



Pl. nr. 358 / 1998

CAMERA DEPUTAȚILOR

Domnului Secretar General Florin COSTINIU

Urmare adresei Dumneavoastra nr.358/26.11.1998 vă transmitem, alăturat, avizul Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativă "Lege privind stimularea întreprinzătorilor privați pentru înființarea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii".

PRESEDINTE

Valer DORNEANU


București
Nr.D997/08.01.1999



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă "Lege privind stimularea
întreprinzătorilor privați pentru înființarea și dezvoltarea
întreprinderilor mici și mijlocii"**

Analizând propunerea legislativă "Lege privind stimularea
întreprinzătorilor privați pentru înființarea și dezvoltarea
întreprinderilor mici și mijlocii" transmisă de Secretarul General al
Camerei Deputaților cu adresa nr.358 din 26.11.1998,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din
Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă cu următoarele
observații și propuneri :

I. Observații generale

1. Proiectul de act normativ vizează stimularea sectorului privat de
întreprinderi mici și mijlocii prin introducerea unor facilități economice
deosebite, concomitent cu înființarea sau dezvoltarea unor instituții
complementare (Agenția pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Birourile de
Asistență pentru Constituirea Societăților Comerciale, Fondul Național de
Garantare a Creditelor) de natură a fluidiza circuitul comercial.

Prin obiectul și cuprinsul ei, propunerea legislativă se înscrie în
categoria legilor ordinare.

2. Având în vedere impactul facilităților economice asupra bugetului
de stat, potrivit art.110 alin.(1) din Constituție, se impune solicitarea
informării din partea Guvernului.

3. Modalitatea de abordare a reglementării, pe două paliere, așa cum
sugerează titlul actului normativ - întreprinzători privați, pe de o parte,
și întreprinderi mici și mijlocii, pe de altă parte - este deficitară sub

aspectul definițiilor date la art.2 și 3 și al corelării cu prevederile din cuprinsului propunerii legislative. Astfel, introducerea generică în titlu a "întreprinzătorilor privați" ar evoca incidența directă a unor norme asupra acestei categorii așa cum este definită la art.2 însă, din economia întregii reglementări, nu rezultă nici o facilitate directă acordată acestora.

Totodată, este de semnalat că definiția de la art.2 este incorectă, deoarece "o întreprindere" care urmărește să obțină profit este, din punct de vedere al Codului de comerț, un comerciant care face acte și fapte de comerț. Deci, reducerea întreprinderii la desfășurarea unui simplu "fapt de comerț" goleşte de conținut calitatea juridică de "comerciant", aceasta vizând o anumită repetabilitate a actelor și faptelor de comerț. De altfel, analiza celor două definiții de la art.2 și 3 demonstrează pe de o parte că prima este insuficientă, iar pe de altă parte că, între cele două există o contradicție deoarece definiția întreprinderii de la art.3 în mod corect cuprinde cele două elemente "acte și fapte de comerț". Dacă totuși se dorește o includere generică și a acestei categorii, pornind de la considerentul că facilitățile avute în vedere de inițiatori vizează indirect persoanele care demarează o afacere (o întreprindere), sugerăm ca textul de la art.2 să se completeze cu sintagma "acte de comerț", rezultând "...în vederea desfășurării unor acte și fapte de comerț, în scopul obținerii de profit".

4. O altă problemă de fond este legată de câmpul de aplicare al legii, deoarece simpla raportare la "numărul mediu scriptic de salariați" este insuficientă pentru a împiedica extinderea artificială a facilităților economice prin schimbarea voluntară a punctului de legătură cu incidența legii. Astfel, dacă o întreprindere cu o cifră de afaceri de miliarde de lei care are un număr scriptic de 1000 de salariați dorește să beneficieze de importante facilități fiscale prevăzute de lege va avea la îndemână cel puțin două variante respectiv, fie disponibilizarea a 800 de salariați, fie divizarea societății comerciale în patru sau mai multe societăți comerciale cu un număr de salariați care să le permită accesul direct la facilități.

