CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL
Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, Bucureşti, cod poştal: 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 Asociaţiei Internaţionale a Consiliilor Economice şi Sociale şi Instituţiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice şi Sociale şi Instituţiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic şi Social este organ consultativ al Parlamentului şi al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înfiinţare, organizare şi funcţionare." *(Art. 141 din Constituţia României revizuită)*

Nr. 7410/11.11.2026

Biroul permanent al Senatului
Bp. 583 12 noiembrie 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea şi completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal şi pentru compensarea veniturilor bugetelor locale (b583/21.10.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare şi funcţionare, Consiliul Economic şi Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea şi completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal şi pentru compensarea veniturilor bugetelor locale (b583/21.10.2026).*

CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, în şedinţa din data de 11.11.2026, desfăşurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare şi funcţionare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare:**

Fundamentarea insuficientă a măsurii şi impactul bugetar necuantificat

Expunerea de motive nu cuantifică impactul bugetar şi amână estimarea pe seama fişei financiare a Guvernului, însă ordinul de mărime poate fi totuşi dedus din datele publice. Doar creşterea impozitului pe mijloacele de transport în 2026 a fost estimată de Guvern la 1,18 miliarde de lei, iar ponderea persoanelor fizice în impozitul pe mijloacele de transport este majoritară în marile municipii.

Instituirea unei scutiri fiscale generale pentru un autoturism deţinut de fiecare persoană fizică determină diminuarea veniturilor proprii ale bugetelor locale, concomitent

cu instituirea unei obligații permanente de compensare din bugetul de stat. Deși inițiatorii prevăd compensarea integrală a veniturilor fiscale nerealizate prin alocarea unor sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, documentația prezentată nu conține o cuantificare efectivă a impactului bugetar, o estimare a numărului beneficiarilor sau o proiecție multianuală a efortului financiar necesar.

În expunerea de motive se precizează că determinarea cuantumului național al compensărilor necesită agregarea informațiilor deținute de organele fiscale locale și că fișa financiară urmează să fie solicitată Guvernului. Această împrejurare confirmă caracterul incomplet al fundamentării financiare disponibile la momentul analizării inițiativei. Potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, propunerile legislative care determină diminuarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor bugetare trebuie însoțite de evaluarea efectelor financiare asupra bugetului general consolidat, inclusiv pentru o perioadă multianuală. Totodată, dispozițiile art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituția României impun respectarea exigențelor privind informarea Guvernului și identificarea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare.

Menționarea sumelor defalcate din TVA constituie identificarea unei categorii de resurse bugetare, însă asigurarea sustenabilității mecanismului propus presupune și determinarea cuantumului necesar, verificarea disponibilității efective a resurselor și evaluarea consecințelor asupra celorlalte destinații finanțate din bugetul de stat. În lipsa acestor elemente, măsura comportă riscul instituirii unor obligații financiare permanente ale bugetului de stat fără o evaluare suficientă a capacității de susținere a acestora, existând riscul creșterii și mai mari a deficitului.

Propunerea scutește impozitul pentru persoana fizică, nu pentru gospodărie, astfel putem ajunge să subvenționăm mai multe autoturisme pentru fiecare gospodărie, indiferent de numărul locuitorilor. Măsura încurajează deținerea unei mașini personale, indiferent de nivelul de poluare al acesteia și subvenționează impozitarea indiferent de venitul persoanelor vizate. Mașina nu este un produs de bază pe care trebuie să îl dețină fiecare cetățean pentru o viață decentă, deci considerăm că nu ar trebui scutit de taxe la nivel universal. Scutirea de impozit ar trebui să fie progresivă și să încurajeze mijloacele de mobilitate cu impact scăzut asupra mediului.

Afectarea autonomiei financiare locale și dependența de transferurile de la bugetul de stat

Impozitul pe mijloacele de transport reprezintă o componentă a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Eliminarea generalizată a acestei surse de venit pentru autoturismul desemnat de fiecare persoană fizică modifică structura finanțării locale și

accentuează dependența autorităților administrației publice locale de transferurile bugetare efectuate la nivel central.

