



PRIM MINISTRU

1125 / 0322
DATA 23.07.2019

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
295/31.07.2019

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru constituirea și utilizarea Fondului special al autostrăzilor*, inițiată de domnul deputat PMP Ionuț Simionica (Bp. 132/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare înființarea Fondului special pentru autostrăzi ce se constituie din sponsorizări ale microîntreprinderilor, redirecționarea de către contribuabili a unei sume reprezentând până la 3,5% din impozit pentru susținerea entităților non-profit, alocări bugetare și alte sponsorizări și donații, urmând a fi administrat de Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (CNAIR).

Potrivit inițiativei legislative, Fondul special al autostrăzilor se constituie pentru completarea surselor de finanțare necesare construcției, modernizării, administrării, întreținerii și reparării autostrăzilor.

II. Observații

1. În raport de obiectul de reglementare al prezentei intervenții legislative remarcăm că acesta privește un caz concret, stabilind reguli ce nu au o aplicabilitate generală, ce face ca aceasta să aibă caracteristicile unui act juridic cu caracter individual.

În jurisprudența¹ Curții Constituționale se precizează că „*prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc*”².

Față de cele menționate mai sus, precum și cele reținute în jurisprudența³ Curții Constituționale, învederăm că prezenta propunere legislativă ar putea fi vulnerabilă sub aspecte de neconstituționalitate prin raportare la *principiul separației puterilor în stat*, prevăzut de art. 1 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, și la rolul Parlamentului, prevăzut de art. 61 alin. (1) din *Constituție*, și, pe de altă parte, la principiul consacrat de art. 16 alin. (2) din *Legea fundamentală*, potrivit căruia „*nimeni nu este mai presus de lege*”.

¹ A se vedea și Decizia nr. 600/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr. 574/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014.

² Decizia Curții Constituționale nr. 531/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative.

³ „Curtea a mai arătat că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege adoptată în condițiile de mai sus contravine principiului constituțional prevăzut de art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu, și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. Într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „nimeni nu este mai presus de lege”. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale” - paragraful 56 din Decizia nr. 531/2018.

2. În raport de dispozițiile proiectului menționăm că, potrivit jurisprudenței⁴ Curții Constituționale, „în cadrul controlului de constituționalitate, principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) "România este stat de drept [...]", precum și ale art. 1 alin. (5), "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie", Corelația dintre cele două componente - principiul statului de drept și principiul legalității - cuprinse în art. 1 din Constituție este realizată de Curtea Constituțională prin faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional⁵, astfel încât încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție⁶. (...) De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative⁷, respectiv să fie clar, precis și previzibil"⁸.

În considerarea celor menționate mai sus, precizăm că prezenta propunere se prezintă ca un act cu caracter individual, fiind, totodată, reglementată în dezacord cu ansamblul legislației în vigoare în domeniu, ceea ce atrage vulnerabilitatea acesteia în special prin raportare la *principiul constituțional al legalității* (art. 1 alin. (5) din Constituție) după cum vom arăta mai jos:

a. Referitor la regimul juridic al drumurilor - respectiv al drumurilor de interes național, aflate în domeniul public al statului din care fac parte autostrăzile vizate în propunerea legislativă - inclusiv al ansamblului

⁴ Decizia nr. 104/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

⁵ A se vedea în acest sens Decizia nr. 901/2009.

⁶ Invocăm și Decizia nr. 783/2012.

⁷ În acest sens a se vedea și Decizia nr. 1/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragrafele 223-225, Decizia nr. 363/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015, paragrafele 16-20, Decizia nr. 603/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 845 din 13 noiembrie 2015, paragrafele 20-23, sau Decizia nr. 405/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517/2016, paragrafele 45, 46, 55.

