



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

5
Nr. 315 /DPSG
DATA 11.02.2011

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SEARA
66 23.03.2011

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru stimularea înființării de întreprinderi micro, mici și mijlocii în mediul rural, în domeniul protecției agroalimentare*”, inițiată de domnul deputat Stelică Iacob Strugaru - PD-L (Bp. 640/2010).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare stimularea înființării de întreprinderi micro, mici și mijlocii în mediul rural, în domeniul producției alimentare, prin instituirea de:

- scutiri de la plata obligațiilor fiscale pentru personalul nou angajat;
- scutiri de la plata impozitului pe profit și a impozitelor pe veniturile angajaților;
- sprijin financiar direct anual destinat acumulărilor de capital.

II. Observații

1. Din perspectiva ajutorului de stat, potrivit dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 117/2006 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, cu modificările și completările ulterioare*, acordarea ajutoarelor de stat pentru agricultură și piscicultură se realizează

conform reglementărilor specifice în domeniu, autoritatea competentă fiind Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Reglementările specifice se referă la ajutoarele pentru agricultură (respectiv cele direct legate de produsele agricole cuprinse în Anexa 1 la Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, a produselor cu cod CN 4502, 4503 și 4504 și a produselor care imită sau substituie laptele și produsele lactate, cât și la ajutoarele acordate pentru produsele de pescuit și acvacultură.

Produsele care sunt la al doilea stadiu de procesare și nu se regăsesc între cele menționate anterior sunt considerate ca fiind produse non-agricole și, prin urmare, ajutoarele de stat acordate pentru producerea, procesarea sau comercializarea lor trebuie să respecte regulile comunitare de ajutor de stat.

Apreciem că acordarea facilităților propuse prin această inițiativă legislativă ar trebui să se realizeze sub forma unei scheme de ajutor de minimis, cu respectarea prevederilor *Regulamentului (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei privind aplicarea art. 107 și 108 din Tratatul de funcționare a Uniunii Europene TFUE, ajutoarelor de minimis*. Dintre condițiile care trebuie îndeplinite, menționăm:

- agenții economici beneficiari nu sunt societăți aflate în dificultate;
- valoarea maximă a ajutorului de minimis nu poate depăși echivalentul în lei a 200.000 Euro pe o perioadă de 3 ani fiscali.

Menționăm că la momentul elaborării schemei de ajutor de minimis furnizorii trebuie să cunoască:

- perioada de implementare a schemei, precum și sursa de bugetare a acesteia;
- bugetul total și bugetul defalcat pe ani;
- numărul estimat de beneficiari;
- cheltuieli eligibile;
- toate condițiile în care se va acorda respectiva măsură de sprijin.

Din punct de vedere procedural, măsurile de ajutor de minimis nu necesită autorizarea prealabilă a Comisiei Europene sau informarea acesteia, singura obligație procedurală a furnizorului fiind de a informa Consiliul Concurenței, în termen de 15 zile de la data implementării schemei (art. 6 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 117/2006 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, cu modificările și completările ulterioare*).

O altă variantă este utilizarea *Regulamentului CE nr. 800/2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu Piața comună*

în aplicarea art. 107 și 108 din Tratatul de funcționare a Uniunii Europene TFUE, ajutoarelor de minimis, care prevede posibilitatea creării de scheme de ajutor de stat exceptate de la obligația de notificare către Comisia Europeană în scopul finanțării unei cote din costurile eligibile ale proiectului (cota care variază în funcție de obiectivul măsurii, regiune și de dimensiunea întreprinderii beneficiare). Subliniem faptul că ajutorul de stat regional nu poate fi acordat pentru finanțarea proiectelor de investiții deja începute.

Implementarea unei scheme de ajutor de stat regional exceptate de la obligația de notificare către Comisia Europeană implică elaborarea schemei de către furnizorul sau inițiatorul ajutorului, avizarea de către Consiliul Concurenței a Fișei de informații atașate acesteia și transmiterea ambelor documente, în format electronic, spre informare, Comisiei Europene. Forul european își rezervă dreptul de a solicita, dacă consideră necesar, informații referitoare la ajutorul implementat.

