



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 1615/04.03.2026

Biroul permanent al Senatului

Bp. 68, 12.03.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal (b68/17.02.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal (b68/17.02.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 4.03.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- în ansamblu, deși obiectivul declarat al propunerii legislative – creșterea transparenței și fundamentării actelor fiscale locale – este legitim, modalitatea de reglementare propusă creează riscuri serioase de afectare a autonomiei locale, de confuzie conceptuală între taxe și tarife și de încălcare a principiilor constituționale;
- măsurile propuse afectează principiul autonomiei locale consacrat de Constituția României, or, autonomia financiară reprezintă o componentă esențială a autonomiei locale, iar dreptul consiliilor locale de a stabili taxe și impozite locale, în condițiile

legii, presupune o marjă reală de apreciere. Impunerea unei formule restrictive și standardizate privind stabilirea nivelului taxelor reduce semnificativ această marjă și poate fi calificată drept o ingerință excesivă a legiuitorului central în competența autorităților deliberative locale;

- taxele locale nu au exclusiv natura unor contraprestații individuale, ci reprezintă instrumente de finanțare a serviciilor publice locale și a funcționării administrației, în cadrul autonomiei prevăzute la art. 120 și 121 din Constituție. Condiționarea rigidă a cuantumului taxei de „costul rezonabil” al unui serviciu determinabil reduce marja de politică fiscală locală și introduce o abordare strict contabilă, incompatibilă cu logica finanțării colective a serviciilor publice.
- condiționarea nivelului taxelor locale de acoperirea strictă a costului serviciului prestat transformă natura juridică a taxelor locale într-un mecanism exclusiv de recuperare a costurilor, apropiat de regimul tarifelor. Or, potrivit doctrinei și practicii constituționale, taxele locale pot avea și un rol de politică publică sau de reglementare, nu doar unul de recuperare a cheltuielilor directe. Limitarea acestora la o structură rigidă de tip „cost-based” contravine caracterului lor juridic distinct și poate genera confuzii între noțiunea de taxă și cea de tarif administrativ;
- noțiunea de „cost rezonabil” este insuficient definită, generând un risc ridicat de litigii și transferând instanțelor rolul de a evalua oportunitatea și structura bugetară a deciziilor locale. Obligația de reevaluare a tuturor taxelor în termen de 12 luni creează, de asemenea, o sarcină administrativă semnificativă pentru autoritățile locale;
- introducerea unor condiționări suplimentare privind stabilirea taxelor locale, inclusiv corelarea strictă cu costul unui serviciu determinabil și instituirea obligației detaliate de fundamentare, riscă să limiteze în mod excesiv autonomia financiară a autorităților administrației publice locale. Deși principiul proporționalității este deja consacrat la nivel constituțional și reflectat în jurisprudență, transpunerea sa într-o formulare rigidă poate genera dificultăți de aplicare practică, în special în situațiile în care serviciile publice au caracter general sau costuri indirecte dificil de individualizat;
- instituirea unei răspunderi administrative pentru nerespectarea obligației de fundamentare poate conduce la creșterea riscului de blocaje decizionale și litigii, fără a exista o evaluare clară a impactului asupra funcționării administrației locale. În absența unei analize privind efectele asupra capacității autorităților locale de a-și asigura resursele necesare finanțării serviciilor publice, propunerea poate crea rigidități suplimentare într-un domeniu care necesită flexibilitate și adaptare la

realitățile locale. De menționat este că un oraș turistic, o zonă industrializată sau o comună agricolă au nevoi, ritmuri de dezvoltare și fluxuri bugetare complet diferite, deoarece există structuri economice la nivel local, astfel că nu se ține cont de acest demers în cadrul proiectului. Uniformizarea prin constrângeri birocratice afectează capacitatea consiliilor locale de a adopta măsuri rapide și adaptate pentru serviciile comunitare;

