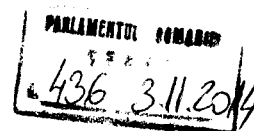




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2099
22.10.2014



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind Tichetul de servicii destinat plății prestațiilor casnice la domiciliu și prestațiilor cu caracter ocazional sau sezonier*”, inițiată de domnul deputat PNL Horia Cristian împreună cu un grup de parlamentari PNL, PSD, PP-DD (Bp. 229/2014).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal privind tichetul de servicii destinat plății prestațiilor casnice la domiciliu și prestațiilor cu caracter ocazional și sezonier.

Conform inițiatorilor, *prestațiile casnice la domiciliu* sunt definite ca fiind acele prestații, de regulă casnice, care se efectuează la domiciliul beneficiarului sau, în anumite situații, la domiciliul prestatorului care nu sunt efectuate în scop comercial și nu se efectuează în beneficiul unor terți.

În această categorie se includ: serviciul de curățenie, spălătorie de rufe, prepararea hranei, servicii de îngrijire (toaletă, hrănire, educație, nursing, transport) a persoanelor dependente (copii, bătrâni, persoane cu handicap), diferite lucrări în gospodărie, casă sau grădină.

În înțelesul inițiativei legislative, în categoria *prestațiilor cu caracter ocazional sau sezonier* sunt incluse micile lucrări de reparații sau întreținere la domiciliu (instalatori, servicii de croitorie, grădinarit), activitatea zilierilor, dacă nu are un caracter organizat pe o perioadă mai lungă de 6 luni și activitatea de colectare a materialelor reciclabile efectuată de persoane fizice.

Tichetul de servicii va fi destinat exclusiv plății pentru serviciile menționate anterior și va fi emis de către unitățile autorizate de către Ministerul Finanțelor Publice.

Conform inițiativei legislative, valoarea nominală a unui tichet va fi de 10 Ron și va putea fi folosit exclusiv pentru a fi schimbat în bani la direcția fiscală locală.

Inițiativa legislativă reglementează, totodată, procedura de utilizare a tichetelor, răspunderea contravențională și penală, precum și unele dispoziții tranzitorii și finale.

II. Observații

1. Propunerea legislativă are ca premisă prevederile legale existente în materia similară în legislația europeană, respectiv din Belgia și Franța.

În cazul modelului belgian, tichetul de servicii este un instrument de plată care are la bază un sistem de subvenționare din partea statului și care permite, în mod eficient, unei persoane fizice să utilizeze munca unui salariat al unei persoane juridice autorizate (firmă, organizație neguvernamentală, etc.) în scopul executării unor sarcini menajere, precum și a altor activități în legătură cu acestea.

Astfel, datorită existenței subvențiilor de stat, tichetul de servicii (în valoare de 22,04 Euro/oră de muncă prestată) ajunge în realitate pentru persoana fizică, la un preț de cumpărare de 9 Euro, care va beneficia în egală măsură de o reducere fiscală.

Precizăm că, la o atentă analiză comparativă, prevederile inițiativei legislative nu sunt corelate, în mod adecvat și realist cu cadrul legal de referință în domeniile de activitate incidente.

Astfel, apreciem că erau necesare o reevaluare și o analiză aprofundată a tuturor prevederilor din legislația națională, în sensul articulării, în mod coerent a tuturor tipurilor de servicii/prestații existente la nivel național.

Totodată, deși inițiatorii susțin în *Expunerea de motive* că „*există deja o infrastructură funcțională în urma implementării sistemului de tichete de masă, tichete cadou și tichete de creșă*”, apreciem că pentru introducerea tichetului de servicii era necesară instituirea unui mecanism instituțional și economico-financiar coerent, eficient și pe deplin ancorat în cadrul legislativ național.

Așadar, semnalăm că inițiativa legislativă nu respectă întocmai prevederile Legii nr. 24/2000, care la art. 6 alin. (1) stabilesc: ”*Proiectul de act*

normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

2. Definiția noțiunii de *prestații casnice la domiciliu* este criticabilă, pe de o parte, întrucât este circulară, termenul definit regăsindu-se în termenul definitor (prestațiile casnice la domiciliu (...) sunt prestații (...) de regulă, casnice), iar, pe de altă parte, din cauza faptului că utilizează verbe la forma negativă, indicând activitățile ce nu se includ în categoria unor astfel de prestații, fără, însă, a indica criteriile care să conducă la o calificare a unei activități ca fiind prestație casnică.

Menționăm că, potrivit art. 38 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective”.

