

## EXPUNERE DE MOTIVE

### la propunerea legislativă privind completarea art 291

### Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Comercializarea masei lemnoase cu destinația lemn de foc, cu prioritate, către populație, este reglementată, în principal, prin Codul Silvic (Legea nr. 197/2020) și prin legislația secundară, precum Regulamentul de valorificare a masei lemnoase din fondul forestier proprietate publică, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 715/2017.

Funcția economică a pădurii, constă în capacitatea acesteia de a asigura principala resursă de masă lemnoasă din diferite specii forestiere și resursele secundare ale mediului forestier, respectiv vânat, fructe, flori, plante medicinale, iarbă, frunze, ciuperci, coajă, rășină etc, acestea servind la dezvoltarea economiei și asigurarea necesităților de consum ale populației.

Din raportările Consiliului Concurenței din anul 2018, cu privire la analiza pieței primare a lemnului din România și din raportările INS, s-a constatat că: „ **în România**, conform datelor Institutului Național pentru Statistică, **lemnul de foc este principala sursă de încălzire pentru majoritatea populației. Numărul gospodăriilor care utilizează lemnul de foc ca mijloc de încălzire este de peste 3,5 milioane, reprezentând peste 45,71%, din totalul gospodăriilor înregistrate la nivel național.**

În ceea ce privește mediul rural, numărul locuințelor care utilizează lemnul de foc drept mijloc de încălzire este de peste 2,773 milioane, ceea ce **reprezintă peste 85% din totalul locuințelor înregistrate în mediul rural**, unde cei mai mulți sunt pensionari și persoane cu venituri mici.

*Masa lemnoasă cu destinația lemn de foc este achiziționată de către populație pentru a fi folosită pentru încălzirea locuinței*

/gospodăriei, fiind, în general, prelucrată (debitată /spartă), pentru a putea fi utilizată.

Pentru o gospodărie estimată la 70 m.p. locuibil, necesarul de lemn de foc pentru 5 luni de iarnă, este de aprox. 10-12 metri/steri; 1 metru ster fiind în jur de 230 lei.

Consumul de lemn de foc este influențat de dimensiunile locuinței, condițiile meteorologice, cu randamentul instalației de încălzire, precum și cu gradul de izolație termică al gospodăriei. Astfel, randamentul de transformare al lemnului de foc în energie termică pentru sobe uzuale este, în general, foarte scăzut, respectiv între 20-40%, în timp ce randamentul de transformare al energiei electrice și a gazului metan în energie termică ajunge la 99%.

**În România, lemnul de foc este o materie primă scumpă,** utilizată preponderent în sobe ineficiente, poluante, încălzirea locuinței fiind de obicei, parțială și confortul termic redus; dacă nivelul de trai pentru populație ar fi mai ridicat, înlocuirea dispozitivelor de încălzire cu unele mai eficiente ar putea constitui o primă etapă a procesului de diminuare a cantității de lemn de foc utilizată pentru încălzire.

Consiliul Concurenței recomandă extinderea rețelei de distribuție a gazelor naturale astfel încât să se renunțe treptat la încălzirea cu lemne, ceea ce va conduce la diminuarea poluării, la economisirea materiilor prime și, implicit, la reducerea tăierilor de masă lemnoasă.

Costul pentru obținerea unei gigacalorii folosind lemnul de foc variază între 200 și 349 lei, în timp ce costul pentru gaz metan este între. 169,3 – 178,7 lei, în situația unor instalații pentru obținerea energiei termice utilizate, în general, de către populație.

Prețul lemnului de foc este influențat de operațiunile de tăiere, de prelucrare, de transport, de depozitare, precum și de alte elemente precum specia, gradul de uscare etc.”

### **Din raportările Asociației Forestierilor din România (ASFOR):**

„ Conform „Raportului privind investigatia sectoriala declansata pe piata primara a lemnului din Romania”, realizat de Consiliul Concurentei, din cele 8 milioane locuințe rezidentiale din România, în jur de 4 milioane se încălzesc cu lemne, cu un necesar de resursa de peste 20 milioane tone biomasa anual. Chiar daca acest necesar este partial acoperit si de alte categorii de biomasa decat cea forestiera provenita din paduri, deficitul este de netagaduit.

