



UNIUNEA NAȚIONALĂ A BAROURILOR DIN ROMÂNIA

THE NATIONAL ASSOCIATION OF THE ROMANIAN BARS

L'UNION NATIONALE DES BARREAUX DE ROUMANIE

200-AUT-2025

19.08.2025

Către:

Guvernul României - în atenția Excelenței Sale, **domnul Ilie Bolojan, Prim - Ministru;**
pm@gov.ro , sg@gov.ro

Ministerul Finanțelor - în atenția Excelenței Sale, **domnul Alexandru Nazare, Ministrul**
Finanțelor
cabinet.ministru@mfinante.gov.ro

Spre știință:

Ministerul Justiției - în atenția Excelenței Sale, **domnul Radu Marinescu, Ministrul**
Justiției
cabinet.ministru@just.ro

Referitor:

Proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative - cu referire la propunerea de modificare a prevederilor art.170 alin.(1) Cod fiscal

Excelențele voastre,

Prezentul memoriu este înaintat ca urmare a publicării pe site-ul Ministerului Finanțelor a proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative, care are ca obiect, printre altele, modificarea prevederilor art.170 alin.(1) Cod fiscal *privind majorarea plafonului maxim al bazei anuale de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate în cazul persoanelor fizice care obțin venituri din activități independente, de la 60 de salarii minime brute pe țară garantate în plată la 90 de salarii minime brute pe țară.*

Uniunea Națională a Barourilor din România (U.N.B.R.) consideră că o nouă majorare a plafonului maxim pentru plata CASS în cazul persoanelor fizice care obțin venituri din activități independente este incompatibilă cu principiile de continuitate a actului de guvernare și predictibilitate fiscală și va crea:

- o perturbare gravă a stabilității legislative și a securității juridice ;
- o flagrantă inechitate socială, discriminând în mod nejustificat categorii de contribuabili aflate în situații similare ;
- Îngrădirea dreptului de acces la justiție și afectarea principiilor profesionale.

Palatul de Justiție, București, Sector 5, Splaiul Independenței nr. 5, Cod poștal 050091

Tel: (+4) 021/316-0739; 316-0740; 313-4875; Fax: (+4) 021/313-4880;

E-mail: unbr@unbr.ro; Website: www.unbr.ro

I. Perturbarea gravă a stabilității legislative și a securității juridice

Potrivit art. 170 alin.(1) din Codul fiscal, „*Persoanele fizice care în anul fiscal pentru care se depune declarația prevăzută la art. 122 au realizat venituri din cele prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. b), din una sau mai multe surse, datorează contribuția de asigurări sociale de sănătate la o bază anuală de calcul egală cu suma rezultată prin cumularea venitului net anual realizat/brut sau normei anuale de venit, respectiv a normei anuale de venit ajustate, după caz, stabilite potrivit art. 68, 681 și 69, după caz, care nu poate fi mai mare decât cea corespunzătoare unei baze anuale de calcul egale cu nivelul de 60 de salarii minime brute pe țară. La determinarea bazei anuale de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate nu se iau în considerare pierderile fiscale anuale prevăzute la art. 118.*”

Actuala modalitate de calcul a contribuției de asigurări sociale de sănătate, datorată la o bază anuală de calcul plafonată la **60 de salarii** minime brute pe țară, a fost introdusă prin Capitolul II, Art. III, punctul 28 din Legea nr. 296/2023 *privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung*. Anterior acestei modificări, plafonul maxim de calcul pentru plata CASS era de **24 salarii** minime brute pe țară.

Scopul declarat al Legii nr.296/2023 a fost consolidarea sustenabilității financiare a României **pe termen lung** astfel încât statul român și unitățile sale administrativ-teritoriale să poată susține din fonduri publice finanțarea tuturor categoriilor de servicii publice destinate cetățenilor la un nivel calitativ și competitiv impus de standardele europene. În acest context, s-a apreciat necesară mărirea pentru beneficiarii veniturilor din activități independente a plafonului maxim pentru plata CASS de la 24 la 60 de salarii minime brute pe țară.

Deși impactul financiar a fost unul semnificativ, profesiile liberale au încercat să asimileze mărirea sarcinilor fiscale în ceea ce privește plata CASS, cu credința legitimă că noua modalitate de calcul va beneficia de stabilitate legislativă, o mărire de aproape 3 ori a plafonului maxim fiind de natură să satisfacă scopurile expuse ale legii pentru o perioadă îndelungată.

Unul dintre principiile fundamentale ale unui sistem fiscal eficient și echitabil este stabilitatea legislativă. În contextul taxelor și impozitelor, acest concept se referă la menținerea unor reguli clare, previzibile și constante în timp. În dreptul fiscal, securitatea juridică presupune că normele nu pot fi modificate arbitrar și imprevizibil. Stabilitatea legislativă nu înseamnă imposibilitatea reformei, ci necesitatea ca schimbările să fie clare și justificate de o analiză profundă a efectelor.