De asemenea, ar fi trebuit precizată semnificația juridică a noțiunii de “*domiciliu*”, având în vedere că domiciliul desemnează locul unde persoana fizică își are locuința statornică sau principală, precum și clarificarea intenției de reglementare raportat la excluderile pe care le face definiția noțiunii cu privire la sintagmele *nu au caracter comercial și nu sunt efectuate în beneficiul unor terți*.

Totodată, de același viciu al impreciziei și neclarității apreciem că suferă și definiția noțiunii de *prestații cu caracter ocazional sau sezonier*.

Astfel, definiția face trimitere la o serie de activități care, de altfel, s-ar putea încadra și la prestații casnice.

Prin urmare, nu se poate determina obiectul de reglementare al actului normativ, întrucât procedeele de definire nu au valoare informativă.

3. Referitor la textul propus la **art. 7 alin. (4)**, menționăm că acesta este susceptibil de a aduce o limitare libertății actelor juridice civile.

4. Cu privire la **art.7 alin.(5)** din propunerea legislativă, precizăm că prestatorii angajați de către persoane juridice care primesc tichete de servicii beneficiază de un tratament fiscal preferențial față de alte categorii de contribuabili, cum ar fi contribuabilii care desfășoară activități dependente sau independente, iar acest fapt poate conduce la practici abuzive din partea persoanelor juridice pentru a-și diminua obligațiile fiscale către bugetul de stat.

Astfel, persoanele juridice pot fi tentate să apeleze la această categorie de prestatori în detrimentul încheierii cu aceste persoane a unor contracte de muncă sau contracte de prestări servicii.

5. Trimiterea prevăzută la **art.9 alin. (3) lit. c)** din propunerea legislativă, respectiv „*să beneficieze de deducerea fiscală prevăzută la art.9 alin.(3)*”, este incorectă deoarece, la art. 9 nu este prevăzută nicio deducere.

6. La **art. 9 alin. (4) lit. a)** din propunerea legislativă este prevăzută obligativitatea beneficiarului „*să achiziționeze tichete de servicii de la unitățile emitente*”, ceea ce intră în contradicție cu prevederile art. 11 alin. (2), respectiv „*Beneficiarul achiziționează tichetele de servicii de la Direcția Fiscală Locală sau de la unitățile emitente de tichete autorizate de Ministerul Finanțelor Publice*”.

Totodată, referitor la textul art. 9 alin. (4), care stabilește obligații în sarcina beneficiarului, constatăm că acesta nu este însoțit de mecanisme care să asigure efectivitatea aducerii la îndeplinire a obligațiilor statuate. Astfel, nu reiese cum se face dovada instruirii și informării prestatorului și nici cum se va face dovada evidenței tichetelor de servicii.

7. **Alin. (1) și (2) ale art. 10** nu sunt corelate, fiind, prin urmare, imposibil de pus în aplicare. Totodată, constatăm că ipotezele normative sunt neclare, în sensul că nu se poate determina dacă condițiile de a fi sănătos și apt de muncă trebuie îndeplinite cumulativ ori sunt alternative.

De asemenea, constatăm că se pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 16 din Constituție, între pensionari și pensionarii cu pensie anticipată, în condițiile în care ieșirea la pensie nu este determinată de boală și, implicit, imposibilitatea de a munci.

8. În cuprinsul propunerii legislative se utilizează noțiunea de „*Direcție fiscală locală*”, această instituție având rolul gestionării tichetelor de servicii, înregistrării beneficiarilor și prestatorilor de servicii, administrării contribuțiilor și impozitelor datorate pentru veniturile reprezentând contravaloarea tichetelor de servicii.

Precizăm că din textul inițiativei legislative nu reiese cu claritate dacă aceste direcții fiscale sunt organele fiscale din cadrul unităților administrativ-teritoriale sau organele fiscale din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF).

Din *Expunerea de motive*, se poate deduce că inițiatorul a avut în vedere organele fiscale din cadrul unităților administrativ-teritoriale, acest lucru reieșind și din faptul că deducerea de 5% se compensează cu impozitul pe clădiri.

În aceste condiții, aceste propuneri contravin prevederilor *Titlului III „Impozitul pe venit”* în ceea ce privește calculul, reținerea și virarea impozitului pe venit, precum și *Titlului IX² “Contribuții sociale obligatorii”* din *Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, și instituie, totodată, la nivelul acestor direcții fiscale locale obligații care nu intră în sfera de competență a acestora.