⁸ Decizia nr. 183/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014: „Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

activităților de administrare a acestora (prin proiectare, construire, modernizare, reabilitare, reparare, întreținere și exploatare a drumurilor naționale) cu gestionarea surselor de finanțare necesare/aferente, învederăm că nu există vid legislativ, cadrul legal existent fiind amplu, complex și reglementat în detaliu, în special prin *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere - S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România"*, cu modificările și completările ulterioare, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, cu modificările ulterioare*, precum și prin alte reglementări speciale și generale, inclusiv prin *Ordonanța Guvernului nr. 19/1997 privind transporturile, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, *Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea nr. 363/2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea I - Rețele de transport, cu modificările ulterioare*, *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, legislația privind achizițiile publice⁹ și *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat, cu modificările și completările ulterioare*, cu sursele de finanțare din fonduri publice/private aferente.

b. În raport de dispozițiile referitoare la definirea noțiunii de „autostradă” și definirea acesteia din art. 2 din propunerea legislativă, precizăm că, în prezent, există definită, în mod clar, precis și complet, noțiunea de „autostrăzi” la art. 6 alin. (1) lit. a) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, coroborat cu art. 2 alin. (3) și (4), art. 14-16 din același act normativ privind definiția drumului (din care fac parte autostrăzile) prin care a fost asigurat cadrul legal existent referitor la „*drumurile de interes național*” potrivit ordonanței ante-menționate. Prin urmare, prin definiția preconizată, pe de o parte, se constituie un paralelism legislativ, în neconcordanță cu art. 16 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu*

⁹ *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare*, și *Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare*.

modificările și completările ulterioare, iar, pe de altă parte, aceasta fiind în dezacord cu prevederile menționate mai sus, nu s-ar integra organic în sistemul legislației existente privind regimul juridic al drumurilor.

c. Art. 3 din propunere enumeră unele surse de finanțare ale fondului. Astfel, remarcăm că prima categorie, respectiv *„sponsorizări ale microîntreprinderilor, potrivit prevederilor Legii nr.32/1994”*, ar putea intra în categoria - *„alte sponsorizări”*, motiv pentru care considerăm că era necesar a se justifica individualizarea respectivei entități economice cu prioritate, întrucât instrumentul de prezentare și motivare nu justifică măsura.

d. Dispozițiile art. 4 alin. (1) dispun cu privire la lucrările ce pot fi finanțate din Fondul special al autostrăzilor, însă se poate observa că trimiterea este una generală, iar, în raport de dispozițiile art. 5, care permit ca în momentul *„redirecționării sau al donării”* persoanele să poată *„menționa pentru ce lucrare anume sunt destinați banii”*, precizăm că acestea nu își pot adapta conduita, întrucât formularea *„lucrările ce pot fi finanțate din Fondul special (...) și cele care sunt stabilite prin lege”* nu se circumscrie condițiilor referitoare la calitatea normei - claritate și previzibilitate - prezente în jurisprudența Curții Constituționale invocate mai sus, făcând ca aplicarea normei să fie imprevizibilă.

e. Față de obligația instituită în sarcina CNAIR la art. 4 alin. (2) din inițiativa legislativă, amintim că, potrivit dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului 84/2003, „C.N.A.I.R. desfășoară în principal activități de interes public național în domeniul administrării drumurilor naționale și autostrăzilor, în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare”*. Astfel se poate observa că prezenta propunere prezintă necorelări cu ambele acte normative invocate mai sus, nerespectând exigențele instituite de normele de tehnică legislativă.

3. Între mențiunile înscrise la art. 1 și cele înscrise la art. 3, în propunerea legislativă, există o contradicție, respectiv art. 1 menționează înființarea Fondului special al autostrăzii (FSA) *„pentru completarea”* surselor de finanțare existente (respectiv alocații de la bugetul de stat), iar la art. 3 pct. 3 *„alocații bugetare”* figurează între sursele FSA. Așa încât nu este clar dacă FSA completează alocațiile bugetare (adică bugetul de stat) sau FSA include alocațiile bugetare.

În acest sens, semnalăm și faptul că aplicarea măsurilor preconizate ar genera un impact suplimentar asupra cheltuielilor bugetului de stat, fapt pentru care se impunea respectarea prevederilor art. 15 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*.

Mai mult decât atât, prin includerea alocațiilor bugetare în sursele de finanțare ale FSA, art. 3 pct. 3 încalcă prevederile art. 1 alin. 2 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*. Asemenea fonduri speciale se constituie în afara bugetului de stat.

Bugetele fondurilor speciale, care au la bază legi speciale, vizează anumite domenii de activitate cu prioritate națională și au rolul de a completa într-un fel resursele necesare derulării activității în sectoarele respective, constituindu-se în afara bugetului de stat. Prin definiție, bugetul de stat este documentul elaborat și administrat de către Guvern, adoptat de către Parlament, prin lege, cuprinzând veniturile și cheltuielile aprobate prin legea bugetară anuală, în timp ce bugetele fondurilor speciale se întocmesc în vederea finanțării anumitor obiective și acțiuni necesare într-o perioadă considerată, pentru care instituie prevederi obligatorii pe bază de legi speciale. În conformitate cu art. 2 pct. 28 din *Legea nr. 500/2002*, prin fonduri speciale se definesc "*venituri publice constituite prin legi speciale prin care se stabilesc și destinațiile acestora*".

