

AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 275 din 03.11.2017,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

Soluțiile legislative propuse au în vedere, în principal:

- a) corelarea dispozițiilor Codului fiscal cu Directiva 2016/1164/UE a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne;
- b) definirea unor termeni specifici, unele modificări de ordin terminologic, precum și corelări între dispoziții din cuprinsul Codului fiscal;
- c) modificarea condițiilor de impozitare pentru microîntreprinderi;
- d) reducerea cotei standard de impozitare în materia impozitului pe venit (de la 16% la 10%), cu luarea în considerare a Programului de Guvernare 2017-2020, aprobat prin Hotărârea Parlamentului pentru acordarea încrederii Guvernului nr.53/2017;
- e) majorarea nivelului venitului lunar brut obținut din salarii la funcția de bază, în raport de care se stabilește nivelul deducerii personale;
- f) modificarea cotelor de contribuții sociale obligatorii;
- g) extinderea bazei de calcul a contribuției de asigurări sociale (CAS);

h) transferul sarcinii fiscale de la angajator la angajat, în sensul în care angajatorul nu va mai plăti contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS);

i) completări în materia taxei pe valoarea adăugată, cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în materia refuzului deducerii TVA;

j) introducerea sancțiunii complementare a confiscării recipientelor și a mijloacelor de transport utilizate pentru transportul și/sau depozitarea produselor accizabile nemarcate sau, după caz, marcate necorespunzător ori însoțite de marcaje false;

k) o serie de modificări în materia impozitelor și taxelor locale.

Modificările și completările preconizate prin prezentul proiect vor atrage, după sine, amendarea corespunzătoare 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.

Precizăm că prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ **nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.**

2. Situația extraordinară care a determinat promovarea prezentului proiect în regim de urgență este motivată succint atât în preambul cât și în Nota de fundamentare, reținându-se doar că măsurile preconizate prin prezentul proiect duc la reformarea sistemelor sociale publice și determină creșterea gradului de colectare a veniturilor la bugetul asigurărilor sociale de stat și de responsabilizare a angajaților în ceea ce privește plata la timp a contribuțiilor sociale obligatorii datorate.

Totodată, potrivit Notei de fundamentare, „neadaptarea cadrului fiscal la actualele tendințe de erodare a bazei impozabile aferente impozitului pe profit, prin neintroducerea de măsuri pentru combaterea acestora, pot avea drept consecință înregistrarea unei conformări necorespunzătoare”.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară **existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului**, care pune în pericol **un interes public**”. (Decizia nr.1008/2009).

Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, a statuat în mod constant că „Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că **nu exista vreun alt instrument**

legislativ care ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative” (Decizia nr.919/2011).

De asemenea, în Decizia nr.421/2007, Curtea Constituțională a precizat că „urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare”.

În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, conform căreia Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul** ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare.

3. Menționăm că Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, deși intrată în vigoare la 1 ianuarie 2016, a suferit până în prezent 23 de intervenții legislative, unele de mare amploare, care au privit multiple prevederi ale sale.

Prezentul proiect modifică, la rândul său, numeroase dispoziții ale Codului, unele de o importanță deosebită pentru toți contribuabilii, atât entități juridice, cât și cetățeni, astfel încât era recomandată efectuarea unui **studiu de impact**, care să arate consecințele măsurilor fiscale propuse.

Un asemenea studiu este de natură a estima „costurile și beneficiile aduse în plan economic și social (...), precum și de a evidenția dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în practică” (art.30 alin.(1) lit.d) și art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare).

În acest context, este de analizat dacă schimbarea unor norme actuale de bază în materie, cum este cea care prevede trecerea contribuției sociale de la angajator la angajat, nu ar avea drept consecință scăderea salariului net al angajatului, ceea ce ar putea determina perturbări în societate, fără un acord explicit cu partenerii sociali.

În plus, modificările repetate și la intervale mici de timp aduse unui act normativ de o asemenea anvergură sunt în contradicție cu un principiu fundamental de legiferare, cel al stabilității legislative, esențial pentru o aplicare corectă și o respectare consimțită a normelor juridice într-un stat de drept.