În vederea implementării măsurilor de sprijin care nu pot fi încadrate nici pe Regulamentul de minimis și nici pe Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, este necesară elaborarea unei *notificări către Comisia Europeană* în faza de intenție și nu pot fi acordate (sau dacă deja se acordă trebuie sistată acordarea lor) până la data obținerii unei decizii. Această procedură durează cel puțin 6 luni și presupune încadrarea măsurilor de sprijin pe unul din regulamentele sau instrucțiunile comunitare specifice ajutorului de stat, elaborarea unui proiect de act normativ care să includă referirea la respectivul regulament și criteriile stipulate de acesta. În acest caz se aplică prevederile art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 117/2006, fiind necesară avizarea de către Consiliul Concurenței a proiectului de act normativ ce urmează a institui schema de ajutor și transmiterea notificării către Comisia Europeană, în vederea emiterii unei decizii.

2. Semnalăm faptul că *Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare*, care reglementează cadrul general al înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, definește microîntreprinderile ca fiind acele întreprinderi ce fac parte din categoria mai largă a întreprinderilor mici și mijlocii și care au un număr mediu anual de salariați mai mic de 250 (art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 346/2004).

Întrucât cadrul legislativ în vigoare acoperă definiția microîntreprinderilor, considerăm că dispozițiile **art. 1 alin. (2)** din

propunerea legislativă nu se justifică. În acest sens, invocăm prevederile art. 16 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, potrivit cărora „este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate în același act normativ ori în două sau mai multe acte normative”.

Nu în ultimul rând, menționăm că legislația în vigoare mai cuprinde o serie de alte acte normative care au obiect de reglementare similar prezentei inițiative legislative, astfel:

- *Ordonanța de urgență a Guvernului 85/2008 privind stimularea investițiilor*;

- *Ordonanța Guvernului nr. 14/2010 privind măsuri financiare pentru reglementarea ajutoarelor de stat acordate producătorilor agricoli, începând cu anul 2010*;

- *Hotărârea Guvernului nr. 1680/2008 pentru instituirea unei scheme de ajutor de stat privind asigurarea dezvoltării economice durabile*.

3. Prevederile **art. 3 lit. c)** din propunerea legislativă, referitoare la scutirea ulterioară de la plata impozitului pe profit pentru o perioadă de 5 ani, contravin principiilor „*Codului de Conduită privind impozitarea afacerilor*”. Ca urmare a cerințelor de integrare în Uniunea Europeană au fost abrogate toate facilitățile fiscale considerate vătămătoare mediului de afaceri și concurenței, iar România și-a luat angajamentul de a introduce doar măsuri fiscale conforme cu cerințele „*Codului de Conduită privind impozitarea afacerilor*”.

Menționăm că unul din principiile fiscalității îl reprezintă *neutralitatea măsurilor fiscale* în raport cu diferitele categorii de investitori și capitaluri, și prin urmare, măsurile fiscale promovate trebuie să fie măsuri cu caracter general, aplicabile tuturor persoanelor juridice, fără ca sfera de cuprindere să fie redusă prin introducerea de condiții care să afecteze caracterul general al acestora.

În consecință, considerăm că nu se justifică prevederile **art. 3 lit. b) și c)** referitoare la scutirea de la plata obligațiilor fiscale pentru personalul nou angajat pentru o perioadă de maxim 5 ani, cât și scutirea de la plata impozitului pe profit și a impozitelor pe veniturile angajaților pentru o perioadă de 5 ani de la înființarea IMM-urilor. Introducerea unor facilități de această natură ar putea conduce la diminuarea încasărilor de impozite

cu efect asupra majorării deficitului bugetar, în actualul context al constrângerilor bugetare.

