



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru stabilirea unor măsuri de protecție în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2

Analizând propunerea legislativă pentru stabilirea unor măsuri de protecție în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2 (b136/13.04.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2187/20.04.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D292/20.04.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect stabilirea unor măsuri de protecție în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2.

Prin această inițiativă legislativă se urmărește, potrivit Expunerii de motive, ca societățile care activează în domeniul HoReCa sau al organizării/desfășurării de evenimente și care „nu depășesc câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea nr.6/2020, (...) trebuie să beneficieze, din bugetul de stat, în baza unei declarații pe propria răspundere, de o subvenție care să acopere 75% din salariile brute ale angajaților, precum și de exonerare de la plata impozitelor pentru

munca vie și a contribuțiilor de asigurări restante, acumulate până la data intrării în vigoare a legii”.

Așadar, în fapt, se urmărește instituirea unor măsuri fiscale pentru anumite persoane juridice, constând în acordarea, din bugetul de stat, a unei subvenții pentru acoperirea unei părți din cheltuielile cu salariile angajaților, precum și exonerarea de la plata impozitelor și a contribuțiilor de asigurări restante, acumulate pe perioada stării de alertă.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Menționăm că Secretarul General al Senatului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr.XXXV/3301/21.08.2020, o **propunere legislativă privind impozitarea zero a industriei HoReCa (b477/18.08.2020)**, având ca obiect scutirea de la plata impozitelor pentru contribuabilii prevăzuți de Legea nr.170/2016 privind impozitul specific unor activități, cu completările ulterioare, **precum și de la plata impozitului pe veniturile din salarii și asimilate acestora pentru salariații care desfășoară activitățile respective, în baza unui contract individual de muncă, pentru anii fiscali 2020-2022.** Pentru această propunere a fost emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.963/17.09.2020.

Precizăm că, potrivit informațiilor publicate pe site-ul Senatului, aceasta se află în procedură legislativă, fiind transmisă la Camera Deputaților, spre dezbateri.

4. Întrucât propunerea legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita și o informare din partea Guvernului.

De asemenea, deși proiectul prevede o măsură de scutire „*de la plata impozitelor pentru muncă vie și contribuții de asigurări*”, aspect care ar avea un impact negativ asupra încasărilor la bugetul de stat, nu sunt prevăzute măsurile de compensare a impactului financiar respectiv. În conformitate cu art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare

nr.69/2010, republicată, inițiatorii unor proiecte legislative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor, au obligația să prevadă și măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare și să elaboreze fișa financiară potrivit prevederilor art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr.331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

5. Menționăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind cuprinse referiri la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Semnalăm că titlul instrumentului de motivare este diferit față de cel al proiectului pe care însoțește.

De asemenea, menționăm că, instrumentul de motivare nu este corelat cu proiectul de act normativ, cu privire la perioada vizată, respectiv perioada în care este declarată/instituită *„stare de urgență sau de alertă”* ori *„stare de alertă”* și nici cu privire la caracterul obligatoriu al exonerării de la plata unor impozite și contribuții, în Expunerea de motive fiind utilizată expresia *„exonerarea se poate aplica”*, iar în textul proiectului regăsim sintagma *„exonerarea se aplică”*.

6. Precizăm că, măsuri cu caracter fiscal ori de protecție socială având ca scop asigurarea continuității activității operatorilor economici din domeniul HoReCa, afectați de impactul economic al pandemiei de coronavirus, au fost adoptate prin mai multe acte normative, dintre care le menționăm, cu titlu de exemplu, pe următoarele:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale, cu modificările ulterioare,

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.132/2020 privind măsuri de sprijin destinate salariaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum și pentru stimularea creșterii ocupării forței de muncă, aprobată cu modificări prin Legea nr.282/2020, cu modificările ulterioare;

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.224/2020 privind unele măsuri pentru acordarea de sprijin financiar pentru întreprinderile din domeniul turismului și alimentației publice, a căror activitate a fost afectată în contextul pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, act normativ prin care se asigură continuitatea activității operatorilor economici din sectorul turistic, structuri de cazare, structuri de alimentație, agenții de turism, grav afectați de impactul economic al epidemiei de coronavirus prin îmbunătățirea accesului la lichidități, pentru a-i ajuta să își continue activitatea și să păstreze locurile de muncă.

