

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 493, 14 noiembrie 2025

Biroul permanent al Camerei

518, 24.11.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind declarația
fiscală unică pentru societățile comerciale și întreprinderile
mici și mijlocii (IMM)**

Analizând **propunerea legislativă privind declarația fiscală unică pentru societățile comerciale și întreprinderile mici și mijlocii (IMM)**, (b493/15.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5754/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D883/21.10.2025,

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. Prezenta propunere legislativă are drept obiect de reglementare instituirea Declarației fiscale unice pentru societăți și întreprinderile mici și mijlocii (IMM). Potrivit Expunerii de motive, prin proiect se urmărește crearea unui cadru unitar, simplificat și digitalizat, care să permită depunerea într-un singur document a tuturor obligațiilor fiscale periodice.

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. În raport de prevederile prezentei propuneri legislative, apreciem că acestea sunt de natură să **genereze costuri financiare semnificative imediate, dar și pe termen mediu sau lung**, astfel încât

ar fi 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. Având în vedere dispozițiile alin. (1) al art. 14 din Legea nr. 24/2000, 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. 227/2015 privind Codul fiscal**, cu modificările și completările ulterioare, și **Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală**, cu modificările și completările ulterioare. În caz contrar, vor coexista în acte normative diferite dispoziții distincte care reglementează aceleași relații sociale, contrar normelor de tehnică legislativă care vizează unicitatea reglementării în materie.

Precizăm și faptul că, la momentul actual, se depun mai multe declarații, care au termene diferite de depunere, în funcție de obiectul la care se referă, astfel încât unificarea acestor declarații într-una singură implică schimbarea întregului regim juridic aplicabil societăților și IMM-urilor în ceea ce privește modul de întocmire și de depunere a obligațiilor fiscale care le revin.

Cu titlu de exemplu, menționăm că, potrivit prevederilor art. 42 alin. (1) din Codul fiscal, *„Contribuabilii au obligația să depună o declarație anuală de impozit pe profit până la data de 25 martie inclusiv a anului următor, cu excepția contribuabililor prevăzuți la art. 41 alin. (5) lit. a) și b), alin. (16) și (17), care depun declarația anuală de impozit pe profit până la termenele prevăzute în cadrul acestor alineate”*, în timp ce la art. 56 alin. (1) din Cod, referitor la Plata impozitului și depunerea declarațiilor fiscale, se prevede că *„Calculul și plata impozitului pe veniturile microîntreprinderilor se efectuează trimestrial, până la data de 25 inclusiv a lunii următoare trimestrului pentru care se calculează impozitul”*.

Astfel, soluțiile propuse nu respectă principiul unicității reglementării în materie prevăzut la art. 14 din Legea nr. 24/2000 întrucât vizează impunerea unor obligații fiscale suplimentare printr-o lege specială separată de normele de drept fiscal existente.

Referitor la acest aspect, 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**, exemplificăm următoarele:

5.1. În ceea ce privește **obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative**, precizăm că în Codul fiscal sunt prevăzute obligațiile privind depunerea declarațiilor fiscale de către contribuabili, iar Codul de procedură fiscală reglementează modalitățile de depunere, termenele, cât și aspecte referitoare la controale, contravenții și sancțiuni.

5.2. La textul propus pentru **art. 3 lit. a)** din proiect, referitor la definiția Declarației fiscale unice, precizăm că aceasta este mult prea generală. De altfel, expresia „**declarația unică**” se regăsește la art. 122 alin. (1) din Legea 227/2015, care stabilește *obligația depunerii Declarației unice privind impozitul pe venit și contribuțiile sociale datorate de persoanele fizice*.

În același timp, expresia „**declarația fiscală**” este definită în Legea nr. 207/2015, la art. 1 pct. 17, drept *act întocmit de contribuabil/plătitor, în condițiile și situațiile prevăzute de lege, reprezentând declarația de impunere și declarația informativă*, iar la pct. 18 este definită „**declarația de impunere**”, drept *actul întocmit de contribuabil/plătitor care se referă la:*

*a) **impozitele, taxele și contribuțiile sociale datorate**, în cazul în care, potrivit legii, obligația calculării acestora revine contribuabilului/plătitorului;*

*b) **impozitele, taxele și contribuțiile sociale colectate**, în cazul în care plătitorul are obligația de a calcula, de a reține și de a plăti sau, după caz, de a colecta și de a plăti impozitele, taxele și contribuțiile sociale;*

*c) **bunurile și veniturile impozabile**, precum și alte elemente ale bazei de impozitare, dacă legea prevede declararea acestora.*

Mai mult decât atât, prin nomele preconizate nu se specifică în mod expres declarațiile care urmează să fie înlocuite, ceea ce ar putea conduce la lipsă la claritate și predictibilitate fiscală.

