

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 311 / 18.06.2026

Biroul permanent al Senatului

422 / 29.06.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru prevenirea
evaziunii fiscale prin consolidarea mecanismelor de
analiză de risc aferente tranzacțiilor cu valoare ridicată**

Analizând propunerea legislativă pentru prevenirea evaziunii fiscale prin consolidarea mecanismelor de analiză de risc aferente tranzacțiilor cu valoare ridicată (b311/19.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2509/26.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D480/26.05.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea cadrului juridic privind analiza de risc fiscal aferentă tranzacțiilor cu valoare ridicată.

Potrivit Expunerii de motive, prin proiect „se urmărește creșterea gradului de conformare fiscală voluntară, reducerea pierderilor bugetare generate de fraude complexe și protejarea operatorilor economici care își desfășoară activitatea în mod legal și transparent”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Având în vedere dispozițiile alin. (1) al art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la unicitatea reglementării în materie, și în considerarea aspectelor reglementate de **normele preconizate prin prezenta propunere legislativă, apreciem că intervențiile normative din acest domeniu de reglementare ar trebui să vizeze Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.** Amintim, în același context, că prin Legea nr. 241/2005, cu modificările și completările ulterioare, au fost instituite măsuri de prevenire și combatere a infracțiunilor de evaziune fiscală și a unor infracțiuni aflate în legătură cu acestea.

Referitor la principiul unicității reglementării în materie, Curtea Constituțională a reținut că *„Prin aceste soluții legislative, **legea criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, potrivit căruia «reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ (...)**»”* (Decizia nr. 727/2023).

Având în vedere normele preconizate prin proiect, referitor la **nerespectarea principiului unicității în reglementare**, învederăm următoarele:

4.1. În ceea ce privește **obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative**, precizăm că, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare, *„**Codul de procedură fiscală reglementează drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează, cu excepția cazului când prin lege se prevede altfel**”*.

4.2. La textul propus pentru **art. 3 lit. b)** din proiect, în legătură cu definiția noțiunii de „analiză de risc fiscal”, amintim faptul că, prin

art. 1 pct. 3 din Legea nr. 207/2015, „**analiza de risc**” este „**activitatea efectuată de organul fiscal în scopul identificării riscurilor de neconformare în ceea ce privește îndeplinirea de către contribuabil/plătitor a obligațiilor prevăzute de legislația fiscală, de a le evalua, de a le gestiona, precum și de a le utiliza în scopul efectuării activităților de administrare fiscală**”.

La **lit. d)**, cu privire la definiția expresiei „risc fiscal semnificativ”, semnalăm faptul că norma propusă este susceptibilă să creeze un paralelism legislativ cu dispozițiile art. 7 din Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, aspect interzis de art. 16 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia: „*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*”.

Astfel, precizăm că, potrivit **art. 7 alin. (5) din Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare**, procedurile de administrare fiscală se realizează în funcție de clasa/subclasa de risc fiscal în care sunt încadrați contribuabilii, iar potrivit alin. (6) al aceluiași articol, aceștia pot fi încadrați în 3 clase principale de risc, respectiv contribuabili cu risc fiscal mic, mediu și ridicat.

4.3. Cu privire la normele propuse pentru **art. 5 și 6**, referitoare la analiza de risc fiscal și la indicatorii de risc fiscal, semnalăm că acestea se suprapun cu dispozițiile art. 7 alin. (5) - (13) din Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează faptul că procedurile de administrare fiscală se realizează în funcție de clasa/subclasa de risc fiscal în care sunt încadrați contribuabilii, criteriile generale în funcție de care se stabilește clasa/subclasa de risc fiscal și procedurile aferente.

Totodată, semnalăm că, potrivit art. 121 din Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, **selectarea contribuabililor pentru inspecția fiscală se face în funcție de nivelul riscului stabilit pe baza analizei de risc**, iar art. 121¹ reglementează notificarea de conformare transmisă contribuabililor prezumtivi a fi selectați pentru efectuarea inspecției fiscale.