Principiul proporționalității este definit în articolul 5 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană. Obiectivul acestuia este de a stabili anumite limite aplicabile acțiunilor întreprinse de instituțiile Uniunii Europene (UE). În temeiul acestui principiu, măsurile legislative trebuie să fie adecvate pentru atingerea obiectivului dorit, trebuie să fie necesare pentru atingerea

obiectivului dorit și trebuie să **nu împovăreze persoana fizică excesiv în raport cu obiectivul avut în vedere** (proportionalitate în sens restrâns).

Principiul proporționalității privește echilibrul între acțiunea avută în vedere (obiectivul propunerii) și mijloacele utilizate pentru atingerea acesteia (acțiunile vizate) și are în vedere atât conținutul, cât și forma acțiunii propuse (adică tipul de act legislativ propus – regulament, directivă, decizie). În sens general, principiul impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al UE să fie apte să realizeze obiectivele urmărite de reglementarea în cauză (caracterul apt, adecvat) și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea lor (caracterul necesar).

În expunerea de motive publicată pe www.mfinante.gov.ro se arată că majorarea plafonului maxim al bazei anuale de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate în cazul persoanelor fizice care obțin venituri din activități independente a avut în vedere faptul că potrivit dispozițiilor Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, asigurările sociale de sănătate reprezintă principalul sistem de finanțare a ocrotirii sănătății populației care asigură accesul la un pachet de servicii de bază pentru asigurați, sunt obligatorii și funcționează ca un sistem unitar. De asemenea, obiectivele sistemului de asigurări sociale de sănătate se realizează pe baza unor principii precum solidaritatea și subsidiaritatea în constituirea și utilizarea fondurilor.

Același principiu, al solidarității, necesar finanțării sistemului sanitar, a fost însă invocat și în expunerea de motive a Legii nr.296/2023, cu ocazia majorării plafonului maxim de la 24 la 60 de salarii minime brute. Aplicarea lui din nou, la nici doi ani de la data ultimei modificări reprezintă o încălcare a principiului stabilității legislative și securității juridice.

În aplicarea principiului justiției impunerii și a echității fiscale, s-a considerat în anul 2023 că sarcina fiscală a beneficiarilor veniturilor din activități independente, deși stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor, trebuie limitată la un plafon maxim anual de 60 de salarii minime brute, pentru a nu supraimpozita o anumită categorie de contribuabili, prin raportare la cei care realizează venituri din salarii. Atunci au fost considerate mai multe elemente relevante, printre care caracterul inconstant al veniturilor din activități independente și faptul că profesioniștii își asigură singurii mijloacele necesare susținerii activității, neavând un suport logistic precum salariații. Acestea au fost argumente pentru o contribuție proporționalizată într-o limită rezonabilă.

Simpla nevoie suplimentară de bani la buget nu reprezintă o fundamentare economică care să constituie baza pentru o nouă modificare fiscală într-un domeniu proaspăt reglementat.

Echitatea fiscală nu înseamnă supraimpozitarea anumitor categorii, ci o **repartizare proporțională și rezonabilă** a sarcinilor fiscale, astfel încât contribuabilul să perceapă impozitul ca legitim și necesar.

În expunerea de motive a proiectului legislativ se arată că măsura are ca scop reducerea decalajului de taxare a muncii între veniturile din activități independente și veniturile din salarii și asimilate salariilor. *Care este însă decalajul la care se referă proiectul? Există un studiu din care să rezulte ponderea celor care realizează venituri anuale din salarii mai mari decât plafonul maxim actual de 60 de salarii minime brute stabilit pentru activitățile independente (respectiv aprox. 243.000 lei/an)?* Pune această problemă în mod legitim, în condițiile în care, potrivit Institutului Național de Statistică, salariu lunar mediu brut în primele luni ale anului 2025 a fost de aprox. 8910 lei, ceea ce înseamnă un venit anual mediu brut de 106.920 lei.

Aceste informații primare demonstrează că și stabilirea plafonului CASS la 60 de salarii minime brute generează în sarcina beneficiarilor de venituri din activități independente o sarcină fiscală privind CASS mult mai oneroasă decât beneficiarii veniturilor din salarii, astfel că nu există nici un decalaj care să justifice o nouă majorare a plafonului maxim.

Art. 56 alin.(2) din Constituția României stabilește că sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. Or, suprataxarea veniturilor din activități independente nu este justificată de nici o rațiune fiscală. Contribuția de asigurări sociale de sănătate intră în domeniul taxelor și impozitelor, având legătură cu para-fiscalitatea, astfel că există întotdeauna o contraprestație pentru taxa datorată.