4. Ajutoarele de stat prevăzute la **art. 3 lit. e)** din propunerea legislativă sunt interzise potrivit legislației comunitare în materia ajutorului de stat.

În domeniul ajutorului de stat acordat producției alimentare, care presupune o *transformare* a produselor agricole, sunt aplicabile *Liniile directoare privind ajutorul de stat regional pentru perioada 2007-2013*.

Pentru acordarea ajutoarelor de stat este necesară elaborarea unor scheme de stat pentru fiecare obiectiv avut în vedere (producție primară, piscicultură și acvacultură și transformarea produselor agricole). Aceste scheme de ajutor de stat trebuie să menționeze obiectivul urmărit în conformitate cu legislația comunitară din domeniul ajutorul de stat, bugetul maxim alocat, perioada în care se derulează schema și numărul estimat de beneficiari.

5. La **art. 4**, apreciem că acordarea de „*scutiri de plata obligațiilor fiscale*” - de exemplu - scutirii de la plata TVA – în condițiile reglementate de inițiator, nu este posibilă din următoarele motive:

Legislația națională în domeniul taxei pe valoarea adăugată, respectiv Titlul VI din *Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal*, este armonizată în totalitate cu acquis-ul comunitar corespunzător în domeniu, respectiv *Directiva 112/2006/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată*.

Din analiza acestei directive comunitare, se poate observa că scutirea de TVA propusă nu se regăsește printre scutirile obligatorii de aplicat de către statele membre prevăzute de directivă și nici printre cele pentru a căror aplicare statele membre pot opta.

Este important de menționat că România nu poate introduce în legislația națională în domeniul TVA prevederi neconforme cu acquis-ul comunitar, în caz contrar existând o serie de măsuri ce pot fi luate împotriva țării noastre ca urmare a nerespectării angajamentelor asumate.

Precizăm că un procent din taxa pe valoarea adăugată colectată în România reprezintă contribuția țării noastre la bugetul Uniunii Europene; prin urmare, suntem atent monitorizați la nivel comunitar în ceea ce privește măsurile luate în acest domeniu, întrucât orice scutire de taxă neconformă reduce încasările din acest impozit și, implicit, reduce contribuția noastră la bugetul Uniunii.

În subsidiar, precizăm că legislația națională în domeniul TVA reglementează, la art. 152 din Codul fiscal, un regim special de scutire de TVA pentru persoanele impozabile a căror cifră de afaceri anuală, declarată sau realizată, este inferioară unui plafon de 35.000 euro, indiferent de obiectul lor de activitate.

În materie fiscală, conform prevederilor alin. (3) al art. 1 din Legea nr. 571/2003, dispozițiile Codului fiscal prevalează asupra oricăror prevederi din alte acte normative.

6. Referitor la prevederile **art. 4 alin. (2)**, trebuie avut în vedere că garanțiile de stat sunt instrumente de datorie publică guvernamentală ce pot fi emise de Ministerul Finanțelor Publice numai în conformitate cu prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare*, precum și cu instrucțiunile și normele metodologice date în aplicarea acesteia.

În cazul în care o garanție de stat se acordă prin derogare de la prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007*, este necesar să existe un act normativ special inițiat de ministerul de resort, care să reglementeze mecanismul de acordare al acestui instrument, incluzând aici printre altele: instituția mandatată să emită garanțiile de stat în numele și contul statului, încadrarea garanțiilor în plafonul anual de garantare convenit cu FMI, condițiile de acordare a acestora, criteriile de eligibilitate pentru beneficiari, etc.

7. La **art. 6** se menționează că aplicarea prevederilor legii va fi realizată de un departament specializat din cadrul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 1 alin. (1) din *Hotărârea Guvernului nr. 65/2009 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției pentru Implementarea Proiectelor și Programelor pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, cu modificările și completările ulterioare*, se înființează Agenția pentru Implementarea Proiectelor și Programelor pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, prin reorganizarea activității oficiilor teritoriale pentru întreprinderi mici și mijlocii, instituție publică având personalitate juridică, în subordinea Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, care realizează politica Guvernului în domeniul implementării proiectelor și programelor de încurajare și de stimulare a înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii.