De asemenea, propunerea ca Direcția fiscală locală să fie administrator al tichetelor de servicii, așa cum este precizat în *Expunerea de motive*, precum și la art. 11 din inițiativa legislativă, încalcă *principiul autonomiei locale* prevăzut în *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care la art. 4 prevede că „*autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz*”.

În acest sens, Direcția fiscală locală este o instituție publică cu personalitate juridică, de interes local, în subordinea Consiliului local care prestează servicii comunitare de stabilire, constatare, control, încasare și urmărire a impozitelor și taxelor locale, a dobânzilor pentru întârzieri și a amenzilor, de soluționare a contestațiilor cu privire la acestea, precum și executare silită a creanțelor bugetare, deci o instituție care se ocupă cu realizarea veniturilor cuvenite bugetului local.

În consecință, pentru ca o asemenea măsură să poată fi aplicată, este necesar ca aceasta să se realizeze de către organele fiscale din cadrul ANAF, întrucât acestea administrează impozitul pe venit și deducerile legate de impozitul pe venit.

Totodată, precizăm că, în situația în care s-a avut în vedere implicarea unităților fiscale subordonate ANAF, aplicarea dispozițiilor prevăzute de inițiativa legislativă presupune o analiză a capacității organelor fiscale teritoriale de a organiza și gestiona atât evidența tichetelor de servicii, cât și a părților implicate în acest proces, respectiv a prestatorilor și a beneficiarilor, așa cum este prevăzut la **art.11** din propunerea legislativă.

Pentru aplicarea acestor prevederi, organele fiscale vor avea atribuții suplimentare, cum ar fi organizarea evidenței prestatorilor și beneficiarilor, reținerea la sursă a impozitelor și contribuțiilor datorate de prestatori, precum și virarea acestora la bugetul de stat.

De asemenea, există posibilitatea apariției unor dificultăți în activitatea de administrare care să afecteze atât eficiența activității fiscale, cât și rezultatele scontate privind introducerea acestor produse, având în vedere obligațiile declarative ale beneficiarului și modalitatea practică de verificare a datelor declarate de acesta.

În acest sens, precizăm că modalitatea de decontare a tichetelor de servicii poate descuraja utilizarea acestora de către prestatorul de servicii, întrucât între

momentul prestării serviciului și momentul încasării banilor poate interveni o perioadă mai lungă de timp care să îl priveze pe prestator de dreptul său de a beneficia imediat de contravaloarea prestației sale. Această situație poate apărea din cauza faptului că gestiunea tichetelor presupune derularea unor operațiuni de către organul fiscal, care pot dura un timp, ca de exemplu stabilirea impozitului pe venit și a contribuțiilor sociale, emiterea documentelor pe baza cărora se efectuează decontarea tichetelor, eventuale compensări cu obligații restante și altele.

9. Referitor la modul de aplicare a deducerii de 5%, reglementată la **art. 11 alin.(3)** din propunerea legislativă, precizăm că se prevede ca deducerea să se acorde din impozitul pe venit, fără să se menționeze în cadrul impozitului pe venit la ce categorie de impozite se referă (impozit pe salarii, activități independente etc.), ceea ce înseamnă că deducerea vizează oricare tip de impozit ce intră în categoria impozitelor pe venit.

În consecință, luând în considerare și faptul că anumite categorii de impozite (de exemplu impozitul pe salarii), sunt impozite cu reținere la sursă, pentru a se asigura aplicarea deducerii de 5% era necesar ca din textul art. 11 alin. (3) să reiasă și faptul că deducerea se restituie la cererea beneficiarului tichetelor adresată organului fiscal sau se compensează în condițiile *Ordonanței Guvernului nr.92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

În plus, inițiativa legislativă nu reglementează și situația în care beneficiarul tichetelor nu obține venituri pentru care să se plătească impozit pe venit, ceea ce conduce la inaplicabilitatea deducerii.

De asemenea, era necesar să fie prevăzut și termenul limită pentru depunerea cererii de deducere fiscală privind tichetele cumpărate, utilizate și decontate, care să reprezinte un termen de decădere și nu de recomandare (de exemplu data de 25 mai a anului următor celui de realizare a venitului).

10. La **art.12** din propunerea legislativă se face o trimitere la art.7 alin. (3) lit. b) care nu există în textul inițiativei.