Măsurile propuse conduc la ideea de supraimpozitare, și nu la ideea de solidaritate.

Principiile constituționale implică un complex de condiții de care legiuitorul este ținut atunci când instituie anumite obligații fiscale în sarcina contribuabililor, întrucât fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni (a se vedea, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr.6 din 25 februarie 1993). Din cele de mai sus rezultă că stabilirea prin lege a unui impozit trebuie să respecte cel puțin patru criterii: **echitate, proporționalitate, rezonabilitate și nediscriminare**. Întrunirea cumulativă a acestor patru criterii legitimează din punct de vedere constituțional stabilirea unui impozit. Doar printr-o atare conduită legiuitorul respectă întru totul dispozițiile art.56 și 139 din Constituție, fără a afecta alte drepturi și libertăți fundamentale. În schimb, nerespectarea acestor criterii cu valoare constituțională duce implicit la încălcarea dreptului fundamental aplicabil în cauză (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.940 din 6 iulie 2010).

Caracterul imprevizibil și intempestiv al majorării substanțiale a sarcinii fiscale riscă să afecteze în mod profund majoritatea avocaților (dar și a altor categorii de liber profesioniști) iar consecințele vor fi simțite asupra accesului la justiție în componenta sa referitoare la dreptul la apărare.

II. Lipsa egalității de tratament a asiguraților prin raportare la sursa veniturilor

Finanțarea sistemului de sănătate urmărește să stabilească modalitățile de colectare, alocare și utilizare a fondurilor necesare desfășurării activității specifice în sectorul sanitar. Finanțarea sistemului de sănătate prin diferite modalități are drept scop final asigurarea stării de sănătate a populației, protecția financiară împotriva riscurilor și gradul de satisfacție a consumatorilor de servicii de sănătate. Una dintre modalitățile de finanțare a sistemului de sănătate o reprezintă finanțarea prin asigurările sociale de sănătate. Astfel, în baza acestui sistem de finanțare, asigurarea socială de sănătate este obligatorie, iar fiecare persoană care îndeplinește condițiile stabilite de lege trebuie să plătească contribuția corespunzătoare.

În ceea ce privește caracteristicile acestei contribuții, menționăm că potrivit prevederilor art.2 pct. 19 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, contribuția reprezintă: „*prelevarea obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații;*” Astfel, contribuția socială reprezintă acea prelevare obligatorie, datorată de persoanele fizice care îndeplinesc condițiile impuse de legiuitor, stabilită în vederea finanțării sistemului de sănătate și pentru a conferi contribuabilului posibilitatea de a beneficia de drepturile și serviciile oferite de acest sistem.

Având în vedere faptul că această contribuție de asigurări sociale de sănătate este suportată de contribuabili pentru a putea beneficia de pachetul de servicii de bază pentru asigurați, reiese că serviciile ce fac obiectul contraprestației sunt aceleași pentru toate tipurile de contribuabili, indiferent de veniturile încasate de aceștia. Astfel, se poate observa faptul că nivelul contribuției de asigurări sociale de sănătate nu influențează în vreun fel tipurile de servicii de sănătate care sunt incluse în pachetul de servicii de bază de care beneficiază asigurații, drepturile de care beneficiază asigurații fiind incluse în prevederile art. 230 din Legea nr. 95/2006.

Majorarea plafonului maxim pentru plata CASS se propune doar pentru beneficiarii de venituri din activități independente, în timp ce beneficiarii de venituri din surse similare (*venituri din drepturi de proprietate intelectuală, venituri din asocierea cu o persoană juridică, venituri din cedarea folosinței bunurilor, venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură, venituri din investiții, venituri din alte surse*) au prevăzut un alt plafon diferențiat, limitat la 24 de salarii minime brute pe țară.

Nu există o explicație sau un raționament acceptabil pentru ca un contribuabil care obține venituri din activități independente să fie supus unui sistem de taxare mult mai agresiv decât cel care obține venituri din cele prevăzute la art.155 alin.1 lit. c-h) din Codul fiscal. În realitate, toate activitățile de la art.155 alin.1 lit.b-h) au în comun caracteristica de a nu beneficia de avantajele de stabilitate și predictibilitate specifice situației salariatului.

Considerăm că această propunere de majorare a plafonului maxim duce la o evidentă discriminare între categoriile de asigurați, fără ca această propunere de modificare să fie

susținută de motive obiective care să determine necesitatea majorării plafonului pentru cei care obțin venituri din activități independente.

În plus, câtă vreme sănătatea este un serviciu public, disponibil în egală măsură tuturor persoanelor asigurate, fără discriminare, este inechitabil ca, o anumită categorie profesională de contribuabili, să suporte deficiențele generate de administrarea și funcționarea sistemului de sănătate.