Având în vedere că proiectul intervine substanțial asupra actului normativ de bază și ținând seama de exigențele în materia republicărilor, ar trebui ca acesta să cuprindă în final un articol distinct, care să dispună republicarea Codului fiscal.

4. Sub aspectul politicii fiscal-bugetare, dar și al impactului financiar, precizăm că proiectul, în forma transmisă spre avizare, nu este însoțit de:

a) **opinia Consiliului fiscal**, decurgând din atribuțiile și responsabilitățile acestuia, astfel cum sunt menționate în Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată;

b) **avizul Băncii Naționale a României** având ca obiect dispozițiile din proiect incluse în aria de competență a băncii centrale, conform art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, cu completările ulterioare;

c) **avizul Autorității de Supraveghere Financiară**, în legătură cu prevederile din proiect incluse în aria sa de competență, conform art.4¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.113/2013, cu modificările și completările ulterioare.

În situația în care aceste avize există, este necesară o referire asupra acestora, în cuprinsul Notei de fundamentare.

Având în vedere aspectele expuse anterior, precizăm că **emiterea avizului Consiliului Legislativ, în condițiile neîndeplinirii sau îndeplinirii incomplete a procedurii prealabile de avizare, poate determina, cel puțin în parte, caracterul condiționat al acestui aviz, pe fondul posibilității unor amendamente ulterioare, formulate și reținute în forma adoptată.**

5. Precizăm că, potrivit art.III din proiect, adoptarea acestuia se face prin derogare de la art.4 din Legea nr.227/2015, care prevede că:

„(1) Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) În cazul în care prin lege se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, acestea vor intra în vigoare cu data de 1 ianuarie a fiecărui an și vor rămâne nemodificate cel puțin pe parcursul aceluși an.

(3) În situația în care modificările și/sau completările se adoptă prin ordonanțe, se pot prevedea termene mai scurte de intrare în

vigoare, dar nu mai puțin de 15 zile de la data publicării, cu excepția situațiilor prevăzute la alin.(2).

(4) Fac excepție de la prevederile alin. (1) și (2) modificările care decurg din angajamentele internaționale ale României.”

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Ca observație de ordin general, în cuprinsul proiectului, pentru părțile dispozitive ale punctelor subsumate art.I urmează să fie utilizate, în funcție de natura intervenției, următoarele redactări:

„Alineatul (...) al articolului ... se modifică și va avea următorul cuprins:

După alineatul (...) al articolului ... se va introduce un nou alineat, alin.(...) cu următorul cuprins:”.

2. La **art. I pct.1**, pentru rigoare normativă, partea dispozitivă va fi reformulată, astfel:

„1. Alineatul (2) al articolului 2 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Reiterăm observația pentru toate părțile dispozitive similare.

Menționăm, totodată, că în cazul abrogărilor se vor folosi modelele pentru situația modificărilor, cu precizarea că sintagma „se modifică și va avea următorul cuprins:” va fi înlocuită cu expresia „se abrogă.”.

3. La **pct.5**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, în finalul părții dispozitive, după titlul Capitolului III¹ va fi introdusă sintagma „**alcătuit din art.40¹-40⁶**, cu următorul cuprins:”

La textul propus pentru **art.40¹ pct.5 lit.a)**, pentru o completă informare, după titlul Ordonanței de urgență nr.99/2006 va fi introdusă sintagma „**aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare**”.

Cu referire la Legea nr.74/2015, pentru identificarea corectă a intervențiilor legislative expresia „cu modificările ulterioare” va fi înlocuită cu sintagma „cu modificările **și completările** ulterioare”.

Cu referire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.32/2012, după titlu, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” va fi înlocuită cu formularea „**aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.10/2015, cu modificările ulterioare**”.

La **lit.c)**, întrucât Legea nr.237/2015 a mai fost invocată în cuprinsul lit.b) a pct.5, trimiterea ulterioară se va realiza fără menționarea titlului, ci doar a evenimentelor legislative suferite.

Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare în care un act normativ este menționat de mai multe ori în cuprinsul proiectului.

Cu referire la **art.40² alin.(1)**, pentru corectitudinea redactării, sintagma „potrivit pct.2 al art.40¹” va fi redată sub forma „potrivit **art.40¹ pct.2**”, observație valabilă pentru toate situațiile similare.

