



Nr. 11245/2025

15-12-2025

Către: **DOAMNA IOANA BRAN - VOINEA**
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Ref. Ia: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 11 decembrie 2025

de la
STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea OUG nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice (Bp. 457/2025, Plx. 521/2025);*
2. *Proiectul de Lege privind înființarea Fondului Moldova – fond de investiții alternativ cu capital public și privat, destinat sprijinirii integrării economice strategice a României și Republicii Moldova (Bp. 380/2025, L. 397/2025);*
3. *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (Bp. 414/2025, Plx. 536/2025);*
4. *Proiectul de Lege pentru modificarea art. 37 alin. (3) și a art. 71 alin. (4) din Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000 (Bp. 309/2025, Plx. 439/2025).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală*, inițiată de domnul deputat AUR Silviu - Octavian Gurlui (Bp. 414/2025, Plx. 536/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou articol, respectiv art. 225¹, care vizează crearea unui mecanism prin care executarea silită pentru obligațiile fiscale ale unui debitor să fie realizată asupra bunurilor și veniturilor altor contribuabili care au datorii la debitorul respectiv. În acest scop, se propune ca organul fiscal să emită un titlu de creanță pe numele contribuabilului care are datorii la debitor.

II. Observații

1. Menționăm că doctrina¹ promovează *principiul libertății de gestiune sau al non-imixtiunii în gestiune* care interzice administrației fiscale să evalueze în mod critic deciziile de gestiune ale întreprinderii.

Astfel, în doctrină, se apreciază că este unanim admis că libertatea de gestiune presupune inclusiv dreptul de a greși, fiind specificat că, în situația în care s-au edictat reglementări ce contravin principiului libertăților comerțului și al libertății de gestiune, ar trebui să aibă caracter excepțional și să nu conducă la normalizarea unor reguli care să lezeze drepturi ce constituie conținutul principiului libertății de gestiune.

Ca urmare, instituțiile statului, prin organele fiscale, nu pot acționa ca organ de recuperare a creanțelor între persoane fizice sau juridice care au calitatea de contribuabil, dar care, din diverse motive, nu își încasează obligațiile civile de la partenerii de afaceri.

Totodată, din punct de vedere tehnic, se propune emiterea unui nou titlu de creanță pe numele persoanei care are datorii la debitor, în condițiile în care există deja un titlu de creanță emis pe numele debitorului în care este individualizată creanța fiscală și care nu are nicio legătură cu obligațiile rezultate din raporturi juridice civile.

2. Este de precizat că, pentru situația în care autoritățile statului nu își achită obligațiile rezultate din contracte, potrivit alin.(3) al art.230 din *Legea nr.207/2015*, în situația în care debitorul are de încasat sume certe, lichide și exigibile de la autorități sau instituții publice, executarea silită se continuă prin poprirea acestor sume ori de câte ori, ulterior comunicării somației, se depune la organul fiscal un document eliberat de autoritatea sau instituția publică respectivă prin care se certifică că sumele sunt certe, lichide și exigibile.

În plus, similar cu procedura civilă, se poate executa o terță persoană în baza unui titlu executoriu emis deja, prin poprirea conturilor bancare ale terților, dacă terțul datorează o sumă de bani debitorului, iar debitorul fiscal nu își achită obligațiile fiscale.

Subliniem că, în prezent, există un mecanism prin care un terț să fie supus executării silite pentru orice sume urmăribile reprezentând venituri și disponibilități bănești în lei și în valută, titluri de valoare sau

¹ Radu Bufan, *Tratat de drept fiscal, vol 1, Teoria generală a dreptului fiscal*, Editura Hamangiu, București, 2016, pag. 142-143

alte bunuri mobile necorporale, deținute și/sau datorate, cu orice titlu, debitorului.

3. Având în vedere obiectul și sfera de aplicare a *Legii nr.207/2015*, precizăm că aceasta 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.

Potrivit alin.(4) al art.2 din *Legea nr.207/2015, Codul de procedură fiscală* nu se aplică pentru administrarea creanțelor bugetare rezultate din raporturile juridice contractuale, cu excepția redevențelor miniere, a redevențelor petroliere și a redevențelor rezultate din contracte de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă, încheiate de Agenția Domeniilor Statului.

În înțelesul *Codului de procedură fiscală*, administrarea creanțelor fiscale este definită la pct.2 al art.1 din *Legea nr.207/2015*, respectiv:

"ca oricare din activitățile desfășurate de organele fiscale în legătură cu:

- a) înregistrarea fiscală a contribuabililor/plătitorilor și a altor subiecte ale raporturilor juridice fiscale;*
- b) declararea, stabilirea, controlul și colectarea creanțelor fiscale;*
- c) soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale;*
- d) asistenta/îndrumarea contribuabililor/plătitorilor, la cerere sau din oficiu;*
- e) aplicarea sancțiunilor în condițiile legii;"*.

Potrivit pct.10 al art.1 din *Codul de procedură fiscală*, creanța fiscală reprezintă *"dreptul la încasarea oricărei sume care se cuvine bugetului general consolidat, reprezentând creanța fiscală principală și creanța fiscală accesorie"*, iar potrivit pct.7 al art.1 din *Legea nr.207/2015*, creanța bugetară reprezintă *"dreptul la încasarea oricărei sume care se cuvine bugetului general consolidat, reprezentând creanța bugetară principală și creanța bugetară accesorie"*.

Totodată, *Legea nr.207/2015* stabilește principiile generale de conduită în administrarea creanțelor fiscale, iar potrivit *principiului legalității*, prevăzut la art. (4), *"creanțele fiscale și obligațiile corespunzătoare ale contribuabilului/plătitorului sunt cele prevăzute de*

lege" și "procedura de administrare a creanțelor fiscale se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legii. Organul fiscal are obligația de a asigura respectarea dispozițiilor legale privind realizarea drepturilor și obligațiilor contribuabilului/plătitorului sau ale altor persoane implicate în procedură."