De asemenea, precizăm că stabilirea facilității fiscale în favoarea microîntreprinderilor ca urmare a sponsorizărilor ce se fac "*surse*" de finanțare pentru FSA, chiar dacă potrivit art. 3 din propunerea legislativă se pot face și "*alte sponsorizări sau donații*" de către orice altă persoană fizică sau juridică, ar putea încălca *principiul egalității în drepturi*, statuat de art. 16 alin. (1) din *Constituție*.

4. Din punct de vedere al impozitului pe veniturile microîntreprinderilor, precizăm că, potrivit prevederilor *Legii nr. 32/1994 privind sponsorizarea, cu modificările și completările ulterioare*, sponsorizarea este actul juridic prin care două persoane convin cu privire la transferul dreptului de proprietate asupra unor bunuri materiale sau mijloace financiare pentru susținerea unor activități fără scop lucrativ desfășurate de către una dintre părți, denumită beneficiarul sponsorizării.

Ca urmare, extinderea în sensul propunerii legislative, nu se circumscrie acestui cadru legal și, astfel, textele de lege prevăzute la art. 3

pct.1 și art.8 din inițiativa legislativă, contravin principiilor sponsorizării, ceea ce face ca orice altă analiză să fie irelevantă în context.

5. Din punct de vedere al impozitului pe venit, menționăm următoarele:

a) Referitor la instituirea posibilității de redirectionare *“de către contribuabili a unei sume reprezentând până la 3,5% din impozitul stabilit la alin.(3), pentru susținerea entităților nonprofit care se înființează și funcționează în condițiile legii”*, aceasta reprezentând una din sursele de finanțare a FSA, potrivit prevederilor art.3 din propunerea legislativă, considerăm că intervenția legislativă nu prevede modalitatea de constituire a fondului respectiv ca fiind o entitate cu caracter nonprofit, iar textul alin.(3) nu există în propunere, ca urmare, prin trimiterea la alin. (3) nu se înțelege intenția de reglementare.

De asemenea, lipsa alin.(3) din cadrul art.3 al propunerii legislative conduce la confuzii în ceea ce privește impozitul din care se intenționează să fie distribuită o parte, ca sursă de finanțare a FSA.

Menționăm că în propunerea legislativă nu se precizează cu claritate dacă prevederea vizează impozitul aferent veniturilor cuprinse în categoriile de venituri pentru care regimul fiscal este reglementat în Titlul IV – *Impozitul pe venit din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*.

În situația în care impozitul la care se face referire are în vedere categoriile de venituri cuprinse în Titlul IV – *Impozitul pe venit din Codul fiscal*, în propunerea legislativă nu se precizează la care dintre categoriile respective o parte din impozitul aferent se intenționează a fi reglementată în sensul asigurării posibilității de redirectionare a acesteia drept sursă de finanțare a FSA.

b) Referitor la conținutul art.9 din inițiativa legislativă, prin care se propune modificarea prevederilor alin.(7) al art.68 din *Codul fiscal*, în sensul în care *“contribuabilii pot dispune asupra destinației unei sume reprezentând până la 3,5% din impozitul stabilit la alin.(3), pentru susținerea Fondului special al autostrăzilor, a entităților nonprofit care se înființează și funcționează în condițiile legii și a unităților de cult, precum și pentru acordarea de burse private, potrivit legii, în conformitate cu reglementările art.123¹”*, precizăm că prevederile art.68 din *Codul fiscal* vizează regulile generale de stabilire a venitului net anual din activități independente, determinat în sistem real, pe baza datelor din contabilitate.

Prevederile alin.(7) al art.68 precizează cu claritate cheltuielile care nu sunt deductibile și nu pot fi luate în calcul la stabilirea venitului net anual din activități independente. Prin urmare, modificarea alin.(7) al art.68 din Codul fiscal ar conduce la confuzie și interpretări diferite în legătură cu regimul de deductibilitate sau nu al cheltuielilor respective.