Prin acest ultim act normativ se reglementează o schemă de ajutor de stat privind acordarea de finanțare din fonduri publice naționale și/sau din fonduri externe pentru întreprinderile din domeniul turismului și alimentației publice, a căror activitate a fost afectată în contextul pandemiei de COVID-19.

7. Fără a ne pronunța asupra oportunității, semnalăm că propunerea legislativă, prin măsurile preconizate, aduce atingere principiului egalității în fața legii, consacrat de **art.16 alin.(1) din Constituția României, republicată**, întrucât, în același context economic determinat de efectele pandemiei de COVID-19, raportat la categoriile de entități economice - persoane juridice care au fost grav afectate economic, urmărește acordarea unor subvenții pentru plata salariilor și a unui regim fiscal mai favorabil doar pentru operatorii economici din industria HoReCa.

8. Precizăm că propunerea legislativă **nu respectă mai multe prevederi ale Legii nr.24/200 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată**, cu modificările și completările ulterioare, după cum urmează:

A. art.6 alin.(1), care stabilește că *„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(...)”, deoarece nu instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, iar soluțiile pe care le cuprinde nu sunt temeinic fundamentate și nici corelate cu alte acte normative conexe.

Astfel, precizăm că cele două norme ale propunerii analizate, sunt imprecizabile și inaplicabile, cuprinzând dispoziții mult prea generale, lipsite de claritate și precizie. Spre exemplu:

- lipsesc informații cu privire la datele pe care trebuie să le cuprindă declarația pe propria răspundere a reprezentantului legal al societății;

- nu este certă perioada de referință, aceasta fiind enunțată ca „perioada stării de alertă instituită”;

- nu este specificată durata subvenției „care să acopere 75% din salariile brute ale angajaților” ori a exonerării de la „plata impozitelor pe muncă vie și a contribuțiilor de asigurări restante, acumulate pe perioada stării de alertă”, perioada acoperită, procedura acordării facilităților, dacă trebuie rambursate sau nu sumele, dacă acestea pot fi cumulate cu alte forme de sprijin și nici care sunt instituțiile care certifică îndeplinirea condițiilor pentru a beneficia de aceste măsuri, care pot efectua controlul cu privire la aspectele cuprinse în declarația pe proprie răspundere și, eventual, care pot aplica sancțiuni, precum și metodologia de acordare sau recuperare a sumelor.

De asemenea, societățile beneficiare, respectiv „societățile comerciale care activează în domeniul HORECA sau al organizării/desfășurării de evenimente” nu sunt clar definite, în funcție de obiectul de activitate CAEN. În plus, nu se precizează dacă pierderile înregistrate de acestea provin exclusiv din desfășurarea activității specifice și nici nu sunt prevăzute condiții legate de starea firmei - activă sau cu activitatea suspendată – la momentul consacrării legislative a actului normativ.

Nici condițiile în care o societate din industria HoReCa poate beneficia de aceste forme de sprijin nu sunt clar determinate, întrucât exprimarea „au realizat încasări cu cel puțin 25% mai mici decât media lunară pentru anul 2019, dar nu depășesc câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea nr.6/2020”, nu este de natură a stabili cu precizie criteriul de raportare.

Totodată, având în vedere faptul că în oricare din situațiile enumerate, respectiv întreruperea activității, reducerea acesteia ori obținerea unor venituri diminuate, societățile din industria HoReCa vor beneficia de aceleași facilități, soluția propusă **este de natură a aduce atingere principiului constituțional al egalității în fața legii**, în ceea ce îi privește pe restul operatorilor economici care s-au confruntat/se confruntă cu dificultăți similare.

