



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 90 / 26.3.2024

Biroul permanent al Senatului

L. 194 / 8.04.2024

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind acordarea unor facilități fiscale sub forma unor reduceri/scutiri de la plata impozitelor pentru familiile care au în întreținere mai mult de trei copii, precum și pentru cele care adoptă copii

Analizând propunerea legislativă privind acordarea unor facilități fiscale sub forma unor reduceri/scutiri de la plata impozitelor pentru familiile care au în întreținere mai mult de trei copii, precum și pentru cele care adoptă copii (b90/27.02.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1137/04.03.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D224/05.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea acordării unor facilități fiscale sub forma unor reduceri/scutiri de la plata impozitelor pentru familiile care au în întreținere mai mult de trei copii, precum și pentru cele care adoptă copii.

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că „*Reducerea impozitelor și taxelor plătite către stat de către familiile cu trei sau mai mulți copii, precum și a celor care adoptă copii din sistemul de protecție al statului, va avea efecte sustenabile pentru stimularea românilor în acest sens.*”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în

aplicarea art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* 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”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, 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.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

4.1. Menționăm că, *de lege lata*, potrivit prevederilor art. 455 alin. (1), 463 alin. (1) și 468 alin. (1) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, orice persoană care are în proprietate o clădire sau un teren situate în România, ori, după caz, are în proprietate un mijloc de transport care trebuie înmatriculat/înregistrat în România, datorează anual impozit pentru acestea, iar în actul normativ menționat mai sus sunt prevăzute în mod expres și situațiile derogatorii de la plata acestor impozite locale.

Ca urmare, precizăm că modalitatea de reglementare nu respectă prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „(1) *Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.*”.

Din perspectiva unificării și a unei mai bune sistematizări a legislației, apreciem că soluțiile preconizate ar fi trebuit să facă obiectul unui proiect prin care să fie modificate sau, după caz, completate, dispozițiile Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

4.2. Semnalăm 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, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, la **impactul asupra sistemului juridic** și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

În instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații privind numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative și nici nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

4.3. Semnalăm că, în actuala redactare, **titlul** este contrar dispozițiilor art. 41 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările

și completările ulterioare, având în vedere faptul că obiectul reglementării nu este corect exprimat.

În acest sens, menționăm că, spre deosebire de ipoteza juridică de la art. 1, unde se face referire la „*reducerea la plata impozitelor*” în titlu se precizează faptul că este vizată „*acordarea unor facilități fiscale sub forma unor reduceri/scutiri de la plata impozitelor*”.

4.4. Pentru respectarea dispozițiilor art. 42 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, după titlu, ar fi fost necesară redarea **formulei introductive**, astfel:

„*Parlamentul României adoptă prezenta lege.*”.

4.5. Referitor la obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative, semnalăm că, potrivit dispozițiilor art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*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;*”.

Semnalăm că expresia „*plata impozitelor, pentru un autovehicul, un imobil construcție, un imobil teren intravilan în suprafață de un hectar și un teren extravilan în suprafață de până la zece hectare*” nu se corelează cu dispozițiile art. 454 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează plata **impozitului pe clădiri**, a **impozitului pe teren**, respectiv a **impozitului pe mijloacele de transport**.

4.6. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problemă a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative*”.

În acest sens, menționăm că, potrivit prevederilor art. 455 alin. (2) și art. 463 alin. (2) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, **pentru clădirile și terenurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale, concesionate, închiriate, date în administrare ori în folosință, după caz, unor persoane fizice care pot face obiectul prezentei propuneri legislative, se stabilește taxa pe clădiri, respectiv taxa pe terenuri**, care se datorează de concesionari, locatari, titularii dreptului de administrare sau de folosință, după caz, în condiții similare impozitului pe clădiri.

Precizăm că, din actuala redactare a soluției legislative preconizate, nu se înțelege dacă este vizată și acordarea unor reduceri

de la respectivele taxe pentru persoanele fizice care sunt prevăzute la art. 1 și 2 din prezenta propunere legislativă.

4.7. Precizăm că facilitățile fiscale preconizate de prezenta propunere legislativă se realizează prin derogare de la impozitele datorate către bugetul local al comunei, al orașului sau al municipiului, respectiv de la bugetul local al sectorului municipiului București, după caz.

