



CONSILIUL LEGISLATIV

Procur permanent al Senatului

Ep. 653 09/12/2026

Procur permanent al Senatului

24. 3. 02. 2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru reducerea
controalelor excesive asupra întreprinderilor mici și mijlocii**

Analizând propunerea legislativă pentru reducerea controalelor excesive asupra întreprinderilor mici și mijlocii (b653/04.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6815/08.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1117/09.12.2025,

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. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, a Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, prin proiect se urmărește limitarea numărului de controale efectuate asupra contribuabililor care au calitatea de microîntreprinderi,

întreprinderi mici sau mijlocii la maximum două controale pe parcursul unui an calendaristic.

Potrivit Expunerii de motive, *reglementarea nu exclude controalele în situații motivate, cum ar fi suspiciunile clare de fraudă, accidente de muncă sau reclamațiile justificate, ci doar previne controalele repetitive și nejustificate care afectează competitivitatea IMM - urilor.*

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

3. 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.

4. În raport de prevederile prezentei propuneri legislative, apreciem necesară elaborarea unui studiu de impact, care să stea la baza fundamentării soluțiilor legislative preconizate, cu mențiunea că, potrivit art. 33 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în cazul propunerilor legislative, *„studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare”*.

5. În considerarea aspectelor reglementate prin proiect, semnalăm că acestea **sunt de natură să instituie un paralelism legislativ**, aspect interzis de art. 16 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, după cum urmează:

5.1 La art. I, cu privire la textul propus pentru art. 133¹ alin. (3) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, prin care se reglementează notificarea și durata inspecțiilor fiscale pentru contribuabilii care au calitatea de microîntreprinderi, întreprinderi mici sau mijlocii, precizăm că, aceste aspecte se regăsesc deja reglementate la **art. 122 alin. (2) lit. b) și art. 126 alin. (1) lit. b) și c)** din actul normativ menționat anterior.

5.2 La art. II, cu privire la textul propus pentru art. 20¹ alin. (1) din Legea nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, care prevede, pentru microîntreprinderi, întreprinderile mici sau mijlocii, limitarea numărului de controale la cel mult de două ori pe an, cu notificare prealabilă de minimum 10 zile lucrătoare, semnalăm că, potrivit dispozițiilor art. 19 lit. a) din actul normativ de bază, inspectorii de muncă *„au acces liber, permanent și fără înștiințare*

prealabilă în sediul oricărui angajator și în orice alt loc de muncă organizat de persoane fizice sau juridice”.

Prin urmare, prezenta reglementare **suprapune norme speciale deja existente, dar fără delimitare expresă și armonizare explicită, aspecte care pot genera încălcarea principiului clarității și previzibilității legii.**

Observația este valabilă și pentru norma prevăzută la **art. III**, cu privire la textul propus pentru art. 11¹ din Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor.

Mai mult decât atât, precizăm că, în ceea ce privește anumite riscuri (fraudă, muncă nedeclarată, pericole grave pentru consumatori) **controlul efectiv trebuie să poată fi inopinat, fără notificare prealabilă**, în caz contrar, obligația notificării, **în toate cazurile**, poate să contravină standardelor minime de control reglementate deja de legislația în materie.

6. Reglementarea la nivel național la un număr fix de controale efectuate de autorități ale executivului (ANAF, ITM, ANPC) trebuie privită și din perspectiva calității României de membru al Uniunii Europene, consecutiv a obligațiilor care revin unui stat membru în lumina regulamentelor și directivelor europene incidente.

În acest sens, facem trimitere la prevederile art. 31 alin. (4) din cadrul Directivei (UE) 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, potrivit căreia **„Din proprie inițiativă, autoritățile competente ale statului membru unde este prestat serviciul pot efectua verificări, inspecții și investigații la fața locului, cu condiția ca acele verificări, inspecții și investigații să nu fie discriminatorii, să nu fie motivate de faptul că prestatorul este stabilit într-un alt stat membru și să fie proporționale.”.**

Prin urmare, conform dispozițiilor directivei menționate supra, se face referire la **controale proporționate, și nu numerice**, limitarea controalelor prin plafon numeric putând fi considerată incompatibilă cu regulile privind combaterea fraudei, standardele privind protecția consumatorilor și regulile de siguranță alimentară și sănătate publică.

7. Totodată semnalăm și faptul că, prin normele preconizate prin prezenta propunere se realizează tratarea în mod preferențial a microîntreprinderilor, întreprinderilor mici sau mijlocii față de

companiile mari, **diferențiere care, dacă nu este justificată prin studii sau impact economic, poate fi considerată discriminatorie.**

8. În subsidiar, menționăm că proiectul nu respectă nici cerințele de calitate a legii impuse de normele de tehnică legislativă, subsumate principiului legalității prevăzut de **art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Astfel, la **art. I**, cu referire la textul propus pentru **art. 133¹ alin. (1)**, precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (1) din actul normativ de bază: *„Formele de inspecție fiscală sunt: a) **inspecția fiscală generală**, care reprezintă activitatea de verificare a modului de îndeplinire a tuturor obligațiilor fiscale și a altor obligații prevăzute de legislația fiscală și contabilă ce revin unui contribuabil/plătitor, pentru o perioadă de timp determinată; b) **inspecția fiscală parțială**, care reprezintă activitatea de verificare a modului de îndeplinire a uneia sau mai multor obligații fiscale, precum și a altor obligații prevăzute de legislația fiscală și contabilă, ce revin unui contribuabil/plătitor pentru o perioadă de timp determinată”.*

Prin urmare, noțiunea de **inspecție tematică, pe lângă inspecția fiscală generală și inspecția fiscală parțială**, este impropriu folosită în textul propus, aceasta nefiind definită în legislația specifică.

De asemenea, referitor la faptul că, *numărul controalelor fiscale efectuate de organul fiscal competent nu poate depăși două intervenții pe parcursul unui an calendaristic*, precizăm că, din redactarea normei preconizate nu este clar dacă acestea includ și controalele inopinate sau antifraudă, ori reprezintă doar inspecțiile fiscale propriu-zise, textul propus fiind astfel susceptibil de a determina confuzie în aplicarea legii.

Totodată, precizăm că, în redactarea prezentului demers legislativ, nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ. Astfel, cu titlu de exemplu, menționăm următoarele expresii: *„reducerea controalelor excesive”*; *„indicii temeinice privind săvârșirea unei fraude fiscale, documentate prin note interne”*; *„elemente noi”*; *„contracte aflate în derulare”*, care pot genera abuzuri sau interpretări divergente.

De asemenea, semnalăm lipsa clarității noțiunii de *control* sau *intervenție* din cadrul sintagmei **„numărul controalelor fiscale efectuate de organul fiscal competent nu poate depăși două intervenții pe parcursul unui an calendaristic”**, expresia *„intervenții”* fiind, de altfel, impropriu stilului normativ.

Referitor la cele menționate supra, prin **Decizia nr. 619/2016**, Curtea Constituțională a reținut că „*legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (...).*”

Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

9. În concluzie, instituirea măsurilor preconizate poate conduce la reducerea semnificativă a capacității statului de a combate evaziunea fiscală și munca nedeclarată, deoarece limitarea fixă a controalelor poate facilita evitarea acestora, încuraja comportamentele de risc și poate diminua colectarea veniturilor bugetare.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 6/08.01.2026