Volumul anual legal exploatat in Romania este de 17-18 milioane metri cubi, lemnul de foc fiind considerat un sortiment inferior din punct de vedere al valorificarii masei lemnoase, doar 5 milioane metri cubi de lemn de foc rezultand din sortarea masei lemnoase conform actelor de punere in valoare; mai existând un volum de cca. 4-5 milioane mc recoltat direct de proprietari din micile proprietăți cu suprafețe de până în 10 ha. Volumul de lemn de foc recoltat de pe pășuni sau terenuri altele decât cele forestiere neputând fi cuantificat.

Cauzele agravarii deficitului de lemn de foc incepand cu iernile 2016/2017 si 2017/2018 au fost:

- Radicalizarea masurilor de combatere a taierilor ilegale, implementate incepand cu anul 2014 (orice gramadă de uscătură sau vreascuri culese din pădure sau de pe terenuri agricole se consideră a fi recoltată ilegal);

- Blocajul punerii in valoare a masei lemnoase din padurile proprietate private si din vegetatia din afara fondului forestier national. Pe o suprafata de peste 700.000 ha mici proprietati forestiere sub 30 ha (din care 500.000 ha proprietati sub 10 ha, cu peste 346.000 “autori” ai titlurilor de proprietate), aproximativ 400.000 ha pasuni impadurite si peste 700.000 ha suprafata echivalenta a arborilor izolati, deci pe un total de peste 1,8 milioane ha cu vegetatie forestiera volumul pus in valoare a fost in 2017 de 900.000 metri cubi. La un indice mediu de recoltare de 3 metri cubi/an/ha, volumul recoltat ar fi

putut fi de minim 5 milioane metri cubi. Deficitul indus din acest segment de proprietati, afectand direct populatia rurala, a fost de minim 4 milioane metri cubi;

- Scaderea volumului legal exploatat de la un maxim de 19 milioane metri cubi in 2013 la sub 17 milioane metri cubi in 2016. Cauzele scaderii volumului legal exploatat sunt extrem de complexe si vor fi analizate separat;

- De mentionat ca iarna 2017-2018 a fost blanda iar consumul de lemn de foc a fost de aproximativ 75% fata de consumul obisnuit, altfel criza lemnului de foc ar fi fost mult mai grava;

- Criza lemnului de foc se manifesta cu intensitati diferite intre zonele tarii, cele mai mari probleme inregistrandu-se in zonele de campie din Sud si Est, unde preturile lemnului de foc au atins maxime de peste 600 lei/metri cubi.

Deficitul de pe piata lemnului de foc a condus la o redistribuire a resursei de masa lemnoasa prin mecanismele pietei de la utilizarile industriale catre lemn de foc, pentru ca in zonele de campie pretul lemnului de foc a devenit mai mare decat al lemnului pentru utilizarile industriale.

Reorientarea partiala a resursei de la utilizarile industriale catre lemn de foc a condus la un deficit de resursa de lemn industrial, cresterea generalizata a preturilor masei lemnoase, ajungand in final sa afecteze competitivitatea industriei lemnului din Romania.

Conform datelor Inventarului Forestier National (rezultate Ciclul II 2014-2018)<sup>2</sup>, principalii indicatori de caracterizare a padurilor sunt:

**1. Suprafata Padure: 6.929.047,448 ha**

- Suprafata mai mare de 0,5 ha;
- Consistenta mai mare de 0,1;
- Latimea mai mare de 20 m;
- Specii care ating 5m inaltime la maturitate, *in situ*.

**Volumul de lemn: Padure: 2.354.789.867 metri cubi**

- Volum mediu 340 metri cubi/ha;

România și-a asumat numeroase angajamente pe plan internațional privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) ca parte semnatară a numeroase Convenții privind combaterea schimbărilor climatice – *Acordul de la Paris, Protocolul Kyoto 2, Agenda Energie – Clima 2030* etc.