Întrucât definițiile de la art.4 se raportează exclusiv la "salariați", se creează posibilitatea ca un agent economic să mențină un număr mic de salariați și să-și asigure necesarul real de forță de muncă prin angajarea unor colaboratori externi cu convenție civilă în baza legii nr.83/1995. O soluție pentru atenuarea acestor neajunsuri ar fi introducerea în definiție a tuturor angajaților și raportarea "numărului mediu scriptic de angajați" la o anumită perioadă de timp (anul financiar anterior) și, eventual, introducerea unei alte condiționalități cum ar fi cifra de afaceri.

De asemenea, apreciem că simpla prevedere, fără nici o distincție, de la art.6 potrivit căreia: "Beneficiază de prevederile prezentei legi numai întreprinderile mici și mijlocii cu capital integral privat", introduce sub sfera de incidență a legii chiar și fostele întreprinderi de stat care, în prezent, sunt cu capital privat. În acest context, dacă se raportează impactul prezentei propuneri legislative la prevederile recentei Ordonanțe de Urgență a Guvernului nr.32/1998 privind privatizarea societăților comerciale din turism care, ca efect al divizării pe active, vor avea un număr scriptic de salariați foarte mic, ar însemna acordarea încă unui plus de facilități alături de cele acordate la privatizare. Din acest punct de vedere, apreciem că soluțiile inițiale trebuiesc regândite în sensul sprijinirii selective numai a acelor întreprinderi mici și mijlocii care acționează în anumite sectoare deficitare ale economiei naționale și care, anterior, nu au mai beneficiat de alte forme de sprijin din partea statului.

5. Unele prevederi sunt excesiv de declarative, cum este cazul celor de la art.8, 9, 10 și 14. Astfel, referirile de la art.9 și 10, cu privire la introducerea unei "proceduri unice de înregistrare a întreprinderilor mici și mijlocii" și la o "procedură simplificată privind obținerea avizelor" nu au nici o semnificație și mai ales nici o consecință juridică din moment ce nu se precizează **cine** va realiza aceste deziderate. Pe de altă parte, trebuie avut în vedere că cele două legi incidente în această materie (Legea nr.31/1990 și Legea nr.26/1990) au fost recent modificate, simplificându-se într-o anumită măsură procedurile de constituire și înmatriculare a comercianților, astfel că apreciem că o nouă modificare ar fi de natură a introduce o anumită instabilitate normativă în acest domeniu.

6. Alte prevederi și noțiuni sunt insuficient elaborate sau definite și pot crea dificultăți la aplicare. Astfel, la 12 alin.(1) se introduce un drept de preemțiune la cumpărarea activelor disponibile pentru întreprinderile mici și mijlocii "aflate în vecinătatea imediată" a acestora. Apreciam că fixarea unui astfel de drept de preemțiune, deși teoretic posibil, este exagerat deoarece ar introduce în mecanismul acordării preemțiunii un alt element care este sediul social al agentului economic. Or, acesta fiind un element care oricând poate fi schimbat prin voința întreprinzătorului, la aplicarea practică a normei pot apare situații de conflict între cei care au sediul mai apropiat de activul disponibil. De asemenea, apreciem că definiția de la art.13 alin.(1) dată activelor calificate ca disponibile, cu referire directă la cerința utilizării acestuia "mai puțin de 20% din capacitatea efectivă" este excesivă în raport cu titularul dreptului de proprietate, acesta fiind obligat prin lege să înstrăineze activul respectiv chiar dacă, ulterior, acel activ poate fi utilizat la întreaga sa capacitate. În

acest context, sugerăm stabilirea și a unei perioade de referință în funcție de care să se califice neutilizarea sau utilizarea parțială a activului ce urmează a fi disponibilizat.

7. Întrucât în adresa de înaintare se face referire și la propunerile legislative anterioare care au avut același obiect de reglementare, considerăm util a preciza faptul că, recent, și la Senat s-a mai depus o propunere legislativă având același domeniu de reglementare, înregistrată sub nr.L367 din 26.11.1998. Ar fi util, pentru o bună corelare legislativă și evitarea unor preocupări paralele având același obiect, să se găsească modalitatea unei conexări.

II. Observații și propuneri de îmbunătățire la unele texte ale propunerii

1. La art.2, pentru motivele arătate la pct.3 din cadrul observațiilor generale, sugerăm următoarea redactare :

"Art.2 În sensul prezentei legi, întreprinzătorul este... organizează o întreprindere în vederea desfășurării unor fapte și acte de comerț, în scopul obținerii unui profit ".