5.3. Cu privire la textul propus pentru **art. 4 alin. (1)**, semnalăm că normele privind informațiile cuprinse în declarațiile fiscale ale contribuabililor cu privire la impozitul pe profit, veniturile

microîntreprinderilor, TVA, contribuțiile sociale, impozitul pe dividende, accize, impozite și taxe locale se regăsesc reglementate în cadrul mai multor norme din Legea nr. 227/2015.

5.4. De asemenea, textele propuse pentru **art. 5, 6, 9 și 10** din proiect, referitoare la modalitățile și termenele de depunere, contravențiile și sancțiunile, generează un paralelism legislativ, întrucât aceste aspecte sunt deja reglementate la nivelul Legii nr. 207/2015.

Prin urmare, apreciem că proiectul ar conduce la schimbarea completă a regimului declarațiilor fiscale pe care trebuie să le depună societățile și IMM-urile, aceasta putându-se realiza doar prin intervenții ample și exprese asupra actelor normative de bază incidente în materie, pentru a se evita instituirea unor duble reglementări în ceea ce privește mecanismele de calcul și declarare a impozitelor. Strict procedural, proiectul ar trebui să cuprindă trei articole numerotate cu cifre romane, respectiv art. I, care să dispună modificarea și completarea Legii nr. 207/2015, art. II, care să dispună modificarea și completarea Legii nr. 227/2015, și art. III, care să reglementeze măsurile cu caracter tranzitoriu necesare pentru implementarea unui asemenea proiect de anvergură.

6. Referitor la textul propunerii legislative, considerăm că acesta, **pentru considerentele prezentate în cele ce urmează în cuprinsul prezentului aviz**, nu îndeplinește în totalitate cerințele prevăzute la art. 8 alin. (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, referitoare la forma de redactare și stilul actelor normative. În această privință, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 30/2016, că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se claritatea, precizia și previzibilitatea pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească. Curtea a mai constatat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate”*.

Or, în ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de act normativ trebuie să le îndeplinească, *„Curtea (...) a constatat că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, «textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce», iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, «actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de*

ortografie». Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ” și „că reglementarea criticată **prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii**”.

Având în vedere cele de mai sus, referitor la normele preconizate prin proiect, menționăm următoarele exemple:

6.1. La art. 5 alin. (1), referitor la expresia „Declarația fiscală unică se depune exclusiv prin mijloace electronice”, este de analizat în ce măsură această limitare nu afectează o parte dintre contribuabili care nu au posibilitatea sau nu știu să depună declarația fiscală prin această modalitate.

La **alin. (3),** cu privire la o eventuală „defecțiune tehnică” care poate apărea, semnalăm faptul că, aceasta ar putea genera un blocaj generalizat la nivelul raportării tuturor impozitelor, taxelor și contribuțiilor simultan. Acest risc major subzistă și în cazul în care anumite câmpuri din declarația fiscală sunt completate în mod greșit sau sunt afectate de erori, putând conduce, printre altele, la penalități nejustificate și întârzieri în rambursările de TVA.

6.2. La art. 6, referitor la termenul de depunere, semnalăm faptul că societățile și întreprinderile mici și mijlocii au regimuri de impozitare diferite, prin urmare și declarațiile fiscale se depun lunar, trimestrial sau anual, după caz.

La **alin. (2),** cu privire la opțiunea contribuabililor de a depune declarația unică anual până la data de 25 martie a anului următor, aceasta ar putea avea printre efecte încetarea distribuirii sumelor încasate către bugetele locale pe parcursul anului pentru care se va depune declarația, multe unități administrativ-teritoriale nemaiputând funcționa în parametri optimi în lipsa banilor proveniți periodic pe parcursul unui an din plata actuală a unor impozite periodice (lunare sau trimestriale) datorate de societăți și IMM-uri. Teoretic, toate veniturile încasate la bugetul local ca urmare a depunerii declarației care se dorește a fi reglementată vor fi decalate pentru anul bugetar viitor.