Mecanismul de compensare slăbește responsabilitatea fiscală locală și autonomia financiară pe care pretinde că o protejează. Impozitele pe proprietate sunt, în literatura de specialitate și în recomandările instituțiilor internaționale, sursa cea mai stabilă și mai puțin distorsionantă de finanțare a administrației locale. Ele leagă serviciile publice locale de contribuția vizibilă a comunității. Reforma impozitelor pe proprietate a fost un angajament asumat de România prin PNRR și în negocierile cu Comisia Europeană pentru reducerea deficitului, precum și prin planul fiscal-bugetar structural au termen mediu. Propunerea transformă o sursă proprie de venit într-un transfer condiționat de legea anuală a bugetului de stat, iar consecința este că, în fiecare an, cuantumul compensației va depinde de spațiul bugetar disponibil la nivel central.

Art. 120 și art. 121 din Constituția României consacră principiul autonomiei locale, iar art. 139 alin. (2) stabilește competența autorităților deliberative locale în materia impozitelor și taxelor locale, în limitele și condițiile legii. De asemenea, art. 87 din Codul administrativ recunoaște dreptul unităților administrativ-teritoriale la resurse financiare proprii, corelate cu competențele și atribuțiile exercitate.

Prin urmare, mecanismul de compensare propus poate limita pierderea nominală de venituri, însă nu asigură, prin simpla sa instituire, menținerea aceluiași grad de autonomie financiară. Veniturile fiscale proprii, administrate la nivel local, ar fi înlocuite cu transferuri dependente de alocările bugetare centrale și de funcționarea procedurilor de estimare, certificare și regularizare. Totodată, proiectul nu evaluează riscurile asociate întârzierii virării sumelor, eventualelor diferențe dintre pierderile estimate și cele certificate sau impactului acestor diferențe asupra execuției bugetare locale.

Caracterul nediferențiat al facilității fiscale, echitatea măsurii și distribuirea avantajului fiscal

Expunerea de motive prezintă limitarea la un singur autoturism ca pe o garanție împotriva unui avantaj disproporționat pentru patrimoniile auto multiple. Plafonul limitează numărul de vehicule scutite, însă nu și valoarea scutirii, aceasta fiind nelimitată pentru autoturismul cel mai valoros. Raportarea pe persoană fizică, nu pe gospodărie, deschide, în plus, o cale simplă de optimizare. O gospodărie cu trei autoturisme le poate înmatricula pe numele a trei membri adulți diferiți pentru a obține trei scutiri integrale. În schimb, o familie monoparentală cu un singur autoturism vechi obține o singură scutire, de valoare mică.

Textul nu cuprinde nicio clauză antiabuz pentru transferurile de proprietate între membrii aceleiași familii, făcute în scopul multiplicării scutirii. De aceea, costul bugetar efectiv va depăși orice estimare construită pe structura actuală a rolurilor fiscale.

Altă obiecție privește echitatea orizontală între persoanele care dețin un autoturism și cele care nu dețin. România are un grad de motorizare inferior mediei europene. Potrivit datelor Eurostat, România ocupă penultimul loc în UE la numărul de autoturisme la mia de locuitori. Media UE era de 576 de mașini la mia de locuitori în 2024, iar România se situa la 77% din această medie, adică la aproximativ 444 de autoturisme la mia de locuitori, inclusiv vehiculele deținute de persoane juridice. Ponderea persoanelor care declară că nu își permit financiar o mașină personală a scăzut de la 15,6% în 2024 la 8,1% în 2025. Rămâne însă o categorie numeroasă de persoane care nu dețin un autoturism, fie din lipsă de mijloace, fie pentru că locuiesc în medii urbane în care utilizează transportul public. Aceste persoane nu primesc niciun beneficiu din scutire; în schimb, ele contribuie integral la finanțarea compensației, deoarece sursa indicată este TVA – un impozit plătit de toți consumatorii, inclusiv de cei cu cele mai mici venituri, la fiecare cumpărătură de alimente, medicamente sau utilități. Pentru o gospodărie fără autoturism, măsura înseamnă un transfer net de resurse către gospodăriile care dețin autoturisme, inclusiv către cele de lux. O politică fiscală care finanțează din impozitele pe consum ale celor mai săraci o scutire de impozit pe avere pentru cei mai înstăriți încalcă exigența de așezare justă a sarcinilor fiscale, regăsită în Constituție și invocată chiar de inițiatori.