În plus, subliniem lipsă de claritate a normei de la **art.I** cu privire la categoria de obligații fiscale vizate, întrucât nu sunt indicate categoriile de „*contribuții de asigurări restante*”, iar privitor la sintagma „*plata impozitelor pentru muncă vie*” nu se pot stabili la care tipuri de impozite se referă.

La norma preconizată pentru **art.II**, este necesar a se analiza dacă autoritatea reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.113/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială aprobată prin Legea nr.198/2012, cu modificările ulterioare, are în atribuțiile sale competența de a primi declarațiile pe proprie răspundere ale reprezentanților legali ai societăților vizate de prezentul proiect, în vederea acordării de subvenții entităților economice și a exonerării acestora de la plata unor obligații fiscale.

B. art.8 alin.(4), care prevede că „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.*”.

Astfel, prin utilizarea sintagmei „acumulate pe perioada stării de alertă”, nu este clar dacă au fost avute în vedere doar obligațiile fiscale, de natura celor vizate de inițiator, aferente perioadei „stării de alertă instituită” ori se cumulează cu eventuale restante aferente perioadei prelungirii stării de alertă sau chiar cu cele anterioare acestei perioade.

Cu privire la sintagma „privind îndeplinirea condițiile legale”, menționată la **art.II** din proiect, semnalăm că nu pot fi identificate condițiile vizate, respectiv dacă sunt exclusiv cele prevăzute la art.I sau sunt avute în vedere și alte acte normative.

C. art.13 lit.a), potrivit căruia, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel*

superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;”, fiind necesară cel puțin analizarea raportului dintre proiectul supus avizării și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.224/2020 privind unele măsuri pentru acordarea de sprijin financiar pentru întreprinderile din domeniul turismului și alimentației publice, a căror activitate a fost afectată în contextul pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare și dar și corelarea dispozițiilor, astfel încât noua reglementare să respecte aceste cerințe.

Cu privire la trimiterea la Legea nr.6/2020, cu modificările și completările ulterioare, de la art.I, precizăm că acest act normativ reglementează aprobarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, iar referitor la bugetul asigurărilor sociale de stat pe anul curent a fost adoptată Legea nr.16/2021, fiind necesară raportarea la actul normativ în vigoare.

D. art.24 alin.(2), care prevede că *„Pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile.”*.

Precizăm că, nu este reglementată modalitatea în care autoritățile primesc declarațiile - în format electronic, cu semnătura electronică atașată, sau în format fizic -, care sunt atribuțiile în legătură cu acestea - respectiv organizează evidența, le verifică, le procesează, emit decizii ori le trimit altor autorități. În plus, nu este prevăzută procedura de acordare a subvenției, incluzând modificarea bugetului ordonatorului plății prin transferul sumelor reprezentând subvenții din bugetul de stat sau din bugetului ordonatorului superior și nici procedura în vederea exonerării.

În plus, cu privire la exonerarea de la plata „impozitelor pentru munca vie și a contribuțiilor de asigurări restante”, nu sunt cuprinse informații cu privire la procedura de scutire de la plată a impozitelor și a contribuțiilor, durata acesteia, organul competent, de câte ori se poate face solicitarea, modalitățile de verificare ori sistemul sancționator, ori modalitățile și termenele de plată pentru scutiri necuvenite.

E. art.36 alin.(1), care prevede că: *„Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.”*.

Referitor la sintagma „pe perioada stării de alertă instituită”, menționăm că nu se poate stabili cu certitudine dacă a fost vizată starea de alertă pe întreg teritoriul țării, instituită prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, aprobată cu modificări și completări prin Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020, cu modificările și completările ulterioare, ori întreaga perioadă de stare de alertă prelungită prin hotărâri de guvern succesive, la momentul avizării fiind în vigoare Hotărârea Guvernului nr.432/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 aprilie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

De asemenea, referitor la sintagma „au realizat încasări”, în proiect nu se precizează dacă aceste încasări sunt rezultate de activitatea specifică ori din alte surse sau dacă pot fi și încasări de sume restante.

