ROMÂNIA

SENAT

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal în materia contribuției de asigurări sociale de sănătate

I. Necesitatea intervenției legislative

Prezenta propunere legislativă are ca obiect reașezarea, în limite de echitate fiscală și de coerență normativă, a regimului contribuției de asigurări sociale de sănătate datorate de persoanele fizice care realizează concomitent venituri din salarii sau asimilate salariilor și venituri dintre cele prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. b)-h) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal. În forma actuală a Codului fiscal, contribuția de asigurări sociale de sănătate pentru aceste din urmă venituri este reglementată printr-un mecanism distinct, întemeiat pe cumulul bazelor aferente veniturilor realizate din una sau mai multe surse și/sau categorii de venituri, precum și pe declararea acestora prin declarația unică. Prezenta inițiativă nu contestă legitimitatea generală a acestui mecanism, ci urmărește corectarea efectului său excesiv în ipoteza persoanei care este deja integrată în sistemul de asigurări sociale de sănătate prin plata contribuției reținute la sursă din salarii.

Reglementarea propusă instituie o soluție echilibrată: persoanele care plătesc deja CASS din salarii nu mai datorează aceeași contribuție pentru veniturile prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. b)-h), cu excepția părții din baza anuală cumulată care depășește pragul de 120.000 lei. În acest mod, proiectul elimină sarcina contributivă suplimentară pentru veniturile complementare uzuale, dar menține o contribuție pentru veniturile nesalariale ridicate, ceea ce permite conservarea unei dimensiuni de solidaritate fiscal-socială și evită transformarea inițiativei într-o scutire nelimitată.

II. Fundament juridic și constituțional

Constituția României consacră, pe de o parte, dreptul la ocrotirea sănătății, iar, pe de altă parte, obligația cetățenilor de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice, în condiții de justă așezare a sarcinilor fiscale. În materie de contribuții sociale, marja de apreciere a legiuitorului este una largă, însă nu nelimitată: sarcina fiscală trebuie organizată într-o manieră rezonabilă, previzibilă și proporțională cu scopul urmărit. Curtea Constituțională a statuat în mod constant că accesul la serviciile medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate se realizează în condițiile stabilite prin lege și că sistemul funcționează ca un sistem unitar, întemeiat pe solidaritate.

Tocmai această natură unitară a sistemului justifică intervenția propusă. Atunci când aceeași persoană dobândește deja calitatea de asigurat prin contribuția reținută la sursă din salarii, obligarea sa la plata suplimentară a CASS pentru venituri din activități independente, cedarea folosinței bunurilor, dividende, dobânzi, drepturi de proprietate intelectuală ori alte venituri prevăzute de Codul fiscal ridică o problemă reală de proporționalitate. În actuala arhitectură a sistemului public, această contribuție suplimentară nu conduce, în mod corespunzător și direct, la un pachet public distinct ori extins de servicii medicale, asiguratii beneficiind de pachetul de bază prevăzut de lege. Prin urmare, în cazul veniturilor complementare aflate sub un prag rezonabil, cumularea obligației de plată riscă să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea scopului legitim de finanțare a sistemului.

În același timp, propunerea legislativă respectă principiile fiscalității consacrate de Codul fiscal, în special echitatea fiscală, neutralitatea și certitudinea impunerii. Textul propus este clar, inteligibil și ușor de aplicat: excepția operează numai pentru persoanele care au avut, în anul fiscal, venituri din salarii sau asimilate salariilor pentru care CASS s-a reținut la sursă, iar contribuția pentru celelalte venituri rămâne datorată doar pentru partea care depășește plafonul anual stabilit de lege. Această tehnică normativă evită atât dubla impunere funcțională la nivelurile obișnuite de venit, cât și arbitrariul administrativ.

III. Precedent legislativ intern și continuitate de reglementare

Soluția propusă nu este străină tradiției legislative românești. În forma anterioară a Legii nr. 95/2006, art. 257 alin. (2) lit. f) prevedea că pentru veniturile din cedarea folosinței bunurilor, dividende, dobânzi, drepturi de proprietate intelectuală și alte venituri impozabile contribuția era datorată numai în cazul în care persoana nu realiza deja venituri de natura celor prevăzute la lit. a)-e). De asemenea, art. 257 alin. (3) reflecta aceeași logică, în sensul că regula cumulului nu privea necondiționat toate categoriile de venit, ci opera într-o structură diferențiată. Cu alte cuvinte, dreptul românesc a cunoscut deja o soluție normativă în care veniturile pasive ori complementare nu erau supuse automat unei contribuții de sănătate suplimentare atunci când persoana era deja asigurată prin alte venituri principale.