6.3. La capitolul III, cu privire la denumirea titlului, respectiv Drepturile și obligațiile părților, potrivit normelor de tehnică legislativă, aceasta este improprie denumirii unor capitole dintr-un act normativ,

fiind mai mult specifică contractelor. Totodată, remarcăm faptul că cele două articole, art. 7 și 8 din cadrul capitolului, se referă doar la obligațiile contribuabililor și autorităților fiscale fără a face mențiune și despre drepturile acestora.

6.4. La **art. 9**, precizăm că modalitatea de stabilire a contravențiilor nu îndeplinește cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate specifice dispozițiilor de sancționare.

Astfel, textele sunt redactate succint și se referă, în mod generic, la anumite fapte, fără a se realiza legătura necesară cu dispozițiile prin care sunt stabilite obligațiile (în cazul **lit. a**)) sau cu cele care cuprind reglementări referitoare la anumite documente (în cazul **lit. c**)).

În plus, din redactarea **lit. b**) nu rezultă care anume transmitere de date este avută în vedere, iar din cea a **lit. c**) nu rezultă față de cine trebuie exercitat „refuzul furnizării de documente”, astfel încât fapta să poată constitui contravenție.

6.5. La **art. 10 alin. (1)**, pentru rigoarea reglementării, ar fi trebuit ca stabilirea sancțiunilor să se facă prin utilizarea normelor de trimitere la dispozițiile prin care sunt stabilite contravențiile, și nu prin descrierea faptelor, așa cum se prevede în proiect.

Pe de altă parte, la **alin. (2)**, precizăm că norma potrivit căreia aplicarea sancțiunilor nu înlătură răspunderea penală nu este corectă, întrucât nu ține seama de faptul că, potrivit art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, *legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală*. Prin urmare, o faptă nu poate fi sancționată, în același timp, și drept contravenție și drept infracțiune, așa cum rezultă din textul propus prin proiect.

În plus, precizăm că proiectul nu cuprinde norma referitoare la stabilirea agenților constatați ai contravențiilor, a cărei prevedere expresă este obligatorie, așa cum rezultă din dispozițiile art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căreia „*contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele **anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția**, denumite în mod generic agenți constatați*”.

Totodată, din proiect lipsește și dispoziția necesară referitoare la aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 în ceea ce privește contravențiile prevăzute la art. 9.

6.6. La **art. 11 alin. (4)**, referitor la sintagma „Dispozițiile contrare prezentei legi se abrogă”, menționăm că aceasta nu răspunde exigențelor impuse de art. 65 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia „*În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie*

determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora”.

Prin urmare, proiectul nu respectă cerințele de calitate a legii impuse de normele de tehnică legislativă, subsumate principiului legalității prevăzut de **art. 1 alin. (5) din Constituție**.

7. Cu privire la implementarea propriu-zisă de către Agenția națională de administrare fiscală (ANAF) a platformei în discuție, semnalăm următoarele aspecte:

7.1. Având în vedere volumul mare și diferit de date specifice fiecărei categorii de contribuabili, unificarea tuturor acestor obligații într-un formular unic ar conduce la un model de declarație de o complexitate fiscală ridicată. De asemenea, un asemenea demers ar necesita interconectarea în timp real a bazelor de date ale ANAF și ale altor instituții publice relevante. De aceea, este de analizat dacă, în lipsa unui sistem informatic comun performant, introducerea unei declarații unice nu ar risca blocaje administrative și pierderi de date.

7.2. Referitor la obligația ANAF de a implementa platforma electronică pentru depunerea declarației fiscale unice în termen de 12 luni, semnalăm că un asemenea demers ar putea necesita o perioadă mai îndelungată de timp și ar putea genera costuri semnificative atât imediate, dar și pe termen mediu sau lung.

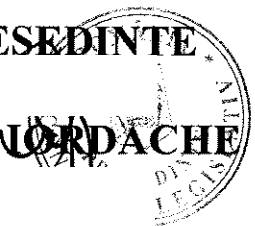
7.3. Reglementarea unei declarații fiscale unice, atât pentru societăți, cât și pentru întreprinderile mici și mijlocii, este de natură să reducă suplețea reglementării și să genereze neclarități în aplicare.

*

* *

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

PREȘEDINTE
Florin CORDACHE



București
Nr. 883/13.11.2025