



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 646 / 28.07.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind
unele măsuri fiscal-bugetare, precum și pentru
modificarea și completarea unor acte normative**

Analizând propunerea legislativă privind unele măsuri fiscal-bugetare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (b446/27.07.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3482/27.07.2026 și înregistrată la

Consiliul Legislativ cu nr. D670/27.07.2026,

Biroul permanent al Senatului

CONSILIUL LEGISLATIV

454 / 28.07.2026

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri fiscal-bugetare, în scopul consolidării sustenabilității finanțelor publice, al îmbunătățirii administrării creanțelor fiscale și al asigurării cadrului legal necesar îndeplinirii unor obligații asumate de România la nivel național și european.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Referitor la **obiectul** propunerii legislative, precizăm că acesta este similar cu cel al *propunerii legislative privind declararea situației de criză pe piața țițeiului și/sau a produselor petroliere, reducerea temporară a nivelului accizei la motorină, instituirea contribuției de solidaritate, precum și pentru stabilirea unor măsuri de protecție a economiei, populației și de funcționare a pieței energiei* (b443/22.07.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3476/24.07.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D664/27.07.2026, însă prezentul proiect cuprinde intervenții ample asupra mai multor domenii

speciale, unele dintre intervenții fiind susceptibile să se suprapună cu cele din propunerea legislativă menționată *supra*, pentru care Consiliul Legislativ a emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr. 697/27.07.2027.

Menționăm că, potrivit art. 16 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative”*.

4. Prin conținutul său normativ, proiectul se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

5. Referitor la **Expunerea de motive**, subliniem că aceasta nu respectă **structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiind redactată în maniera Notelor de fundamentare ce însoțesc proiectele ordonanțelor și ale hotărârilor Guvernului.

De asemenea, precizăm că, la **Secțiunea a 3-a pct. 3.4 Impactul macroeconomic**, trebuie completat, în special în ceea ce privește **subpct. 3.4.1 Impactul asupra economiei și asupra principalilor indicatori macroeconomici și 3.4.2 Impactul asupra mediului concurențial și domeniul ajutoarelor de stat**, precum și **pct. 3.5. Impactul asupra mediului de afaceri**.

Totodată, având în vedere caracterul complex al măsurilor propuse și efectele conjugate ale acestora asupra veniturilor bugetare, se impune prezentarea în Expunerea de motive în cadrul **Secțiunii a 4-a** a documentului de prezentare și motivare **Impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)**, inclusiv a unor informații detaliate cu privire la cheltuieli și venituri, precum și a unei evaluări complete și cuantificate a **impactului fiscal-bugetar net asupra bugetului general consolidat**, prin evidențierea distinctă a efectelor asupra principalelor categorii de venituri bugetare și a eventualelor efecte indirecte generate de măsurile propuse.

6. Referitor la modalitatea de exprimare a soluțiilor legislative preconizate, semnalăm că nu se asigură un raport de conexitate între soluțiile legislative de modificare preconizate la **art. I - XXXV** din proiect.

Menționăm că, potrivit prevederilor **art. 58 alin. (3)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare,

evenimentele legislative se dispun fie printr-un act normativ având ca **obiect exclusiv** evenimentul respectiv, fie prin acte normative care reglementează o anumită problemă, iar **ca măsură conexă** dispun asemenea evenimente pentru a asigura corelarea actelor normative interferente.

Prin urmare, includerea în același proiect a mai multor intervenții legislative asupra unor acte normative distincte poate fi justificată numai dacă intervențiile legislative de modificare și completare sunt determinate de **necesitatea corelării actelor normative de bază cu dispozițiile care constituie obiectul principal al proiectului**.

De altfel, dispoziția prevăzută la art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, este o consecință a principiului unicității reglementării în materie, prevăzut la **art. 14** din aceeași lege. Astfel, potrivit alin. (2) al acestui articol, „Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte **materii conexe** numai în măsura în care sunt **indispensabile realizării scopului urmărit** prin acest act”.

Prin urmare, este de analizat dacă toate intervențiile legislative propuse au legătură cu obiectul principal de reglementare și dacă includerea în același proiect este indispensabilă realizării scopului urmărit.

Menționăm că, în jurisprudența sa, cu privire la încălcarea principiului legalității sub aspectul principiul unicității de reglementare, Curtea Constituțională a statuat că inițiativa legislativă trebuie să vizeze relații sociale omogene, pe care să le reglementeze în mod unitar. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o lege să se reglementeze relații sociale variate, fără legătură între ele, fără ca actul normativ astfel adoptat să reflecte o unitate normativă și un scop unic¹. Este adevărat că un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe, însă această posibilitate intervine numai în măsura în care reglementările conexe sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act. De asemenea, potrivit normelor de tehnică legislativă cuprinse în art. 14 - Unicitatea reglementării în materie din Legea nr. 24/2000, „Reglementările (...) având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ” [alin. (1)], iar „un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act” [alin. (2)]. Deși normele de tehnică legislativă nu au, în principiu, valoare constituțională, Curtea a reținut că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror

¹ A se vedea Decizia nr. 61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 5 iunie 2020, paragraful 76.

respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară².