Prezenta inițiativă nu urmărește repunerea în vigoare a unui text abrogat, ceea ce ar fi inadmisibil din perspectiva regulilor de tehnică legislativă, ci preluarea și adaptarea unei soluții legislative care a existat deja în sistemul juridic românesc. Legea nr. 24/2000 stabilește că abrogarea are caracter definitiv; în consecință, proiectul de față valorifică precedentul istoric numai ca argument de oportunitate și coerență legislativă, fără a pretinde o „reactivare" formală a normei vechi.

Continuitatea de raţiune juridică este importantă, întrucât arată că legiuitorul român a considerat, în mod legitim, şi în trecut, că există o diferenţă relevantă între persoana care trebuie să intre în sistemul de asigurări sociale de sănătate şi persoana care este deja în sistem şi realizează suplimentar venituri din alte surse. Propunerea de faţă modernizează această logică, dar nu o inventează. Diferenţa esenţială este că soluţia actuală nu merge până la exonerarea totală pentru toate nivelurile de venit nesalarial, ci menţine contribuţia pentru partea care depăşeşte 120.000 lei anual, asigurând astfel un echilibru mai bun între echitate şi sustenabilitate financiară.

IV. Argumente de echitate fiscală şi de bună administrare

Din perspectiva echităţii fiscale, regimul actual poate conduce la tratamente diferite pentru persoane aflate în situaţii comparabile sub aspectul accesului la sistemul public de sănătate. O persoană care obţine întregul venit din salarii datorează CASS prin reţinere la sursă şi dobândeşte acces la serviciile medicale în condiţiile legii. O altă persoană, care are deja venituri salariale şi realizează suplimentar venituri din activităţi independente, dividende, chirii sau alte surse, poate ajunge să suporte o sarcină contributivă totală mai ridicată, deşi situaţia sa în raport cu riscul social asigurat nu se modifică în aceeaşi măsură. Prin instituirea unui prag anual de 120.000 lei, proiectul elimină această disproporţie pentru veniturile complementare obişnuite şi păstrează contribuţia suplimentară numai pentru segmentul superior al veniturilor nesalariale.

Sub aspect administrativ, soluţia propusă este simplă şi predictibilă. Ea nu creează noi categorii de contribuabili şi nu inventează o bază de calcul autonomă, ci operează în interiorul mecanismului deja existent al art. 170 şi art. 175 din Codul fiscal. Baza anuală cumulată se determină prin însumarea bazelor de calcul stabilite potrivit legii pentru veniturile prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. b)-h), iar declaraţia unică se completează numai pentru partea care depăşeşte plafonul de 120.000 lei. În consecinţă, proiectul diminuează complexitatea practică pentru contribuabilii cu venituri mixte şi permite ANAF să aplice regulile prin ajustarea normelor metodologice şi a formularului deja existent, fără a construi o infrastructură declarativă nouă.

V. Argumente economice şi sociale

Din punct de vedere economic, diferenţele mari şi neclare de tratament între salarii, activităţi independente şi venituri din capital sau din patrimoniul personal pot produce distorsiuni în deciziile de muncă, investiţie şi organizare a activităţii. OECD a observat, în analizele dedicate României, atât că există un decalaj semnificativ între impozitarea muncii şi cea a dividendelor, cât şi că reformele trebuie calibrate cu grijă pentru a evita arbitrajul fiscal şi pentru a reduce stimulentele care favorizează o formă de organizare economică în detrimentul alteia. În acelaşi timp, aceeaşi organizaţie a subliniat că apropierea regulilor de contribuţii între diferite categorii de lucrători poate reduce stimulentele artificiale legate de forma raportului de muncă. Propunerea

de față urmărește exact o asemenea recalibrare, însă într-o manieră moderată: nu uniformizează radical regimul tuturor veniturilor, ci corectează punctual situația persoanei care plătește deja CASS din salarii și este încărcată suplimentar pentru venituri complementare sub un prag rezonabil.