Reiterăm aceeași observație ca la punctul a) referitoare la trimiterea la alin.(3) al propunerii legislative. În cazul în care trimiterea la alin.(3) din text se menține, aceasta ar trebui aplicată în raport de conținutul alin. (3) al art.68 din *Codul fiscal*, prin care se reglementează elementele care nu sunt luate în calcul la determinarea venitului brut, în vederea determinării venitului net anual din activități independente.

De asemenea, nu este clară intenția de reglementare vizată prin trimiterea la prevederile art.123¹ din *Codul fiscal*.

6. În ceea ce privește art. 4 din inițiativa legislativă, conform căruia CNAIR constituie și gestionează FSA, precizăm că, deși *Legea finanțelor publice* permite constituirea și în țara noastră de fonduri bănești speciale, administrarea și gestionarea acestor fonduri speciale se impune să fie încredințată, prin legea de constituire, unuia sau mai multor ministere sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale. Astfel, proiectele bugetelor fondurilor speciale se elaborează de către Ministerul Finanțelor Publice, pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite responsabili cu gestionarea fondurilor respective. Întrucât CNAIR nu este instituție publică, ci o societate comercială pe acțiuni cu capital integral de stat, considerăm că nu poate gestiona acest fond special, așa cum este precizat în propunerea legislativă la art. 4.

7. Considerăm că art. 5 conform căruia contribuabilul decide "*pentru ce lucrare anume sunt destinați banii*" redirectionați/donați de către contribuabili este inaplicabil, din următoarele motive:

a) Prevederile art. 43 alin. (1) din *Legea finanțelor publice* precizează condițiile pentru includerea proiectelor de investiții în proiectul de buget, astfel că "*obiectivele/Proiectele de investiții și celelalte categorii de investiții se cuprind în programele de investiții anuale, anexe la buget, numai dacă, în prealabil, documentațiile tehnico-economice, documentațiile de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente categoriilor de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de*

investiții» au fost elaborate și aprobate potrivit dispozițiilor legale”. Aceasta presupune că, deși un contribuabil ar menționa un anumit obiectiv pentru care face donația, suma în cauză să nu poată fi utilizată decât după ce au fost îndeplinite condițiile legale instituite conform celor de mai sus;

b) Pentru investițiile publice multianuale (cum sunt proiectele de autostrăzi) se înscriu distinct în *Legea anuală a bugetului de stat* creditele de angajament și creditele bugetare, cu respectarea prevederilor stipulate în *Legea nr. 500/2002*. Astfel, Formularele Cod 28 și 29 prezintă Programul de investiții publice pe grupe de investiții și surse de finanțare și fișele tuturor obiectivelor/proiectelor/categoriilor de investiții. Aceasta presupune că pentru fiecare obiectiv de investiții trebuie estimată pentru fiecare an dintr-o perioadă de timp an "n" - an "n+3" valoarea donată de contribuabil, iar modalitatea de încasare a fondurilor vis-a-vis de posibilitatea de estimare anuală este foarte neclară.

8. Constituirea și utilizarea acestui fond contravine *Legii nr.500/2002*, deoarece practica fondurilor speciale este împotriva celor mai bune practici de management bugetar, întrucât fragmentează sistemul bugetar și creează venituri cu destinație specială și contravine astfel prevederilor coroborate ale următoarelor articole din *Legea nr.500/2002*:

- art.2 alin.(1) pct.28. *"fonduri speciale - venituri publice constituite prin legi speciale prin care se stabilesc și destinațiile acestora"*;

- art.8 alin.(2) *"Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte"*;

- art.10 *"(1) Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice.*

- (2) Este interzisă elaborarea de acte normative prin care se creează cadrul legal pentru constituirea de venituri care pot fi utilizate în sistem extrabugetar, cu excepția prevederilor art. 67.*

- (3) În cazul în care, prin acte normative la nivel de lege, se aprobă ca instituțiile publice prevăzute la art. 62 alin. (1) lit. a) să obțină venituri proprii, acestea vor fi considerate instituții publice finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz”.*

Natura veniturilor proprii este stabilită la art.65 din *Legea nr.500/2002*, iar art.78 specifică clar care sunt fondurile speciale permise în afara bugetului de stat (în concordanță cu metodologia ESA).

Menționăm că prin bugetul Ministerului Transporturilor, de la bugetul de stat, se asigură valoarea integrală a tuturor obiectivelor de investiții derulate în infrastructura rutieră prin CNAIR.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Viórica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**

Președintele Senatului