7. În ceea ce privește **sistematizarea textului propunerii legislative pe capitole**, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 51 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, numai codurile și alte legi de mare întindere pot conține capitole, iar structurarea în această manieră nu se justifică cu atât mai mult cu cât **Capitolul I cuprinde un singur articol**, aspect care contravine uzanțelor normative.

Prin urmare, recomandăm renunțarea la sistematizarea pe capitole a propunerii legislative.

8. La **art. II**, având în vedere că intervenția legislativă preconizată vizează exclusiv art. 294 din Codul fiscal, partea dispozitivă a punctului 1 se va elimina, urmând ca articolul să aibă o **parte dispozitivă** cu următoarea formulare:

„**Art. II. - La articolul 294 din Legea nr. 227/2015** privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins:

La textul propus pentru **alin. (1¹) partea introductivă**, se recomandă verificarea utilizării unitare a sintagmelor «furnizorii de bunuri și/sau prestatorii de servicii» și «furnizorul de bunuri/prestatorul de servicii»”.

9. La **art. III pct. 3**, la textul propus pentru **art. 165 alin. (6¹)** din Legea nr. 207/2015, în ceea ce privește sintagma de la **lit. c)**, respectiv „*alte obligații fiscale în afara celor prevăzute la lit. a) și b)*”, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, nu se asigură normei claritate și predictibilitate, fiind necesară revederea și reformularea acesteia, în funcție de intenția de reglementare.

La **pct. 13**, la textul propus pentru **art. 266 alin. (8¹)** din Legea nr. 207/2015, pentru a conferi normei caracter obligatoriu, cum s-a procedat, de altfel, și în cazul prevederii de la **alin. (8) lit. b) al aceluiași articol**, propunem înlocuirea expresiei „sub rezerva ca debitorul să respecte acordul de restructurare sau planul de restructurare, după caz”

² A se vedea Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, paragraful 44.

cu sintagma „sub rezerva ca debitorul să **se conformeze acordului** de restructurare sau **planului** de restructurare, după caz”.

10. La art. IV alin. (2), pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, se impune ca trimiterile la „art. III pct. 7 și pct. 10” să se facă la articolele din actul normativ de bază pe care îl modifică și îl completează, și anume la **art. 186 alin. (1) lit. f) și art. 209¹ alin. (8) lit. g) din Legea nr. 207/2015**, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, se recomandă verificarea utilizării unitare a sintagmelor „cererile de acordare a eșalonării la plată”, „cererile de modificare a deciziei de eșalonare la plată” și „cererile de menținere a valabilității eșalonării la plată”.

11. La art. V alin. (5), se recomandă reanalizarea structurii textului, prin raportare la prevederile **art. 48 din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul reglementării distincte, într-o teză separată, a **dispozițiilor cuprinse după enumerarea de la lit. a) și b)**, având în vedere că acestea au un conținut normativ distinct de cel al elementelor enumerării.

De asemenea, referitor la sintagma „inclusiv cele prevăzute la art. XI alin. (4) și (5)”, semnalăm că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, nu este recomandată trimiterea la o altă normă de trimitere, observație valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

12. La art. VI alin. (3), potrivit uzanței normative, expresia „prin adaos comercial se înțelege” se va reda sub forma „prin *adaos comercial* se înțelege”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru sintagma de debut a **alin. (4)** „Prin *valoarea medie anuală a adaosului comercial*, (...), se înțelege”, precum și pentru toate situațiile prin care se instituie definiții.

Totodată, pentru același considerent, sintagma „produselor menționate la alin. (1)” trebuie înlocuită cu expresia „produselor **prevăzute** la alin. (1)”.

La **alin. (10)**, privitor la **teza finală**, care prevede faptul că „*Preturile de vânzare pot fi reduse oricând, de oricâte ori este necesar*”, semnalăm că, în măsura în care intenția de reglementare este aceea de a stabili obligația operatorilor economici de a reduce prețurile de vânzare „de oricâte ori este necesar”, norma propusă trebuie reformulată și completată cu criterii în funcție de care agentul constatat să poată stabili dacă reducerea prețului de vânzare este sau nu „necesară”.

13. La art. VII alin. (2), semnalăm că, *de plano*, ministerele nu pot emite ordine, acesta fiind prerogativa miniștrilor.

În acest sens, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 57 alin. (1) teza I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, „*În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite ordine (...)*”.

Reiterăm observația, în mod corespunzător, și pentru **art. XXXIII.**

14. La art. VIII alin. (1), pentru respectarea rigorilor de tehnică legislativă, este necesară înlocuirea sintagmei „care face parte integrantă din prezenta lege” cu expresia „**la prezenta lege**”.

15. La art. XII alin. (9), se recomandă reformularea textului, în sensul precizării că este avut în vedere **cursul de schimb valutar comunicat de Banca Națională a României, valabil în ultima zi a lunii** pentru care se datorează contribuția pe veniturile excepționale.