În plus, presiunea fiscală și parafiscală excesivă asupra muncii și asupra veniturilor suplimentare declarate poate descuraja formalizarea și conformarea voluntară. OECD a arătat recent că nivelul ridicat al sarcinii fiscale și contributive la baza distribuției veniturilor poate descuraja ocuparea formală și poate alimenta munca nedeclarată sau subdeclarată. România se confruntă în continuare cu provocări importante în materie de conformare, de muncă nedeclarată și de încredere în instituțiile fiscale. O reglementare mai clară și mai echitabilă pentru persoanele cu venituri mixte poate contribui la creșterea conformării voluntare, la reducerea percepției de supratаxare și la menținerea activităților economice în sfera fiscalizată.

Nu în ultimul rând, avizele și observațiile formulate în circuitul legislativ recent arată că problema coerenței bazei de calcul a CASS și a diferențelor dintre diverse categorii de venit este una reală. Consiliul Economic și Social a criticat expres soluții legislative care adâncesc diferențele dintre contribuabili și a recomandat, în materie de CASS, abordări de plafonare și de simplificare a bazei de calcul pe ansamblul veniturilor relevante. Prezenta inițiativă se înscrie în această direcție de politică fiscală: nu elimină contribuția pentru veniturile mari, dar simplifică și umanizează tratamentul aplicabil veniturilor suplimentare realizate de persoanele deja asigurate prin salarii.

VI. Soluția normativă propusă

Proiectul de lege introduce, la art. 155 din Codul fiscal, o excepție potrivit căreia persoanele fizice care, în anul fiscal, realizează venituri din salarii sau asimilate salariilor pentru care CASS se reține la sursă nu datorează contribuția de asigurări sociale de sănătate pentru veniturile prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. b)-h), cu excepția părții din baza anuală cumulată care depășește suma de 120.000 lei. Corelativ, la art. 170 se reglementează baza anuală de calcul pentru această ipoteză specială, iar la art. 175 se stabilește regula procedurală de completare a declarației unice numai pentru partea de venit care depășește plafonul. Soluția este completată de obligația Guvernului de a adapta normele metodologice și de obligația ANAF de a modifica formularul și instrucțiunile aferente.

Pragul de 120.000 lei anual reflectă o opțiune de politică fiscală rezonabilă, întrucât permite excluderea de la supracontribuire a veniturilor complementare uzuale, protejând în special salariații care desfășoară suplimentar activități independente, creative ori investiționale la scară redusă sau medie, fără a exonera integral segmentul superior de venituri. Astfel, contribuția

suplimentară este păstrată acolo unde capacitatea contributivă este evident mai ridicată, în acord cu principiul echității fiscale la nivelul persoanelor fizice.

VII. Impactul preconizat

Impactul bugetar al măsurii trebuie evaluat nu doar static, prin raportare la contribuțiile care nu vor mai fi datorate sub plafon, ci și dinamic, prin efectele asupra conformării fiscale și a atractivității declarării integrale a veniturilor. O parte a veniturilor nesalariale suplimentare sunt obținute de persoane deja active în economia formală, iar simplificarea și reducerea sarcinii contributive pentru aceste venituri pot avea un efect pozitiv asupra transparenței fiscale și a menținerii activităților în zona declarată. În același timp, menținerea CASS pentru partea ce depășește 120.000 lei anual limitează efectul negativ asupra veniturilor publice și păstrează caracterul solidar al contribuției.

Din punct de vedere social, proiectul încurajează munca suplimentară, inițiativa economică individuală, activitățile independente și investițiile personale la scară rezonabilă, fără a penaliza excesiv persoana care este deja participantă la sistemul public de sănătate prin contribuția salarială. Măsura este astfel aptă să sprijine mobilitatea profesională, plurivalența economică și dezvoltarea unor surse complementare de venit, fenomene tot mai relevante într-o economie modernă, digitală și flexibilă.

VIII. Concluzie

Prezenta inițiativă legislativă propune o corecție punctuală, coerentă și echilibrată a regimului CASS. Ea se întemeiază pe principiile constituționale ale justei așezări a sarcinilor fiscale, pe logica unitară a sistemului de asigurări sociale de sănătate, pe un precedent legislativ intern relevant și pe nevoia reală de a reduce distorsiunile create de cumulul actual al contribuției pentru persoanele care plătesc deja CASS din salarii. În același timp, soluția propusă nu înlătură contribuția pentru veniturile nesalariale ridicate, ci o păstrează peste un plafon anual rezonabil, menținând astfel un echilibru între echitate, sustenabilitate și solidaritate socială.

INIȚIATOR,

SENATOR CĂTĂLIN SILEGEANU

Semnatar: Silegeanu Catalin
Data si ora semnarii: 2026.11.09 18:52:17 +0200