În actuala redactare, respectivele soluții legislative sunt susceptibile de încălcarea principiului autonomiei locale consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituția României, republicată. Astfel, potrivit textului constituțional menționat *„Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”*. Totodată, art. 121 alin. (1) din Legea fundamentală prevede că *„Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii”*.

În dezvoltarea acestor dispoziții constituționale, regimul autonomiei locale este reglementat de Ordonanța de urgență nr. 57/2019, privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. La art. 5 lit. j) din acest act normativ, autonomia locală este definită ca *„dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii”*.

În acord cu această definiție, potrivit art. 129 alin. (1) din același act normativ, *„Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale”*. Potrivit alin. (2) lit. b) al aceluiași articol, consiliul local exercită *„b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;”* iar, în exercitarea acestor atribuții, potrivit alin. (4) lit. c), consiliul local **stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii**.

Prin urmare, fiind o chestiune de interes local, impozitele locale și exceptările de la plata acestora pot fi aprobate numai de consiliul local, în virtutea autonomiei locale conferite.

Dând expresie principiului autonomiei locale financiare, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, prevede că *„Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe*

care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege”.

Menționăm că, potrivit prevederilor art. 14 alin. (5) din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, *„După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective”*.

4.8. La art. 1, menționăm că, în aplicarea dispozițiilor art. 48 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înțelesul specific al acestei expresii trebuia definit în cadrul unui alineat subsecvent.

În acest sens, semnalăm că prin utilizarea expresiei *„Famiile, inclusiv cele monoparentale”*, norma este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei, având în vedere faptul că în textul propunerii legislative nu se regăsește o definiție a termenului și expresiei *„familie”*, respectiv *„familie monoparentală”*.

Precizăm că, în alte acte normative⁴ prin care sunt instituite facilități pentru familii, inclusiv pentru familiile monoparentale, se regăsesc definiții ale acestor concepte.

Referitor la **standardele de calitate a legii**, Curtea Constituțională a reținut în considerentele Deciziei nr. 166 din 4 aprilie 2023 că, pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite **cerințe de precizie, claritate și previzibilitate**, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

4.9. La art. 2, semnalăm că soluția legislativă care vizează *„Famiile care adoptă copii”* nu se corelează cu ipoteza juridică de la art. 1, care stabilește facilități fiscale atât pentru familii, cât și pentru familiile monoparentale, fiind susceptibilă a afecta principiul egalității în drepturi prevăzut de art. 16 alin. (1)⁵ din Constituția României, republicată.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 260 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Copiii din afara căsătoriei sunt egali în fața legii cu cei din căsătorie, precum și cu cei adoptați.”*. De altfel, potrivit prevederilor art. 470 alin. (1) din respectivul act normativ, *„(1) Prin*

⁴ A se vedea, cu titlu de exemplu, Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, publicată, cu modificările și completările.

⁵ „(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”.

adopte se stabilesc filiația dintre adoptat și cel care adoptă, precum și legături de rudenie între adoptat și rudele adoptatorului.”.

Totodată, semnalăm că, în actuala redactare, norma este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege dacă este vizată exclusiv ipoteza în care familiile adoptă mai mulți copii sau și ipoteza în care este adoptat câte un copil.

4.10. La **art. 3**, semnalăm că norma este insuficient de precisă, având în vedere faptul că nu se precizează cine elaborează normele metodologice și nici actul prin care acestea sunt aprobate.

Pentru rigoare normativă, soluția legislativă ar fi trebuit să vizeze stabilirea unui termen pentru modificarea sau, după caz, completarea în mod corespunzător a Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, semnalăm că sintagma „*vor fi elaborate*” este contrară dispozițiilor art. 38 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia în redactarea actului normativ **verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.**

Formulăm prezenta observație și pentru sintagma „*va intra în vigoare*” de la **art. 4**.

4.11. La **art. 4**, semnalăm că, în ipoteza în care procedura legislativă de adoptare a prezentului proiect depășește data de 1 ianuarie 2025, norma capătă caracter de retroactivitate.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PREȘEDINTE
Florin GORDACHE



București
Nr. 293/25.03.2024