Principalele direcții de acțiune pentru reducerea inventarului GES pentru sectorul LULUCF (*Exploatarea Terenurilor, Schimbarea Destinației Terenurilor și Silvicultură*) – care include folosința, schimbarea categoriei de folosința a terenurilor și silvicultura – cu accent pe măsurile pentru domeniul pădurilor, sunt:

- Extinderea suprafeței pădurilor: potențial redus, ar fi nevoie să extindem suprafața pădurilor cu 15.000 ha/an, ținând cont de costul mediu de peste 8.000 euro/ha, costurile sunt foarte mari;
- Creșterea randamentelor energetice în utilizarea lemnului de foc ca resursă energetică- potențial redus pe termen scurt, necesită investiții majore; în cazul arderii lemnului în sobe tradiționale, randamentele energetice sunt în jurul valorii de 40%; în cazul arderii în centrale moderne, cu cogenerare, randamentele pot fi de 90%; randamentele reduse sunt asociate unor emisii complexe de gaze cu efect de seră, între care N<sub>2</sub>O (310 X 1 t CO<sub>2</sub>);
- Utilizarea lemnului recoltat pentru realizarea de produse din lemn cu valoare îndelungată de întrebuințare- potențial MAJOR; produsele din lemn – cherestea, plăci, mobile, hartie immagazinează carbonul pentru perioade îndelungate, pot fi reutilizate, iar prin export îmbunătățesc bilanțul de carbon al României.”

**Având în vedere diferențele semnificative existente între producția de lemn de foc și consumul de lemn de foc, la nivel național, se consideră că, în interesul și în beneficiul consumatorului final - populației -, pentru dezvoltarea pieței și concurenței pe piața lemnului de foc sunt necesare, concomitent cu măsuri pentru dezvoltarea/diversificarea ofertei, economisirea lemnului de foc, printr-o folosire la un randament superior a acestei resurse regenerabile, și adoptarea măsurilor de scădere a prețului către populație prin reducerea TVA de la 19 % la 5 %.**

Costurile înregistrate, la nivelul lunii august 2018, pentru masa lemnoasă cu destinația lemn de foc:

- **prețul lemnului de foc în depozitele comercianților:**  
cca. 300-450 lei/tonă;
- **prețul lemnului de foc în rețelele de bricolaj:**  
cca. 600-650 lei/tonă.

**Raportări ale Regiei Naționale a Pădurilor – ROMSILVA , cu privire la prețul lemnului de foc pentru populație pentru prima parte a anului 2021:**

**Directia Silvica Prahova:**

- **prețurile de valorificare variază între 40 lei/mc cu TVA și 305 lei/ mc cu TVA;**

**Directia Silvica Maramureș:**

- **prețurile de valorificare variază între 41,65 lei/mc cu TVA și 200 lei /mc cu TVA;**

**Directia Silvica Olt:**

- **prețurile de valorificare variază între 55,56 lei/mc cu TVA și 450 lei mc cu TVA;**

**Directia Silvica Vâlcea:**

- **prețurile de valorificare variază între 60 lei/mc cu TVA și 300 lei mc cu TVA;**

**Directia Silvica Neamt:**

- prețurile de valorificare variază între 60 lei/mc cu TVA și 285 lei mc cu TVA;

**Directia Silvica Mureș:**

- prețurile de valorificare variază între 83 lei/mc cu TVA și 309 lei mc cu TVA;

**Directia Silvica Siviu:**

- prețurile de valorificare variază între 100 lei/mc cu TVA și 250 lei mc cu TVA;

**Directia Silvica Covasna:**

- prețurile de valorificare variază între 104,84 lei/mc cu TVA și 241,57 lei mc cu TVA;

**Directia Silvica Harghita:**

- prețurile de valorificare variază între 107,10 lei/mc cu TVA și 323 lei mc cu TVA;

**Directia Silvica Teleorman:**

- prețurile de valorificare variază între 150 lei/mc cu TVA și 320 lei mc cu TVA.

**La nivelul Uniunii Europene, statisticile EUROSTAT arată că lemnul pentru foc, în statele membre, are cote de TVA mult sub cele stabilite de România, cu toate că nivelul de trai în aceste state este mult peste cel din țara noastră.**

România are cea mai mare cotă de TVA la lemnul de foc.

| <b>Salariul minim la nivel european</b> | <b>Cote de TVA la lemnul de foc pentru populație în state europene</b> |
|---|--|
| <b>România – 446 euro</b>               | <b>România – 19%</b>   |
| <b>Belgia - 1593 euro</b>               | <b>Belgia – 6%</b>   |
| <b>Olanda – 1635 euro</b>               | <b>Olanda – 6%,</b>  |
| <b>Portugalia – 700 euro</b>            | <b>Portugalia – 6%</b>   |

|                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| <b>Germania – 1557 euro</b>  | <b>Germania – 7%</b>  |
| <b>Luxemburg – 2071 euro</b> | <b>Luxemburg – 8%</b> |
| <b>Polonia – 523 euro</b>    | <b>Polonia – 8%</b>   |
| <b>Franța – 1521 euro</b>    | <b>Franta – 10%</b>   |