Principiul justeții impunerii prevăzut în art. 3 din Codul fiscal nu poate fi respectat dacă în cazul veniturilor din activități independente se stabilește un plafon maxim de impunere pentru CASS de **90 de salarii** minime brute, în timp ce pentru alte tipuri de venituri plafonul este limitat la **24 de salarii** minime brute. Echitatea fiscală reprezintă o consecință a principiului constituțional al justeți așezării a sarcinilor fiscale.

III. Îngrădirea accesului la justiție și afectarea principiilor profesionale

Mărirea plafonului pentru plata CASS va duce invariabil la creșterea costurilor serviciilor juridice, făcând asistența și reprezentarea prin avocat mai puțin accesibilă persoanelor care nu își pot permite onorarii mai mari. Acest lucru ar putea împiedica accesul la justiție și capacitatea cetățenilor de a-și apăra drepturile în instanță prin intermediul serviciilor avocațiale. Și alte servicii esențiale pentru societate vor fi afectate.

Totodată, creșterea nejustificată a plafonului maxim pentru CASS în mod succesiv, după ce anterior au fost operate mai multe astfel de modificări, ar conduce la afectarea principiilor reglementate prin Carta principiilor fundamentale ale avocatului european – CCBE, în special independența avocatului, dat fiind că o sarcină financiară excesivă va conduce în timp la crearea unui sistem de economie informală, în care clienții să propună avocaților metode de evitare a plății unor onorarii mai mari (aplicate de avocați pe fondul contribuțiilor mai mari), ceea ce ar afecta în cele din urmă resursele reale alocate sănătății.

Nu în ultimul rând, majorarea contribuțiilor ar putea descuraja avocații își stabilească activitatea în România, având un impact negativ asupra diversității de competențe și experiență în domeniul juridic, comparativ cu alte state din Uniunea Europeană, care oferă condiții mai bune din perspectivă fiscală/contribuții.

IV. Noul plafon propus este disproporționat față de situația economică a contribuabililor, prin raportare la sistemele din alte țări europene

La nivel european, CASS nu este un impozit, ci o contribuție, ceea ce implică existența unei contra-prestații echivalente; în mod implicit această diferențiere înseamnă că nu poate avea un caracter excesiv, cum ar rezulta în urma majorării plafonului.

Cele mai multe dintre legislațiile europene reglementează un CASS plafonat, variind cota și limita plafonului, de la țară la țară, funcție de condițiile economice specifice. Pentru a stabili o proporționalitate cu situația economică prin raportarea plafonului maxim pentru plata CASS la salariile minime pe economie, observăm că în statele europene care au adoptat acest sistem, plafonul maxim reprezintă în medie 30 de salarii minime din statul respectiv, cu un maxim de 60 de salarii minime (regăsit în Slovenia).

Stabilirea plafonului maxim la 90 de salarii minime creează o fiscalitate excesivă în sarcina beneficiarilor de venituri din activități independente, situație neîntâlnită în nici una din țările europene și va descuraja practicarea activităților independente în România.

Nu în ultimul rând, observăm că această propunere legislativă a survenit fără un studiu aprofundat a nivelului de contributivitate actuală a profesiilor liberale pentru CASS, prin comparație cu celelalte categorii de contribuabili (inclusiv salariații). Așa cum ne-am mai exprimat, actualul sistem în care veniturile din activități independente sunt impozitate diferențiat de veniturile obținute din celelalte activități prevăzute la art.155 alin.1 lit. c-h) din Codul fiscal este inechitabil și discriminatoriu. Un studiu aprofundat de impact ar duce la concluzia că includerea tuturor acestor venituri în aceeași categorie și stabilirea unei contribuții unice pentru CASS, prin raportare la veniturile totale realizate de o persoană fizică, nu diferențiat pe surse de venit(chiar cu un plafon maxim mai ridicat), ar genera venituri mult mai mari la bugetul asigurărilor de sănătate și ar elimina inechitățile actuale.

Totodată, semnalăm că propunerea legislativă s-a realizat fără consultarea prealabilă a organizațiilor profesionale care reprezintă profesiile liberale vizate de modificările propuse, acestea neavând posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere și argumentele pertinente într-o problemă de fiscalitate care va produce efecte grave. Ne manifestăm încrederea că o astfel de conduită a puterii executive reprezintă un caz excepțional, iar organizațiile profesionale ale profesiilor liberale vor fi consultate în prealabil oricărei propuneri legislative care le vizează.

În considerarea celor arătate mai sus, vă rugăm să dispuneți măsurile legale necesare pentru a menține actualul regim legal al contribuțiilor la sistemul asigurărilor sociale de sănătate, asigurându-vă de deplina susținere din partea profesiei de avocat.

Cu deosebită considerație,

Pentru Comisia Permanentă a Uniunii Naționale a Barourilor din România

PREȘEDINTE U.N.B.R.
av. Traian-Cornel Briciu