

Biroul permanent al Senatului

Bp. 506 / 16.03.2022



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.114 din 28 decembrie 2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal - bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1116 din data de 29 decembrie 2018, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de domnul deputat USR Adrian WIENER împreună cu un grup de parlamentari USR (**Bp. 506/2021**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare abrogarea art. 56 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare*¹, astfel încât să se revină la starea de fapt anterioară, respectiv instituirea unor contribuții care să se constituie ca venituri proprii ale Ministerului Sănătății.

¹ ART. 56

Articolele 367-375 din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 28 august 2015, cu modificările și completările ulterioare, se abrogă.

II. Observații

1. Precizăm că, potrivit *principiului unității*, reglementat la art. 10 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, se stabilește că „veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice” și „este interzisă elaborarea de acte normative prin care se creează cadrul legal pentru constituirea de venituri care pot fi utilizate în sistem extrabugetar”.

De asemenea, în cazul în care, prin acte normative la nivel de lege, se aprobă ca instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat să obțină venituri proprii, acestea vor fi considerate instituții publice finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat.

Totodată, potrivit prevederilor alin.(2) al art. 62 din *Legea nr. 500/2002*, „*instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz, varsă integral veniturile realizate la bugetul din care sunt finanțate*”.

Cu toate acestea, prin diferite acte normative, în cazul de față *Legea nr. 95/2006*, s-au instituit măsuri derogatorii de la principiile finanțelor publice, în sensul că Ministerul Sănătății, finanțat integral de la bugetul de stat, poate reține și utiliza venituri proprii (taxa de viciu).

Ca urmare, potrivit prevederilor art.56 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018*, a fost modificată *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul eliminării contribuțiilor ce se constituie ca venituri proprii ale Ministerului Sănătății, urmând ca programele și naturile de cheltuieli care se finanțau din acestea să fie trecute în finanțare de la bugetul de stat.

De asemenea, prin art.57 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018*², s-a reglementat destinația disponibilităților Ministerului Sănătății provenite din încasarea acestor venituri, existente la data de 31 decembrie 2018, respectiv virarea acestora la bugetul de stat, având în vedere că instituția menționată este finanțată integral de la bugetul de stat și nu de la Ministerul Finanțelor, așa cum este menționat în *Expunerea de motive* a inițiativei legislative.

² ART. 57

(1) Disponibilitățile Ministerului Sănătății provenite din încasarea veniturilor aferente contribuțiilor stabilite conform art. 367 din *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, până la data abrogării acestuia, existente la data de 31 decembrie 2018, se virează integral la bugetul de stat, potrivit mecanismului stabilit prin norme metodologice aprobate prin ordin al ministrului finanțelor publice în termen de 30 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

Astfel, începând cu anul 2019, sumele alocate de la bugetul de stat Ministerului Sănătății cuprind și sumele care s-ar fi încasat de către acesta din contribuțiile menționate, ca venituri proprii, astfel că bugetul aprobat Ministerului Sănătății nu a fost afectat de modificarea *Legii nr. 95/2006*, prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018*.

În urma aplicării prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2018*, sumele alocate Ministerului Sănătății, la capitolul "Sănătate", de la bugetul de stat, au crescut de la 5.904,8 milioane lei în 2018 la 9.394,1 milioane lei în 2019, iar cele din venituri proprii au scăzut de la 1.863,1 milioane lei în 2018 la 76 milioane lei în 2019.

Ulterior, sumele alocate Ministerului Sănătății la capitolul "Sănătate" au fost de 11.250,6 milioane lei - buget de stat și 76,2 milioane lei - venituri proprii în anul 2020, respectiv 21.927,5 milioane lei - buget de stat și 503,3 milioane lei - venituri proprii (altele decât taxa de viciu) în anul 2021.

Menționăm că problematica referitoare la contribuția pentru finanțarea unor cheltuieli de sănătate reglementata la art.367-375 din *Legea nr. 95/2006*, înainte de intrarea în vigoare a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2018*, ca sume datorate din accize, a făcut obiectul dosarului EU Pilot 7502/15/TAXU.