**Prin propunerea de reducere de la 19% la 5 % a Taxei pe Valoare Adăugată a lemnului de foc necesar încălzirii locuințelor, se dorește asigurarea creșterii nivelului de trai prin reducerea cheltuielilor cu utilitățile în gospodării și protejarea populației care cumpără lemn de foc de tendințele speculative, prin prețul mare la care se comercializează în prezent.**

Un lucru este evident - Nivelul de trai al românilor rămâne printre cele mai scăzute din Uniunea Europeană; România, în ciuda puterii de cumpărare foarte mici, are o cotă foarte mare de TVA la lemnul de foc.

La nivel european, **Directiva nr. 2006/112/CE a Consiliului Uniunii Europene din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al TVA** (Directiva TVA), **cuprinde un sistem comun privind TVA** necesar să conducă, chiar și în cazul în care cotele și scutiurile nu sunt pe deplin armonizate, la o neutralitate în domeniul concurenței, **astfel încât, pe teritoriul fiecărui stat membru, bunurile și serviciile similare să suporte aceeași sarcină fiscală, indiferent de lungimea lanțului de producție și de distribuție.**

**Astfel, din prevederile Directivei, rezultă că țările Uniunii Europene pot aplica una sau două cote reduse, de cel puțin 5 %.**

**Directiva 2006/112/CE a Consiliului:**

**„ Articolul 99 (1) - Cotele reduse se fixează ca procent din baza de impozitare, care nu poate fi mai mic de 5 %.**



*Articolul 102* - După consultarea Comitetului pentru TVA, fiecare stat membru poate aplica o cotă redusă pentru livrarea de gaze naturale, electricitate sau de energie pentru încălzirea urbană.

***Articolul 122* - Statele membre pot aplica o cotă redusă** livrărilor de plante vii sau de alte produse de floricultură, inclusiv bulbi, rădăcini și produse similare, flori tăiate și frunze ornamentale, și **livrărilor de lemn folosit ca lemn pentru foc.)**"

**Dispozițiile art. 99 și art. 122 al Directivei TVA pot constitui temei pentru aplicarea unei cote reduse de TVA „livrărilor de lemn folosit ca lemn pentru foc” pentru populația României care continuă să se afle la coada clasamentului privind calitatea vieții.**

Criza economică și nivelul redus de trai în special în mediul rural, pentru foarte multe gospodării fiind imposibil, să-și acopere cheltuielile de bază, veniturile bănești fiind mai mici decât coșul minim de consum.

Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) transmite că prețurile alimentelor la nivel global au ajuns la maximul ultimilor șase ani, iar acestea ar putea crește în continuare în 2021, pune presiune pe bugetele gospodăriilor și contribuie la fenomenul foametei globale (*Ziarul financiar 07.01.2021*).

Pe fondul acestor creșteri, țările cu populație săracă, cum este și România, sunt cu atât mai afectate, întrucât nu există așa-numite plase de siguranță sociale pe care se pot baza, iar puterea de cumpărare a populației este la pământ, este cu atât mai necesară reducerea TVA de la 19% la 5 %, pentru populația care cumpără lemn de foc pentru încălzirea locuințelor.

Fondul forestier al României scade de la an la an. Pe normele de focărit dispar de pe suprafața României 40 mil m.c. de pădure de toate esențele, lemn care înseamnă materie primă, fără ca statul să pună valoare adăugată.

Este de dorit și revizuirea Codului Silvic, pentru a se asigura conformitatea deplină cu dispozițiile actelor legislative ale Uniunii Europene privind natura, consolidarea capacității administrative a Romsilva, în special în ceea ce privește organismele sale de control, precum și transparența în ceea ce privește activitățile forestiere.

De asemenea, este de dorit emiterea unui act normativ prin care valoarea TVA achitată de populație pentru lemnul de foc achiziționat pentru încălzirea locuinței să fie returnată de către Stat prin ANAF în baza bonului fiscal și a avizului de însoțire prin care persoana fizică dovedește proveniența lemnului.