2. La art.4 lit.a) și b), propunem înlocuirea termenului "salariați" cu cel de "angajați", iar expresia "mai mic sau egal cu ..." din textul de la lit.a) propunem a se înlocui cu expresia "de până la ...", pe care o considerăm mai potrivită.

În finalul articolului, pentru rațiunile arătate în cadrul observațiilor generale la pct.4, sugerăm introducerea a două noi alineate cu următorul cuprins:

"(2) În sensul prezentei legi, termenul "angajați" cuprinde persoanele încadrate cu contract de muncă, precum și cele angajate pe bază de convenție civilă.

(3) Perioada de referință în funcție de care se stabilește numărul mediu scriptic de angajați este anul financiar anterior."

Corelativ modificării propuse cu privire la utilizarea termenului generic de "angajați", apreciem că facilitatea de la art.23, respectiv reducerea impozitului pe profit în cazul creșterii numărului mediu scriptic ar trebui circumstanțiată prin utilizarea formulei "număr mediu scriptic de salariați", în scopul stimulării încheierii unor contracte de muncă, care conferă salariaților un plus de protecție.

De asemenea, sugerăm a se reflecta cu privire la necesitatea introducerii și a unui alt element de condiționare a facilităților.

3. La art.5, propunem adăugarea după cuvântul "atestat", din prima teză, a adjectivului "anual" și eliminarea expresiei "Atestatul are o

perioadă de valabilitate 1 (un) an", pe care o considerăm necorespunzătoare, urmând ca cele două teze să fie contopite.

4. La art.6, dacă se dorește evitarea generalizării acordării facilităților legii, sugerăm reducerea sferei sale de incidență prin următoarea formulare:

"Art.6 Beneficiază de prevederile prezentei legi întreprinderile mici și mijlocii cu capital integral privat, **cu excepția celor care au făcut obiectul unor proceduri de privatizare.**"

5. La art.7, propunem înlocuirea expresiei "potrivit definiției dată la art.4", pe care o considerăm necorespunzătoare, cu expresia "potrivit prevederilor art.4".

6. La art.8, propunem înlocuirea expresiei "în cadrul și în limitele sferei lor de competență", deoarece dacă este "în cadru", se subînțelege că este și în limitele "...", cu expresia "în cadrul competenței lor".

Textul trebuie reformulat în partea finală, în funcție de intenția inițiatorului, deoarece creșterea costurilor" nu poate fi "nejustificată", dacă este determinată de conformitatea lor "față de reglementările în vigoare".

7. La art.12 alin.(1) lit.a), întrucât formula "...activele disponibile deținute de..." este improprie (deținere - proprietate), propunem folosirea sintagmei "...activele disponibile utilizate de..."

La lit.b) al aceluiași alineat, pentru motivele arătate în cadrul observațiilor generale la pct.6, sugerăm reanalizarea normei.

8. La art.12 alin.(3), considerăm că textul trebuie reanalizat și promovată o altă soluție, deoarece societățile comerciale cu capital majoritar de stat și regiile autonome nu pot fi "obligate să încheie contracte de vânzare cumpărare la cererea persoanelor interesate".

9. La art.13 alin.(1), întrucât cerința neutilizării activelor cu 20% mai puțin decât capacitatea lor efectivă este excesivă, sugerăm atenuarea acesteia prin stabilirea unei perioade în funcție de care se face calificarea activului ca disponibil, eventual, prin completarea frazei cu formula: "...pe o perioadă de un an."

10. La art.19 alin.(1), propunem eliminarea expresiei "se programează", deoarece este neavenită.

11. La art.21, pentru evitarea efectuării unor cheltuieli voluptorii pentru achiziționarea unor bunuri de folosință personală, sugerăm limitarea scutirii de taxe vamale numai pentru acele bunuri necesare activității de producție sau servicii. Pentru aceasta propunem înlocuirea sintagmei "...în vederea dezvoltării activității proprii..." cu sintagma "...în vederea dezvoltării activităților proprii de producție și servicii..."