Potrivit aceluiași act normativ, această agenție are ca scop implementarea tehnică și financiară a programelor de sprijinire a înființării de noi întreprinderi și de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, la nivel național și local, potrivit strategiilor guvernamentale pentru susținerea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, precum și identificarea, derularea, finanțarea, monitorizarea, evaluarea și controlul programelor finanțate de la bugetul de stat.

8. Între obiectivele măsurilor din *Programul Național de Dezvoltare Rurală* se regăsesc și prevederile propunerii legislative pentru stimularea înființării de întreprinderi micro, mici și mijlocii în mediul rural, în domeniul producției agroalimentare.

Astfel, *Măsura 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere” și Schema de Ajutor de Stat nr. N578/2009 pentru „Stimularea dezvoltării regionale prin realizarea de investiții pentru procesarea produselor agricole și forestiere în vederea obținerii de produse neagricole”* prevăd între obiectivele specifice:

- introducerea și dezvoltarea de tehnologii și procedee pentru obținerea de noi produse agricole și forestiere competitive;
- adaptarea întreprinderilor la noile standarde comunitare atât în etapa de procesare cât și în cea de distribuție a produselor obținute;
- îmbunătățirea veniturilor întreprinderilor sprijinite prin creșterea valorii adăugate a produselor agricole;
- creșterea calității produselor obținute, a siguranței alimentare și obținerea de noi produse competitive, cu impact economic asupra procesării ulterioare în întreprinderi, cu asigurarea standardelor veterinare și de siguranță alimentară;
- crearea de noi locuri de muncă.

Sprijinul public nerambursabil este în procent de până la 50% din valoarea eligibilă a proiectului și se compune din 80% contribuție comunitară – FEADR și 20% contribuție națională – bugetul de stat.

9. Propunerea legislativă conduce atât la *creșterea cheltuielilor bugetului de stat, cât și la diminuarea veniturilor* (prin instituirea scutirii de la plata obligațiilor fiscale pentru personalul nou angajat convenite angajatului și angajatorului, a scutirii de la plata impozitului pe profit și a impozitelor pe veniturile angajaților) și, implicit, la neîncadrarea în ținta de deficit bugetar, stabilită cu instituțiile finanțatoare internaționale.

Deoarece nu dispunem de datele necesare, nu poate fi cuantificat impactul asupra încasării veniturilor bugetare.

Din perspectiva motivării corespunzătoare a soluției legislative propuse, apreciem că în *Expunerea de motive* nu se formulează argumente suficiente în raport de art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată, potrivit căruia „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

În același sens, art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*, prevede că „*În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor*”.

Totodată, pentru asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare, evaluarea impactului cheltuielilor și gestionarea eficientă a finanțelor publice pentru a servi interesul public pe termen lung, prin art. 7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010*, s-a reglementat modul de elaborare a inițiativelor legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare. În acest caz, inițiatorii au obligația să prezinte:

- fișa financiară prevăzută la art. 15 din *Legea nr. 500/2002*, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

- o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli în strategia fiscal-bugetară.

Totodată, potrivit „*Aranjamentului stand-by dintre România și Fondul Monetar Internațional*”, țara noastră s-a angajat să respecte criteriul de performanță privind soldul bugetului general consolidat, prin care deficitul bugetar va fi monitorizat trimestrial prin soldul cash al bugetului general consolidat.

Totodată, potrivit art. 31 din *Legea nr. 24/2000*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să cuprindă mențiuni privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri.

Prin urmare, modificarea legislativă propusă nu îndeplinește cerințele constituționale și legale privind motivarea și indicarea precisă a sursei financiare din care se vor asigura cheltuielile ocazionate de aplicarea acestui program.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**
Președintele Senatului