4.4. La textul propus pentru **art. 7 alin. (1)**, referitor la proporționalitatea și buna-credință în aplicarea măsurilor propuse,

precizăm că acest aspect se regăsește la art. 6 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează exercitarea dreptului de apreciere de către organul fiscal în limitele rezonabilității și echității.

4.5. Cu privire la norma propusă pentru **art. 8 alin. (1)** referitoare la informarea contribuabililor, semnalăm că aceasta generează un paralelism legislativ cu Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare, întrucât aceste aspecte sunt deja reglementate atât la art. 7 din actul normativ menționat, care consacră rolul activ al organului fiscal și înștiințarea contribuabilului asupra drepturilor și obligațiilor ce îi revin acestuia în desfășurarea procedurii de administrare a creanțelor fiscale, cât și în cadrul art. 130 alin. (1) din același act normativ, potrivit căruia: *„Contribuabilul/Plătitorul trebuie informat pe parcursul desfășurării inspecției fiscale despre aspectele constatate în cadrul acțiunii de inspecție fiscală, iar la încheierea acesteia, despre constatările și consecințele lor fiscale”*.

În plus, la textul propus la **alin. (3)**, semnalăm că dreptul la apărare al contribuabilului este reglementat deja la alin. (5) al art. 130 din Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare, drept care poate fi exercitat în termen de 5 sau 7 zile lucrătoare, după caz.

4.6. La norma propusă pentru **art. 9 alin. (1) lit. a)**, precizăm că trimiterea la dispozițiile art. 4 din proiect nu este suficientă pentru a stabili care este subiectul activ al contravenției. Avem în vedere faptul că art. 4 nu prevede în mod expres căreia dintre părțile implicate în tranzacție îi revine obligația de raportare.

De asemenea, referitor la normele propuse pentru **lit. b)** și **c)**, menționăm că acestea nu îndeplinesc cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate și nu pot fi aplicate în practică, întrucât sunt redactate într-o manieră generală, care face imposibilă identificarea obligațiilor a căror nerespectare constituie contravenție.

În acest sens, precizăm că din redactare nu rezultă nici care informații sunt avute în vedere de norma de la **lit. b)**, și nici care este subiectul activ al faptei prevăzute la **lit. c)**. În plus, din textul propus pentru **lit. c)** nu rezultă nici care este sfera documentelor la care se referă norma și nici cine anume poate face solicitarea acestora.

Totodată, reglementarea răspunderii contravenționale nu este completă, aplicarea sancțiunilor fiind imposibilă în practică, întrucât articolul nu cuprinde dispoziția referitoare la stabilirea agenților

constatatori, care este obligatorie potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm că, pe lângă caracterul deficitar al redactării articolului în cauză, **contravențiile privind neîndeplinirea obligațiilor declarative, transmiterea de informații incomplete sau incorecte, nerespectarea obligației de furnizare organului fiscal a documentelor solicitate, necesare determinării stării de fapt fiscale, cât și sancționarea acestora cu amendă sunt deja reglementate la art. 336 din Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.**

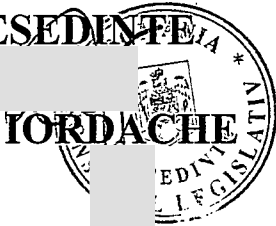
5. Norma propusă prin **art. 2 alin. (3)** este superfluă, întrucât principiul ierarhizării actelor normative presupune respectarea dispozițiilor incidente într-o anumită materie, cu luarea în considerare a nivelului normativ, fără a fi necesară prevederea unei dispoziții dedicate în acest sens.

În același context, referirea, în cadrul normelor care vizează domeniului de aplicare, la respectarea principiului proporționalității este improprie, art. 7 din propunere fiind consacrat acestui principiu.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 590/17.06.2026