La **alin. (10),** pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, propunem ca sintagma „în conformitate cu prevederile capitolului II al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 105/2001” să fie redată sub forma „în conformitate cu prevederile capitolului II **din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001**”.

16. La art. XIV alin. (1), apreciem că trebuie fundamentat motivul pentru care contribuția pe venituri excepționale este **tratată fiscal drept cheltuială deductibilă.**

Prin urmare, propunem completarea Expunerii de motive în ceea ce privește justificarea măsurii propuse.

Totodată, sub rezerva observației de mai sus, este necesară și redarea titlului Legii nr. 227/2015 **privind Codul fiscal.**

De asemenea, în ce privește norma de la **alin. (2),** textul trebuie să explice **rațiunea fiscală a excluderii** propuse și să demonstreze că nu se creează o diminuare nejustificată a bazei de impunere.

17. La art. XVI alin. (2), deși măsura are drept scop prevenirea diminuării bazei de impozitare prin tranzacții cu persoane afiliate sau prin schimbarea structurii tranzacțiilor, formularea „**poate recalifica operațiunea**” este foarte largă, motiv pentru care se impune clarificarea criteriilor și condițiilor concrete în baza cărora organul fiscal competent poate recalifica operațiunea, precum și a elementelor obiective care ar putea fundamenta o asemenea recalificare.

18. La art. XVII alin. (4), semnalăm că exceptarea de la aplicare a dispozițiilor art. 27 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nu poate fi acceptată, întrucât proiectul nu cuprinde norme distincte

referitoare la modalitatea de comunicare a procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii.

În plus, exceptarea de la aplicare a art. 28 în întregime a lăsat nereglementate modalitățile de plată a amenzilor contravenționale prevăzute în cuprinsul alin. (2) și (3) ale art. 28.

În măsura în care s-a avut în vedere, de fapt, eliminarea posibilității contravenientului de a achita, în 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de lege, expresia „art. 27 alin. (1) și art. 28” trebuie înlocuită cu sintagma „art. 28 alin. (1) și 29”.

19. La art. XXI alin. (2), semnalăm că este necesară reanalizarea trimiterii la art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, întrucât dispozițiile din acest articol referitoare la categoriile de sancțiuni contravenționale și la principiul proporționalității stabilirii și aplicării sancțiunilor, precum și cele referitoare la interzicerea aplicării mai multor sancțiuni principale pentru una și aceeași contravenție nu pot fi excluse de la aplicare, întrucât sunt de esența răspunderii contravenționale.

Observația este valabilă și pentru **alin. (5).**

20. La art. XXII alin. (3), pentru corectitudinea reglementării și pentru corelarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, expresia „măsura complementară de confiscare” trebuie înlocuită cu sintagma „**sancțiunea contravențională de confiscare**”.

21. La art. XXIV, pentru rigoare normativă, expresia „art. XXI - XXIV” trebuie înlocuită cu sintagma „art. XXI - XXIII”.

22. La art. XXVI, potrivit normelor de tehnică legislativă, se impune utilizarea abrevierii „art.” în cadrul sintagmei „se introduce un nou articol, **art. 364² ...**”, în vederea asigurării unei redactări unitare și conforme cu exigențele de tehnică legislativă.

23. La art. XXXIV alin. (1), este necesară redarea titlului celor două acte normative invocate, respectiv **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2022** privind măsurile aplicabile clienților finali din piața de energie electrică și gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022-31 martie 2023, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul energiei, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 206/2022, cu modificările și completările ulterioare, respectiv **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2025** privind măsurile aplicabile clienților finali din piața de energie electrică în perioada 1 aprilie 2025-30 iunie 2025, respectiv măsurile aplicabile clienților finali din piața de gaze naturale în perioada 1 aprilie 2025-31

martie 2026, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul energiei.

24. La **art. XXXIV**, în aplicarea dispozițiilor art. 57 alin. (4) teza a doua din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*dacă sunt mai multe anexe, în finalul actului normativ se include un articol distinct, cuprinzând aceeași mențiune, însoțită de nominalizarea expresă a tuturor anexelor*”, **este necesară eliminarea alin. (3).**

Prin urmare, ținând seama de această observație, este necesară inserarea, în finalul proiectului, a unui articol distinct, marcat ca art. XXXVI, cu următorul cuprins:

„**Art. XXXVI.** – Anexele nr. 1 și 2 fac parte integrantă din prezenta lege”.

25. La **art. XXXV**, în aplicarea dispozițiilor art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară corelarea soluțiilor legislative preconizate cu dispozițiile art. 363 și 364 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește regulile speciale privind procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat.

Precizăm că, în ipoteza în care se intenționează instituirea unei norme derogatorii de la dispozițiile menționate *supra*, este necesară aplicarea prevederilor art. 63³ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

26. Referitor la **anexa nr. 2**, ținând seama de prevederile art. 57 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*Titlul anexei cuprinde exprimarea sintetică a ideii din textul de trimitere*”, este necesar ca anexa să aibă **un titlu.**


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București

Nr. 703/28.07.2026

³ „Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula „**prin derogare de la ...**”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază.”.