Scutirea propusă se aplică independent de veniturile beneficiarului, valoarea autoturismului, capacitatea cilindrică, norma de poluare sau alte criterii obiective care ar putea reflecta necesitatea unui sprijin fiscal. În aceste condiții, persoane aflate în situații economice profund diferite beneficiază de aceeași categorie de facilitate, dar valoarea efectivă a avantajului fiscal poate varia considerabil, în funcție de nivelul impozitului care ar fi fost datorat. Astfel, deținătorul unui autoturism cu capacitate cilindrică ridicată poate beneficia de o reducere fiscală substanțial mai mare decât deținătorul unui autoturism cu capacitate cilindrică redusă, fără ca această diferență să fie justificată printr-un obiectiv social cuantificat.

Reglementarea nu demonstrează că resursele publice utilizate pentru finanțarea scutirii vor fi direcționate prioritar către persoanele sau gospodăriile care suportă cele mai mari dificultăți economice. Din perspectiva art. 56 alin. (2) din Constituție, referitor la justa așezare a sarcinilor fiscale, considerăm necesară fundamentarea criteriilor de acordare a facilității prin raportare la capacitatea contributivă, proporționalitatea beneficiului fiscal și efectele redistributive ale măsurii.

Lipsa corelării facilității fiscale cu obiectivele de protecție a mediului și mobilitate sustenabilă

Prin modificările legislative aplicabile începând cu anul fiscal 2026, impozitarea anumitor categorii de autovehicule a fost corelată cu capacitatea cilindrică și norma de

poluare, în vederea diferențierii sarcinii fiscale în funcție de caracteristicile tehnice și de mediu ale acestora, or, introducerea unei scutiri generale pentru primul autoturism al fiecărei persoane fizice reduce aplicabilitatea practică a acestor criterii pentru o categorie largă de contribuabili.

Deși inițiativa nu elimină în mod expres criteriile privind norma de poluare și capacitatea cilindrică, acestea devin lipsite de efect fiscal pentru autoturismele care beneficiază de scutire.

Expunerea de motive recunoaște posibilitatea reducerii efectului stimulativ al componentei de mediu, dar nu prezintă o evaluare a impactului asupra comportamentului de achiziție, păstrării în circulație a vehiculelor mai poluante sau reînnoirii parcului auto.
În cazul deținerii mai multor autoturisme, lăsând la alegerea proprietarului care dintre ele va fi scutit de impozit, din nou, va avea un efect negativ asupra mediului, deoarece va fi ales autoturismul cu impozitul maxim, adică cu norma de poluare cea mai slabă, astfel că propunerea încurajează deținerea unei mașini personale, indiferent de nivelul de poluare al acesteia și subvenționează impozitarea indiferent de venitul persoanelor vizate.

Prin urmare, considerăm necesară evaluarea compatibilității măsurii cu obiectivele politicilor naționale privind reducerea poluării și promovarea mobilității sustenabile, precum și analizarea unor soluții de sprijin fiscal care să păstreze diferențierea în funcție de caracteristicile de mediu ale autovehiculelor. Scutirea de impozit ar trebui să fie progresivă și să încurajeze mijloacele de mobilitate cu impact scăzut asupra mediului.

Vulnerabilități privind administrarea fiscală, verificarea eligibilității și aplicarea unitară a scutirii

Potrivit soluției legislative, scutirea se acordă din oficiu persoanelor fizice care dețin un singur autoturism, în timp ce persoanele care dețin două sau mai multe autoturisme trebuie să își exprime opțiunea pentru vehiculul scutit. Aplicarea corespunzătoare a acestei reguli presupune posibilitatea verificării deținerilor auto ale contribuabilului la nivel național, inclusiv atunci când autovehiculele figurează în evidențele fiscale ale unor unități administrativ-teritoriale diferite.

Proiectul nu reglementează suficient mecanismul de verificare a eligibilității în asemenea situații, identificarea simultană a mai multor scutiri acordate aceleiași persoane și corectarea eventualelor erori din evidențele fiscale. În plus, aplicarea facilității în cazul coproprietății necesită precizări suplimentare privind evidențierea cotelor-părți, actualizarea acestora și stabilirea obligațiilor fiscale rămase în sarcina celorlalți coproprietari.

Președinte,
Sterică FUDULEA