- propunerea legislativă trebuie să țină cont înainte de toate de impactul economic generat. România are în momentul de față un număr de 3.181 de unități administrativ-teritoriale, iar fiecare dintre acestea adoptă anual un număr considerabil de taxe sau ajustări ale taxelor locale. Dacă presupunem că, în medie, o unitate administrativ-teritorială (UAT) elaborează între 10 și 15 modificări sau reînnoiri de taxe pe an, introducerea obligativității unei note de fundamentare complexe ar genera între 38.000 și 47.000 de documentații suplimentare anual. Prepararea unei astfel de note, conform cerințelor din proiect, respectiv justificarea taxei, descrierea serviciului, estimarea costurilor, analiza impactului bugetar și socio-economic, ar necesita aproximativ 12–20 de ore de muncă specializată pentru fiecare taxă. La un cost mediu salarial de 85 lei pe oră (conform datelor statistice INS pentru 2025), rezultă un efort financiar administrativ cuprins între 48 și 80 milioane lei anual. Aceste costuri nu sunt finanțate prin lege și nu sunt compensate prin beneficii relevante, reprezentând o povară inutilă asupra bugetelor locale. Aproximarea impactului trebuie abordată în contextul în care ar exista expertiza realizării unor note unitare și conforme cu prevederile legislative de bază, însă această expertiză lipsește, mai ales în mediul rural;
- propunerea legislativă obligă autoritățile să publice nota de fundamentare cu cel puțin 30 de zile înainte de adoptarea actului fiscal. Această obligație, combinată cu durata procedurilor publice și cu deliberarea în consiliile locale, conduce la o amânare de aproximativ 30 până la 60 de zile în adoptarea taxelor locale. Dat fiind faptul că aproximativ 73% dintre UAT-uri își aprobă bugetele în primele 45 de zile ale anului, întârzierea ar împinge adoptarea bugetelor într-o perioadă în care investițiile locale deja suferă de blocaje generate de proceduri interne, provocând o scădere a ritmului de execuție a proiectelor publice. Prin instituirea obligației ca orice taxă să fie strict corelată cu costul serviciului prestat și să nu îl depășească, propunerea legislativă transformă toate taxele locale în taxe strict de recuperare a costurilor, fiind impusă o abordare de tip structură de cost. Acest lucru contravine însăși naturii unor taxe precum cele pentru publicitate, parcuri, mijloace de transport sau avize

administrative, care nu reflectă costuri directe, ci au și rol de reglementare a activităților economice locale;

- instituirea obligației de publicare a notei de fundamentare cu minimum 30 de zile înainte de adoptare, coroborată cu termenele prevăzute de legislația privind transparența decizională, se generează o suprapunere procedurală care poate conduce la blocaje administrative. În lipsa unei corelări explicite cu Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, cu modificările și completările ulterioare, există riscul apariției unor neclarități privind natura juridică a notei de fundamentare și regimul său procedural;
- raportarea strictă la costul serviciului prestat ridică dificultăți practice și juridice privind modalitatea de determinare a costurilor indirecte, a cheltuielilor administrative generale și a investițiilor pe termen lung;
- în concluzie, analiza conținutului normativ relevă că soluțiile propuse nu aduc elemente substanțial noi în raport cu cadrul juridic existent și nu creează mecanisme operaționale capabile să producă efecte semnificative asupra practicii administrative:
 - lipsa unei necesități normative reale
Principiul justei așezări a sarcinilor fiscale și cel al proporționalității sunt deja consacrate la nivel constituțional și sunt aplicate în mod constant de instanțele de contencios administrativ. Consacrarea lor explicită în Codul fiscal are caracter reiterativ și nu introduce instrumente juridice suplimentare care să modifice în mod efectiv practica administrativă;
 - caracter predominant declarativ al reglementării
Proiectul stabilește obligații generale privind corelarea taxei cu „*costul rezonabil al serviciului prestat*”, fără a defini criterii, metodologii sau standarde de evaluare. În absența unor instrumente operaționale clare, dispozițiile riscă să rămână la nivel formal, fără impact practic asupra modului de stabilire a taxelor locale;
 - suprapunere cu reglementări existente
Obligația de motivare și fundamentare a actelor administrative, precum și cerințele de transparență decizională sunt deja reglementate prin legislația în vigoare, inclusiv Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională și cadrul general al contenciosului administrativ. Propunerea legislativă nu introduce mecanisme noi de control sau responsabilizare, ci dublează parțial dispoziții existente;
 - posibile dificultăți de aplicare

Noțiunea de „*cost rezonabil al serviciului*” nu este definită și nu ține cont de specificul serviciilor publice locale, unde costurile nu pot fi întotdeauna individualizate sau corelate direct cu un beneficiar determinat. Această formulare poate genera interpretări neunitare și potențiale litigii, fără a oferi o bază tehnică suficientă pentru aplicare uniformă;

- impact practic limitat

Proiectul nu instituie un mecanism clar de verificare, nu definește standarde economice aplicabile și nu creează instrumente suplimentare de control administrativ. În aceste condiții, este puțin probabil ca reglementarea să conducă la modificări semnificative în practica stabilirii taxelor locale;

- propunerea legislativă nu justifică o intervenție legislativă distinctă, având un caracter predominant declarativ și reiterând principii deja consacrate, fără a introduce mecanisme operaționale capabile să producă un impact practic semnificativ;
- de asemenea, propunerea legislativă nu conține dispoziții tranzitorii și nu clarifică aplicabilitatea noilor reguli asupra taxelor deja instituite, ceea ce contravine exigențelor de previzibilitate și claritate impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Președinte,
Sterică FUDULEA



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.03.10
17:02:33 EET