Prin această măsură:

- populația recuperează contravaloarea TVA-ului achitat (fie în bani fie prin compensarea impozitelor pe proprietăți sau autoturism). Lemnul de foc se vinde la un preț mai mic;

- statul scoate la suprafață evaziunea din domeniul lemnului pentru foc valorificat către populație;

- este eliminată concurența neloială (ce se produce prin eludarea achitării TVA, taxe și impozite către bugetul de stat) – bonul fiscal se predă la ANAF pentru a recupera valoarea TVA;

- este combătut fenomenul tăierilor ilegale – pentru a recupera TVA – avizul este oprit de persoana fizică și predat la ANAF, astfel nu mai este posibil să fie realizate mai multe transporturi cu același aviz;

- în contextul actualului blocaj economic și al veniturilor diminuate ale populației este o măsură de sprijin atât pentru populație, cât și de relansare a activității economice pe segmentul lemnului de foc.

**Potrivit Deciziei CCR nr.850 din 25 noiembrie 2020** referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă: „ (...) **Netransmiterea fișei financiare** în termenul legal de către autoritatea publică care are obligația de a întocmi acest document **nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare**. Sub acest aspect, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că „a ridicat această competență a

Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art.138 alin.(5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară.

**Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă."**

Curtea apreciază că, prin modificarea propunerii legislative care ar fi generat un impact asupra bugetului în curs, **Camera decizională**, acționând în sensul corectării aspectelor de neconstituționalitate extrinsecă a legii dezbătute, **a acoperit viciul de neconstituționalitate constând în lipsa fișei financiare**. În acest sens, Curtea amintește că, potrivit celor statuate în jurisprudența sa, art.138 alin.(5) din Constituție se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară; **acest text constituțional nu se referă la existența în concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar** ( a se vedea, în acest sens, Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, precitată, sau Decizia nr.620 din 13 octombrie 2016, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.1028 din 21 decembrie 2016, paragraful 16). Or, Curtea constată că, la momentul adoptării legii supuse controlului de constituționalitate de Camera Deputaților și chiar la momentul examinării obiecției de neconstituționalitate, **Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 nu a fost încă adoptată și nici promulgată, astfel că Guvernul are posibilitatea de a lua în calcul cheltuielile pe care modificările aduse Legii nr.76/2002 le presupun.**

36). Prin urmare, **Curtea apreciază că aspectul de neconstituționalitate vizând neîndeplinirea obligației constituționale a inițiatorilor legii de a indica sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare nu poate fi reținut(...)**

Inițiatori:.....

# ANEXĂ LA EXPUNEREA DE MOTIVE

**DECIZIA CCR nr.850 din 25 noiembrie 2020** referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă

Publicată în Monitorul Oficial nr.1253 din 18.12.2020

29.) (...) **Netransmiterea fișei financiare** în termenul legal de către autoritatea publică care are obligația de a întocmi acest document **nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare**. Sub acest aspect, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că „a ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art.138 alin.(5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară.

Or, **dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă.**”

35). Curtea apreciază că, prin modificarea propunerii legislative care ar fi generat un impact asupra bugetului în curs, **Camera decizională**, acționând în sensul corectării aspectelor de neconstituționalitate extrinsecă a legii dezbătute, **a acoperit viciul de neconstituționalitate constând în lipsa fișei financiare**. În acest sens, Curtea amintește că, potrivit celor statuate în jurisprudența sa, art.138 alin.(5) din Constituție se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară; acest text constituțional nu se referă la existența în concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul **ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar** ( a se vedea, în acest sens, Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, precitată, sau Decizia nr.620 din 13 octombrie 2016, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.1028 din 21 decembrie 2016, paragraful 16). Or, Curtea constată că, la momentul adoptării legii supuse controlului de constituționalitate de Camera Deputaților și chiar la momentul examinării obiecției de neconstituționalitate,

Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 nu a fost încă adoptată și nici promulgată, astfel că Guvernul are posibilitatea de a lua în calcul cheltuielile pe care modificările aduse Legii nr.76/2002 le presupun.

36). Prin urmare, **Curtea apreciază că aspectul de neconstituționalitate vizând neîndeplinirea obligației constituționale a inițiatorilor legii de a indica sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare nu poate fi reținut** în ceea ce privește Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, în forma adoptată de Camera Deputaților.