Astfel, în anul 2018, Comisia Europeană, printr-un dialog structurat cu România, în contextul dosarului EU Pilot 7502/15/TAXU, a solicitat modificarea legislației naționale privind contribuția pentru finanțarea unor cheltuieli de sănătate aplicată pentru alcool etilic și tutun prelucrat, întrucât aceste prevederi nu erau compatibile cu legislația Uniunii Europene.

Având în vedere necesitatea evitării declanșării acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (infringement) împotriva țării noastre, România și-a asumat angajamentul ferm de a efectua modificările legislației naționale, respectiv *Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare* și *Legea nr. 95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, astfel încât să fie conform reglementărilor Uniunii Europene în domeniul accizelor.

În acest sens, prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018*, au fost abrogate prevederile alin.(5) și alin.(6) ale art.342 din *Codul fiscal*, ale art.367-375 din *Legea nr.95/2006*, precum și ale lit.c) de la alin.(1) al art.70 din *Legea educației fizice și sportului nr.69/2000, cu modificările și completările ulterioare*, astfel încât dosarul EU Pilot 7502/15/TAXU a rămas fără obiect.

Având în vedere cele de mai sus, precizăm că aplicarea prevederilor inițiativei legislative, prin care se reinstituie obligativitatea constituirii contribuției pentru finanțarea unor cheltuieli de sănătate ca venituri proprii ale Ministerului Sănătății, ar putea declanșa o nouă acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (infringement) pe care România le are în calitate de stat membru, similară cu obiectul dosarului EU Pilot 7502/15/TAXU.

De asemenea, precizăm că, potrivit prevederilor alin.(3) al art.64 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv” și „nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial”.

2. Potrivit prevederilor art. 342 alin. (5) Titlul VIII – *Accize și alte taxe speciale* din *Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal*, în vigoare până la data intrării în vigoare a *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018*, pentru produsele din tutun prelucrat și băuturile alcoolice, altele decât bere, vinuri, băuturi fermentate, produse intermediare, nivelul accizelor prevăzut la nr.crt. 5 - 9 cuprindea și contribuția pentru finanțarea unor cheltuieli de sănătate prevăzută la Titlul XI din *Legea nr. 95/2006*, iar sumele reprezentând această contribuție se virau în conturi colectoare deschise în structura clasificăției bugetare, la Trezoreria Statului de către persoana plătitoare de accize.

Sumele reprezentând contribuție de sănătate au fost virate de contribuabili la bugetul general consolidat. Până la momentul abrogării prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018* a acestor prevederi din *Legea nr. 95/2006*, aceste contribuții se constituiau ca venituri proprii ale Ministerului Sănătății.

Beneficiarii sumelor încasate din taxa de viciu au fost unitățile prevăzute în *Hotărârea Guvernului nr. 144/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, cu modificările și completările ulterioare*, precum și unități sanitare cu paturi din rețeaua administrației publice locale.

Cheltuielile din venituri proprii - accize au avut ca destinație următoarele:

a. finanțarea programelor naționale și a subprogramelor de sănătate precum și a acțiunilor de sănătate desfășurate atât de Ministerul Sănătății în nume propriu, cât și prin transferuri către FNUASS, din care: programele naționale privind bolile transmisibile și netransmisibile și în

cadrul acestora, îndeosebi pentru programele naționale de tratament și monitorizare a persoanelor infectate cu HIV/SIDA și TBC, boli cardiovasculare, oncologice, neurologice, diabet zaharat, hemofilie, talasemie și alte boli rare, promovarea sănătății, programul național de asistență comunitară și acțiuni pentru sănătate, programul național pentru transplant de organe, țesuturi și celule, programul național privind evaluarea stării de sănătate a populației în asistența medicală primară;

b. transferuri de capital în vederea achiziționării de echipamente și aparatură medicală pentru dotarea spitalelor, reabilitarea infrastructurii unor spitale prin efectuarea lucrărilor de reparații capitale și consolidări clădiri și instalații aferente;

c. cheltuieli de capital aferente obiectivului de investiții în continuare Institutul Regional de Oncologie Timișoara, precum și pentru lucrări de intervenții de natura reparațiilor capitale.