De asemenea, pentru o exprimare normativă, expresia „plafonul deductibil de la alin.(4)” va fi înlocuită cu sintagma „plafonul deductibil **prevăzut** la alin.(4)”, observație valabilă pentru toate situațiile similare.

Cu referire la **art.40³ alin.(1) lit.a)**, întrucât norma de trimitere vizează același articol, expresia „al prezentului articol” va fi eliminată.

La **alin.(2)**, în finalul textului, sintagma „potrivit prevederilor art.41-42” va fi redată sub forma „potrivit prevederilor art.41 și 42”.

La **alin.(4)**, pentru precizia normei de trimitere, sugerăm ca sintagma „dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de Codul de procedură fiscală” să fie înlocuită cu prevederile legale avute în vedere.

De asemenea, sugerăm să se menționeze actul normativ care reglementează Codul de procedură fiscală, respectiv **Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare**.

La **alin.(4) lit.d)**, pentru coroborare cu prevederile anterioare și pentru evitarea echivocului, sintagma „către un alt stat membru sau către un stat terț” trebuie redată sub forma „către un alt stat membru sau către un stat terț **care este parte la Acordul privind SEE**”.

Cu referire la **art.40⁵**, pentru coerența structurii articolului, considerăm necesară poziționarea actualului alin.(2) la finalul articolului.

Totodată, la **alin.(5) lit.b)**, sintagma „prevăzute de alin.(3)” se va reda sub forma „prevăzute **la** alin.(3)”.

De asemenea, la **alin.(5) și (8)**, pentru o redactare corectă, trimiterea „potrivit alin.(1)–(2)” se va reda sub forma „potrivit alin.(1) și (2)”.

4. La partea dispozitivă a **pct.23**, având în vedere că prin textul propus se modifică integral partea dispozitivă a lit.a), textul se va redacta, astfel:

„23. La articolul 78 alineatul (2), **partea introductivă** a literei a) și litera b) se modifică și vor avea următorul cuprins :

a) ... (se redă textul propus)

b) ..." (se redă textul propus), eliminându-se integral textul : „(2) *Impozitul lunar prevăzut la alin.(1) se determină astfel.*”, asupra căruia nu se intervine.

5. La partea dispozitivă a **pct.35**, întrucât alin.(2) nu are mai multe teze, ci o parte introductivă (care se modifică prin prezentul proiect), urmată de o enumerare, textul se va reformula, astfel:

„35. La articolul 116, alineatul (1) și **partea introductivă a alineatului** (2) se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

Observația este valabilă și pentru **pct.36** unde sintagma „prima teză a alineatului ...” va fi înlocuită cu formularea „partea introductivă a alineatului ...”.

6. La **pct.39**, potrivit uzanțelor, sintagma „se introduc 5 noi alineate, alineatele (9)-(13)... ” se va reda sub forma „se introduc 5 noi alineate, **alin.**(9)-(13)... ”.

7. La **pct.40**, din considerente de redactare, sintagma „se introduce un nou articol, articolul ...” se va scrie „se introduce un nou articol, art....”.

8. La **pct.41**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „pentru venituri realizate din România și din afara României” se va redacta „pentru venituri realizate **în** România și **în** afara României”.

9. La **pct.42**, la textul propus pentru lit.c), se va elimina reluarea titlului Legii nr.263/2010, întrucât acesta a mai fost menționat.

10. La **pct.48** semnalăm o eroare de redactare la sintagma „...a **alineatului** ...”.

11. La **pct.49**, potrivit uzanțelor, partea dispozitivă se va redacta, astfel:
„49. Alineatul (3) al articolului 145 se abrogă”. Observația este valabilă, din punct de vedere al redactării, și pentru **pct.53**.

12. La **pct.65**, potrivit uzanțelor, sintagma „... se introduc nouă noi litere, literele h)-p),...”, se va redacta „... se introduc nouă noi litere, **lit.**h)-p),...”.

13. La **pct.94** (la Titlul IX), pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, partea dispozitivă trebuie reformulată, astfel:

„94. La articolul 470 alineatul (5), tabelul se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Reiterăm observația pentru situația similară de la **pct.95**.


dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr.934/3.11.2017