de inspecție.

(6) Decizia de reverificare conține, pe lângă elementele prevăzute la art.29 alin.

(2) din prezentul Regulament și elementele prevăzute la art.72 alin. (5) lit. b) - d) din prezentul Regulament.

18. Art. 79 permite „publicarea listei debitorilor care înregistrează obligații contributive restante”. Nu se înțelege care ar fi scopul acestei publicări, însă este evident că prejudiciile de imagine aduse avocaților prin publicarea unei „liste a rușinii” chiar de către propria casă de asigurări pot fi enorme.

Art. 79 din Regulamentul creanțelor contributive - Refacerea inspecției:

„(1) În situația în care, ca urmare a unui act juridic de soluționare a unei contestații, se desființează total sau parțial raportul de inspecție și decizia de impunere emisă în procedura de inspecție, organul de inspecție reface inspecția.

(2) Refacerea inspecției trebuie să respecte strict perioadele, precum și considerentele actului juridic de soluționare a contestației care au condus la desființare, astfel cum acestea sunt menționate în decizie.

(3) Refacerea inspecției se realizează de către o altă echipă de inspecție decât cea care a încheiat actul desființat”.

19. Art. 94 reglementează restituirea sumelor nedatorate, fără obligația pentru autoritatea competentă de a achita accesorii. Mai mult, prin trimiterea făcută la dispozițiile art. 26 alin. (4) și art. 83 alin. (2) din Legea nr. 72/2016, se înțelege că aceste sume vor fi restituite numai la cerere.

Art. 94 din Regulamentul creanțelor contributive - Restituiri de sume:

(1) Se restituie, la cerere, contribuabilului orice sumă plătită sau încasată fără a fi datorată.

(2) În situația în care s-a făcut o plată fără a fi datorată, cel pentru care s-a făcut astfel plata are dreptul la restituirea sumei respective.

(3) Prin excepție de la alin. (1), diferențele mai mici de 10 lei se restituie în numerar numai la solicitarea contribuabilului.

(4) În cazul în care contribuabilul înregistrează obligații restante, restituirea se efectuează numai după efectuarea compensării potrivit prezentului Regulament.

(5) În cazul în care suma de restituit este mai mică decât obligațiile restante ale contribuabilului, se efectuează compensarea până la concurența sumei de restituit.

(6) În cazul în care suma de restituit este mai mare decât suma reprezentând obligații restante ale contribuabilului, compensarea se efectuează până la concurența obligațiilor restante, diferența rezultată restituindu-se contribuabilului.

(7) În cazul în care după decesul contribuabilului se stabilesc sume de restituit, aceste sume se restituie moștenitorilor sau celor care au dobândit un drept de restituire în condițiile legii.

(8) Prevederile art.26 alin.(4), art.83 alin.(2) din Legea nr.72/2016 se vor aplica în mod corespunzător”.

20. Art. 95 stabilește regimul majorărilor de întârziere și cuantumul acestora, de 0,15% pentru fiecare zi de întârziere, care, în fapt, reprezintă 54,75% pe an.

Art.95 din Regulamentul creanțelor contributive - Dispoziții generale privind majorările de întârziere:

„(1) Pentru neachitarea la termenul de scadență de către debitor a obligațiilor contributive principale, se datorează după acest termen majorări de întârziere.

(2) Regimul majorărilor de întârziere pentru neachitarea la termenul de scadență de către debitor a obligațiilor contributive principale este prevăzut de art. 25 din Legea nr. 72/2016.

(3) Conform art.235 alin.(5) din Statutul profesiei de avocat, cuantumul majorărilor de întârziere este de 0,15% pentru fiecare zi de întârziere.

(4) Majorările de întârziere se stabilesc în mod automat de către programele informatice ale sistemului C.A.A.”.

21. În Capitolul IV – Înlesniri la plată, se arată că autoritățile competente „pot acorda” eșalonări la plată, ceea ce înseamnă că, în ciuda îndeplinirii condițiilor din art. 9 și următoarele. Acordarea eșalonărilor este facultativă, iar nu obligatorie.

Deși se face trimitere în mod repetat în Regulament la contestarea titlurilor de creanță emise de autoritatea competentă, actul nu cuprinde procedura de contestare, iar Legea nr. 72/2016 reglementează doar contestația împotriva hotărârilor adoptate de consiliul de administrația al C.A.A., în temeiul art. 111 alin. (1), care se referă la hotărârile luate de acest organism pentru asigurarea aplicării prevederilor legislației în materie. Practic, nu este reglementată procedura de contestare.

Regulamentul a fost criticat și în cadrul unui material al doamnei avocat Iulia Vucmanovici din cadrul Baroului Constanța și publicat pe site-ul Juridice.ro la 15.03.2017, cu titlul „Proiectul regulamentului creanțelor contributive ale avocaților. Riscuri și derapaje. ANAF – izarea barourilor”. Apreciem ca pertinente și inspirate toate susținerile făcute în cadrul acestui articol.

BAROUL DOLJ,

DECAN,

av.Lucian Bernd Săuleanu

**FILIALA DOLJ A CASEI DE
ASIGURĂRI A AVOCAȚILOR,**

PREȘEDINTE,

av.Maria Uțescu