Printre aspectele semnalate de către Comisia Europeană se regăsea și introducerea în *Codul fiscal* a unor prevederi prin care să fie posibilă restituirea acestor contribuții în toate situațiile în care accizele pentru produsele accizabile pot fi restituite, având în vedere abrogarea la 1 ianuarie 2019 a prevederilor art.342 alin. (5) din *Codul fiscal* referitoare la includerea contribuției pentru finanțarea unor cheltuieli de sănătate în nivelul accizelor.

Potrivit art. 56 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018*, prevederile referitoare la contribuția pentru finanțarea unor cheltuieli de sănătate au fost abrogate și corelativ prevederile art.342 alin.(5) din *Codul fiscal*³.

Potrivit art. 400 alin. (2) din *Codul fiscal*, pentru băuturile alcoolice și produsele din tutun retrase de pe piață, dacă starea sau vechimea acestora le face improprii consumului ori nu se mai îndeplinesc condițiile legale de comercializare, accizele plătite de la bugetul de stat pot fi restituite la solicitarea operatorului economic

Prin urmare, dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.114/2018* nu au vizat înlocuirea beneficiarului Ministerului Sănătății cu Ministerul Finanțelor în privința sumelor colectate din taxa pe viciu, ci abrogarea în sine a prevederilor legale respective, rămânând ca pe viitor

³ (5) Abrogat.

(la 01-01-2019 Almeatul (5) din Articolul 342 . Secțiunea a 2-a . Capitolul I . Titlul VIII a fost abrogat de Punctul 24. Articolul 66. Capitolul III din ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 114 din 28 decembrie 2018, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 1116 din 29 decembrie 2018)

Ministerul Sănătății să ia în calcul promovarea unor soluții legislative puse în acord cu legislația europeană.

3. Potrivit normelor de tehnică legislativă modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare⁴.

În ceea ce privește operațiunea abrogării, abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial. Fac excepție prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament⁵.

Prin urmare, doar în ipoteza respingerii ordonanței⁶ prin care s-au abrogat dispozițiile *Legii nr. 95/2006*, ar putea reîntra în vigoare acestea din urmă, prin urmare, operațiunea avută în vedere prin prezenta inițiativă legislativă nu este posibilă, fiind contrară normelor de tehnică legislativă mai sus invocate, creându-se și premisa neconstituționalitate în raport de art. 1 alin. (5) din *Constituție*⁷ ce consacră *principiul securității raporturilor juridice*.

Referitor la relevanța normelor de tehnică legislativă există o jurisprudență constantă a Curții Constituționale prin care s-a reținut că *„deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ*.

⁴ Modificarea
ART. 59

(1) Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare.

⁵ Abrogarea
ART. 64

(3) Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial. Fac excepție prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament.

⁶ în acest sens arătăm că există Proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene - Plx-93/2019 http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17708 accesat la 09.11.2021, respectiv L11/2019-https://senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L11&an_cls=2019 accesat la 09.11.2021.

⁷ în acest sens invocăm și Decizia nr. 51/2021, pg. 86-97, prin care a fost analizată o soluție legislativă similară și s-a reținut că ... abrogarea modificării nu repune în vigoare norma juridică supusă modificării în redactarea sa anterioară acesteia ... Validându-se prin aprobare soluția legislativă de diminuare a punctului de pensie pe perioada de acțiune a Ordonanței urgență a Guvernului nr. 135/2020, nu este posibilă reactivarea de drept a normei din actul de bază în forma anterioară modificării.

Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare”.

Cu privire la principiul securității juridice, s-a reținut prin Decizia nr. 1/2021: „Principiul securității juridice este instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție și exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă”⁸.

Art. 1 alin. (5) din *Constituție* consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale⁹.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Florin-Vasile CÎȚU
Președintele Senatului

⁸ În acest sens și Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, sau Decizia nr.240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 12 iunie 2020, paragraful 105.

⁹ În acest sens și Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68