

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

410, 10.10.2025

Biroul permanent al Senatului

428, 27.10.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă
privind sprijinirea antreprenoriatului**

Analizând propunerea legislativă privind sprijinirea antreprenoriatului (b410/16.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5239/23.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D768/24.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect instituirea unor măsuri de sprijin financiar, fiscal și de garantare destinate tinerilor antreprenori, în vederea stimulării înființării de persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale, întreprinderi familiale, microîntreprinderi sau societăți cu răspundere limitată.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Având în vedere că propunerea are implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată, potrivit căroră este obligatorie **solicitarea unei informări din partea Guvernului**, precum și dispozițiile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare

la **obligativitatea întocmirii unei fișe financiare**, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 15 din Legea nr. 69/2010 responsabilității fiscal-bugetare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În legătură cu **fișa financiară**, semnalăm că, din documentul cu această denumire atașat propunerii legislative nu rezultă că acesta a fost întocmit în conformitate cu prevederile art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, potrivit căroră „*În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării.*”.

5. Referitor la Expunerea de motive, subliniem că aceasta este **insuficient argumentată și nu respectă structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă menționate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

6. Aducem în atenție faptul că propunerea legislativă se raportează la Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei din 18 decembrie 2013 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor de minimis (Text cu relevanță pentru SEE), care nu mai este în vigoare.

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

Astfel, **Regulamentul (UE) 2020/972** al Comisiei din 2 iulie 2020 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1407/2013 în ceea ce privește prelungirea aplicării sale și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 651/2014 în ceea ce privește prelungirea aplicării sale și ajustările relevante (Text cu relevanță pentru SEE) dispune, la articolul 1, că **Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 „Se aplică până la 31 decembrie 2023”**.

7. Așa cum se va arăta *infra* cu titlu exemplificativ, menționăm că, prin modul în care este redactată, propunerea nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia **„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”**.

De asemenea, propunerea nu se conformează prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I - **„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”** - și la art. 36 alin. (1) - **„Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)”**.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”**, orice act normativ trebuind **„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”** și că **„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”**.

8. Cu privire la soluția legislativă preconizată, potrivit căreia prin măsurile stabilite se urmărește stimularea înființării de persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale, întreprinderi familiale, microîntreprinderi sau societăți cu răspundere limitată, așa cum se arată în Expunerea de motive², dar și cum se prevede în mod expres la art. 2 lit. a) și c), precum și la art. 3 alin. (3) din cadrul propunerii, semnalăm că legislația în vigoare acoperă parțial această problemă, prin Ordonanța Guvernului nr. 29/2024 privind aprobarea și implementarea

² „Proiectul de lege urmărește crearea unui cadru legislativ favorabil pentru înființarea și dezvoltarea de start-up-uri fondate de tineri, prin acordarea de facilități fiscale, garanții de stat și acces la finanțare”.

Programului pentru stimularea întreprinderilor mici și mijlocii „START UP NATION – ROMÂNIA” ediția 2024, finanțat din fonduri externe nerambursabile aferente Programului Educație și Ocupare 2021-2027, program care, potrivit art. 3 alin. (3), „(...) *se implementează pe o perioadă de maximum 5 ani, în limita bugetului disponibil pentru această măsură și în conformitate cu regulile de eligibilitate ale Programului Educație și Ocupare 2021-2027, adoptate prin Ordinul ministrului investițiilor și proiectelor europene nr. 1.244/2023*”.

9. Textul propunerii legislative prezintă inclusiv imperfecțiuni de redactare și de tehnică legislativă, care nu îi asigură claritatea, precizia și predictibilitatea necesare. *Exempli gratia*, ne referim la următoarele aspecte:

9.1. În legătură cu **vârsta** care constituie criteriu pentru definirea, la art. 2 lit. a), a tânărului antreprenor, expresiile „cu vârsta de până la 35 de ani” (art. 1 alin. (1)), respectiv „cu vârsta de până la 35 de ani împliniți” (art. 2 lit. a)) determină o insuficientă conturare a normelor în cauză, întrucât nu stabilesc și o limită minimă a vârstei. În plus, menționăm că nu este asigurată o redactare unitară a acestor expresii, ceea ce ar putea conduce la neclarități în procesul de interpretare;

9.2. Cu ocazia analizei textului propunerii legislative, se constată, de asemenea, o inconsecvență nu doar sub aspect terminologic, ci chiar la nivel conceptual, în ceea ce privește referirea la entitățile pentru a căror înființare persoanele vizate pot beneficia de prevederile legii. Astfel, dacă în cadrul **art. 2**, la **lit. a)** se folosește expresia „unei entități **economice**”, **lit. b)** se referă exclusiv la „entitate”, iar **lit. c)** face vorbire despre „structură **juridică**”. De asemenea, la **art. 3 alin. (3) și (4)** se utilizează termenul „entitate”/„entitatea”, în timp ce la **art. 6 alin. (1) lit. a)** se face referire la „entitate **economică**”;

9.3. La textul propus pentru **art. 3 alin. (4)**, exprimarea „entitatea este obligată (...) **să aplice regimul fiscal general**” este incorectă, întrucât aplicarea regulilor care alcătuiesc, în ansamblul lor, un regim juridic, în cazul de față, regimul fiscal, o fac organele competente legal în acest sens, iar nu contribuabilul;

9.4. La textul propus pentru **art. 4 alin. (1)**, se utilizează termenul „**startup-urile**”, fără ca anterior acestuia să îi fie stabilită semnificația, așa cum prevede art. 37 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În eventualitatea în care, prin acest termen, s-a dorit să fie desemnate entitățile enumerate la art. 2

lit. b), menționăm că trebuie asigurată unitatea terminologică în cadrul actului normativ, art. 37 alin. (1) din legea sus-menționată dispunând că „În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni”;

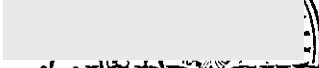
9.5. La textul propus pentru **art.6 alin. (1) lit. c)**, semnalăm că nu poate constitui o **condiție de eligibilitate**, depunerea unei declarații pe proprie răspundere **privind respectarea condițiilor de eligibilitate**;

9.6. La textele propuse pentru **art. 6 alin. (1) lit. d) și alin. (2)** - pe lângă faptul că sintagmele „cu excepția domeniilor restricționate prin normele de ajutor de stat”, respectiv „alte domenii excluse prin reglementările europene și naționale privind ajutorul de minimis” dau naștere unui paralelism legislativ, interzis de normele de tehnică legislativă, nu este clar dacă prin sintagmele antereferite sunt vizate excepțiile enumerate la articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1407/2013. În cazul unui răspuns afirmativ, semnalăm că acest regulament nu mai este în vigoare, așa cum s-a menționat la pct. 6 supra.

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE

Florin VORDACHE


București
Nr. 746/09.10.2025