În plus, precizăm că cerința referitoare la realizarea încasărilor de către persoana juridică „cu cel puțin 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019”, și cea referitoare la nedepășirea câștigului „salarial mediu brut prevăzut de Legea nr.6/2020” nu pot fi cumulate, deoarece prima îl vizează pe angajator, iar cea de-a doua nu îl poate viza decât pe angajat.

F. art.37 alin.(1), care prevede că: „*În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.*”.

Astfel, referitor la sintagma „societățile comerciale”, semnalăm că în prezent, Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare și Legea nr.31/1990 privind societățile, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reglementează „**societăți**”.

De asemenea, semnalăm că sintagma „**impozitul pe munca vie**”, care nu are corespondent în Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, fiind necesară utilizarea unei terminologii unitare. Observația este valabilă și pentru sintagma „contribuțiilor de asigurări”.

9. Având în vedere cele expuse *supra*, semnalăm că propunerea legislativă, nu îndeplinește condițiile de claritate și previzibilitate, generând dubii în interpretare și aplicare, ceea ce contravine dispozițiilor **art.1 alin.(5) din Constituția României, republicată.**

În **Decizia nr.22/2016**, la paragraful 35 Curtea Constituțională, a statuat că: „(...)de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea **numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat.** (...) de aceea, **respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție (ad similib, a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, precitată, sau Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).**”¹.

10. În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma supusă analizei Consiliului Legislativ, întrucât încalcă prevederile constituționale referitoare la principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art.16 alin.(1) din Constituția României, republicată, precum și principiul legalității prevăzut la art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. *825/14.05.2021*

¹ Sublinierile noastre

L. nr. 6/2020

M. Of. nr. 3/6 ian. 2020

Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020

- 1 promulgată prin D. nr. 6/2020 M. Of. nr. 3/6 ian. 2020
 Decret pentru promulgarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020
- 2 modificări prin O.U.G. nr. 51/2020 M. Of. nr. 323/17 apr. 2020 *rectifică bugetul asigurărilor sociale de stat pe anul 2020.*
 Ordonanță de urgență pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020
 aprobată prin L. nr. 116/2020 M. Of. nr. 600/8 iul. 2020
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 136/2020 M. Of. nr. 752/18 aug. 2020 *modifică și completează bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj pe anul 2020*
 Ordonanță de urgență pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020
- 4 modificări prin O.U.G. nr. 202/2020 M. Of. nr. 1131/24 nov. 2020 *modifică și completează bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj pe anul 2020*
 Ordonanță de urgență pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020

324

O.U.G. nr. 224/2020

M. Of. nr. 1330/31 dec. 2020

Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru acordarea de sprijin financiar pentru întreprinderile din domeniul turismului și alimentației publice, a căror activitate a fost afectată în contextul pandemiei de COVID-19

1. modificări prin	O.U.G. nr. 10/2021	M. Of. nr. 186/24 feb. 2021	<i>modifică titlul, art. 1 alin. (1) și (2), art. 1 alin. (3) lit. e) și g), art. 1 alin. (3) lit. i) pct. 2, art. 2, art. 3 alin. (2), art. 3 alin. (7) lit. a), art. 4 alin. (2) - (4), art. 5, art. 6; introduce lit. c) la art. 3 alin. (7); abrogă art. 10 și art. 11</i>
	Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 224/2020 privind unele măsuri pentru acordarea de sprijin financiar pentru întreprinderile din domeniul turismului, structuri de cazare, structuri de alimentație și agenții de turism, a căror activitate a fost afectată în contextul pandemiei de COVID-19, precum și privind unele măsuri fiscale		