11. Propunerea legislativă conține prevederi referitoare la calculul contribuției de asigurări sociale și a contribuției de asigurări sociale de sănătate datorate pentru veniturile reprezentând contravaloarea tichetelor de servicii, precum și prevederi referitoare la „*dobândirea calității de asigurat și alte drepturi de protecție socială*” de către persoanele care prestează servicii (**art.11 și art.13**), prevederi ce excedează Titlului IX² „*Contribuții sociale obligatorii*” din *Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, subliniem și faptul că prevederile propunerii legislative contravin *Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri, cu modificările și completările ulterioare*, întrucât pentru veniturile reprezentând contravaloarea tichetului de servicii utilizat și în cazul prestațiilor cu caracter ocazional sau sezonier desfășurate de zilieri se datorează contribuție de asigurări sociale și contribuție de asigurări sociale de sănătate, deși activitatea desfășurată în condițiile Legii nr. 52/2011 nu conferă zilierului calitatea de asigurat în sistemele de asigurări publice.

Potrivit *Legii nr. 52/2011, cu modificările și completările ulterioare*, pentru veniturile realizate din activitatea prestată de zilier nu se datorează contribuțiile sociale obligatorii nici de către zilier, nici de către beneficiar, zilierul având posibilitatea de a se asigura, opțional, la sistemul public de pensii, sistemul asigurărilor sociale pentru șomaj și la sistemul de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale.

12. Prin promovarea propunerii legislative se creează confuzie în ceea ce privește aplicarea prevederilor

- *Legii nr.571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*;

- *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, cu modificările și completările ulterioare*;

- *Legii nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*,

referitoare la îndeplinirea obligațiilor fiscale de către persoanele fizice care desfășoară diverse activități sub forma prestărilor de servicii, fie ca activități dependente, fie ca activități independente, care au caracter permanent sau ocazional, precum și la îndeplinirea obligațiilor fiscale ce revin potrivit legii plătitorilor de venituri, beneficiari ai serviciilor prestate de persoanele fizice. Întrucât, prestatorul de servicii este definit, potrivit propunerii legislative, ca fiind „*persoana fizică, care are capacitate de muncă și care desfășoară servicii la domiciliu, sau prestații cu caracter ocazional sau sezonier*”, se poate înțelege faptul că orice persoană fizică, inclusiv cele calificate sau autorizate (instalatori, croitori, medietori, bucătari, îngrijitori copii sau persoane aflate la nevoie și altele), pot realiza venituri din prestarea serviciilor pentru care sunt calificați/autorizați, sub forma tichetelor de servicii, caz în care tratamentul fiscal, din punct de vedere al impozitului pe venit și al contribuțiilor sociale obligatorii, este diferit față de cel aplicabil în cazul veniturilor din contracte de muncă cu timp parțial sau din activități independente.

Introducerea acestui mod de remunerație a muncii poate conduce la o migrare a persoanelor care desfășoară activități în baza unor contracte de muncă

cu timp parțial sau activități independente către activități remunerate sub forma tichetelor de servicii, determinând diminuarea veniturilor bugetului de stat.

13. Precizăm că la **art.13 alin.(1)** se stabilește ca prestatorul să dobândească calitatea de asigurat după preschimbarea a 480 de tichete pe an, dar nu mai puțin de 120 de tichete pe trimestru, ceea ce presupune că trebuie să treacă un an pentru a deveni asigurat.

Totodată, era necesar să se prevadă explicit în textul propunerii legislative și perioada pentru care prestatorul își menține calitatea de asigurat.

14. **La alin. (5) al art. 14** se face trimitere în mod eronat la *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, în condițiile în care fapta prevăzută de inițiatori în propunerea legislativă constituie infracțiune.

15. În conformitate cu dispozițiile **art.15** din propunerea legislativă, constatarea abaterilor și aplicarea sancțiunilor se pot efectua de către cinci instituții, fără a se identifica atribuțiile fiecărei instituții în parte.

16. Prin dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare*, au fost stabilite noi titulaturi ale ministerelor, situație în care este necesară actualizarea acestora.

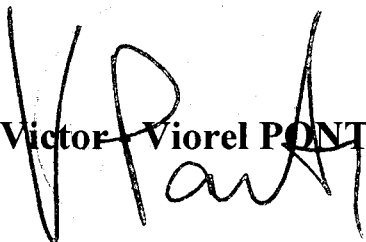
17. Apreciem că reglementarea este neclară și ambiguă, fiind susceptibilă să genereze un potențial risc de neconstituționalitate, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. În acest sens, arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale¹, actul normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

¹ Decizia nr. 1/2012, Decizia nr. 743/2011

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Victor Viorel PONTA

Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu
Președintele Senatului