12. La art.36 alin. (2) lit.e), apreciem că textul este neclar ca urmare a folosirii unor mijloace de exprimare nejuridice, cum ar fi expresia "administrarea ... facilităților ...".

Tot cu privire la art.36, considerăm că enunțarea atribuțiilor Agenției Naționale pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii trebuie să se facă prin menținerea aceleiași forme verbale în debutul fiecărei litere, inclusiv la lit.h) și i).

De asemenea, la lin. (2), propunem eliminarea expresiei "prin Hotărârea de Guvern", fiind de prisos.

La lit.b) a aceluiași articol, propunem eliminarea expresiei "în cadrul Guvernului", întrucât "avizarea" nu se poate face în acest cadru.

13. Cu privire la Capitolul VI "Sanctiuni", conform practicii legislative, acesta ar urma să debuteze printr-o normă generală concretizată într-un articol care să preceadă art.38, în următoarea formulare:

"Art.38 - Încălcarea prevederilor prezentei legi atrage, după caz, răspunderea civilă, contravențională sau penală".

Ca urmare, numerotarea articolelor se va decala în mod corespunzător.

14. La art.38, alin. (1), invocarea prevederilor art.10 în totalitatea lor, în opinia noastră este incorectă, deoarece alineatul (3) al acestui articol are în vedere elaborarea Normelor metodologice de către Camera de Comerț și Industrie a României și a municipiului București, cu avizul Consiliului pentru Reformă, iar sancționarea contravențională ar trebui să vizeze numai încălcarea prevederilor art.10 alin. (1) și (2).

Având în vedere principiul potrivit căruia angajarea raporturilor unei instituții publice cu terțe persoane fizice sau juridice se face de către conducătorul său, precum și faptul că dispoziția de introducere a procedurii simplificate pentru obținerea avizelor, autorizațiilor, licențelor etc., prevăzută de prezenta lege, se concretizează prin completarea fișelor de post, salariatul fiind adesea în imposibilitatea de a întreprinde măsuri peste voința conducătorului, apreciem că alin. (4) al art.38 ar trebui reformulat în spiritul dispozițiilor legii cadru în materie contravențională, astfel:

"(4) Sanctiunile se aplică persoanelor care au săvârșit contravenția".

La alin. (5) al art.38 pentru un plus de claritate și precizie în redactarea normei, propunem să se scrie "constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se face de către persoanele împuternicite ale Agenției Naționale pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii.

15. Întrucât norma prevăzută la **art.39 alin. (3)** repetă dispoziția art.28, propunem suprimarea ei. De altfel, în forma propusă, textul este deficitar prin folosirea expresiei "a prezentului articol" precizare ce apare ca fiind de prisos, întrucât din context se subînțelege.

16. La **art.40 alin.(1)**, propunem înlocuirea sintagmei "primei Legi a bugetului", pe care o apreciem necorespunzătoare, cu expresia "Legii bugetului".

17. La **art.41**, potrivit practicii constante în elaborarea actelor normative, dispoziția de derogare se situează în finalul reglementării, după norma referitoare la intrarea în vigoare a legii.

Ca urmare, alineatul (2) al art.41 va deveni alin. (1).

Remarcăm, totodată, și omisiunea marcării alineatelor articolului 41.

În ceea ce privește alin. (1) al art.41 (care va deveni alin. 2), precizăm că după numărul Ordonanței Guvernului nr.25/1993 urmează să se scrie titlul acesteia, iar în locul sintagmei "și modificată prin Ordonanța Guvernului nr.38/1995" să se scrie formula consacrată în astfel de situații "cu modificările ulterioare".

De asemenea, luna publicării în Monitorul Oficial a Ordonanței Guvernului nr.25/1993 trebuie scrisă integral și nu sub formă de abreviere, cum s-a procedat.

Având în vedere cele de mai sus, sugerăm următoarea formulare:

"(2) Pe data intrării în vigoare a prezentei legi, se abrogă Ordonanța Guvernului nr.25/1993 privind stimularea întreprinderilor mici și mijlocii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.301 din 24 octombrie 1994, aprobată prin Legea nr.83/1994, cu modificările ulterioare".

PREȘEDINTE

Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 14/08-01.1999