4. Potrivit Legii nr. 207/2015, după caz, *"subiecte ale raportului juridic fiscal sunt: statul, unitățile administrativ-teritoriale, sau, după caz, subdiviziunile administrativ - teritoriale ale municipiilor, contribuabilul/plătitorul, precum și alte persoane care dobândesc drepturi și obligații în cadrul acestui raport", iar "statul este reprezentat de Ministerul Finanțelor Publice, prin Agenția Națională de Administrare Fiscală (A.N.A.F.) și unitățile subordonate acesteia".*

Conform Hotărârii Guvernului nr.520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu modificările și completările cu ulterioare, A.N.A.F. asigură administrarea impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor venituri bugetare date prin lege în competența sa.

Față de cele menționate mai sus, precizăm că, în activitatea de administrare a creanțelor fiscale, raportul juridic fiscal se naște între organul fiscal și contribuabil, iar debitorul contribuabilului este un terț față de raportul juridic fiscal dintre contribuabil și organul fiscal.

Raportul juridic contractual este o relație în care părțile se află pe o poziție de egalitate juridică, conținutul raportului juridic fiind format din ansamblul drepturilor și obligațiilor subiecților ce participă la raportul juridic, iar aceste drepturi și obligații sunt prevăzute de normele juridice; între contribuabil și debitorul său este un raport juridic civil, nu raport fiscal.

Organele de executare silită utilizează toate sursele de date și informațiile pe care le dețin, în vederea eficientizării activității de executare silită, ținând cont de faptul că aceasta reprezintă una dintre principalele măsuri utilizate în scopul prevenirii acumulării de noi obligații fiscale restante, sens în care se impune fructificarea informațiilor, astfel încât procesul de colectare să devină eficient și productiv.

Plecând de la bazele de date la care administrația fiscală are acces, pentru înființarea popririlor asupra veniturilor pe care debitorii le au de încasat de la terțe persoane, organele de executare silită utilizează informațiile existente în *Sistemul Național RO e-Factura*, în vederea

identificării clienților neîncasați pe care debitorii îi au și pentru care au emis facturi în relațiile contractuale în temeiul contractelor încheiate între părți.

Astfel, în baza acestor informații pe care le deține în vederea recuperării obligațiilor fiscale datorate de către debitori, organul de executare silită procedează la transmiterea către terți, respectiv clienții care datorează sume de bani debitorului, a unei adrese de înființare a popririi asupra sumelor datorate debitorului de către terți.

În prezent, alin.(1) al art.236 din *Codul de procedură fiscală* prevede că sunt supuse executării silite prin poprire orice sume urmăribile reprezentând venituri și disponibilități bănești în lei și în valută, titluri de valoare sau alte bunuri mobile necorporale, deținute și/sau datorate, cu orice titlu, debitorului de către terțe persoane sau pe care aceștia le vor datora și/sau deține în viitor în temeiul unor raporturi juridice existente.

Potrivit alin. 9-11 ale art.236:

"(9) După înființarea popririi, terțul poprit este obligat:

a) să plătească, în termen de 3 zile lucrătoare de la data înființării popririi sau de la data la care creanța devine exigibilă, după caz, organului fiscal suma reținută și cuvenită, în contul indicat de organul de executare silită;

(la 03-02-2020 Litera a) din Articolul 236 , Sectiunea a 2-a , Capitolul VIII , Titlul VII a fost modificată de Punctul 6, Articolul I din ORDONANȚA nr. 5 din 28 ianuarie 2020, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 68 din 31 ianuarie 2020)

b) să indisponibilizeze bunurile mobile necorporale poprite, înștiințând despre aceasta organul de executare silită;

c) în cazul înființării popririi asigurătorii, cu excepția popririi asigurătorii asupra sumelor din conturile bancare, să vireze, de îndată sau după data la care creanța devine exigibilă, organului fiscal suma indicată, în contul de garanții menționat de organul de executare silită. Suma virată reprezintă o garanție în sensul art. 211 lit. a).

(10) În situația în care, la data comunicării adresei de înființare a popririi, terțul poprit nu datorează vreo sumă de bani debitorului urmărit sau nu va datora în viitor asemenea sume în temeiul unor raporturi juridice existente, înștiințează despre acest fapt organul de executare silită în termen de 5 zile de la primirea adresei de înființare a popririi.

(11) În cazul în care sumele datorate debitorului sunt poprite de

mai mulți creditori, terțul poprit anunță în scris despre aceasta pe creditori și procedează la distribuirea sumelor potrivit ordinii de preferință prevăzute la art. 258.”

Astfel, numai în situația în care terțul poprit nu își îndeplinește obligațiile, acesta răspunde în solidar cu debitorul, potrivit prevederilor art.25 din *Legea nr. 207/2015*, caz în care organul fiscal emite Decizie de atragere a răspunderii solidare în limita sumelor sustrase indisponibilizării.

5. Având în vedere că inițiativa legislativă prevede executarea unor creanțe comerciale pe care o terță persoană le datorează debitorului, precizăm că acestei situații îi sunt aplicabile regulile prevăzute de *Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, potrivit prevederilor alin. (3) al art.230 din *Legea nr. 207/2015*, în cazul în care debitorul are de încasat sume certe, lichide și exigibile de la autorități sau instituții publice, executarea silită se continuă prin poprirea acestor sume ori de câte ori, ulterior comunicării somației, se depune la organul fiscal un document eliberat de autoritatea sau instituția publică respectivă prin care se certifică faptul că sumele sunt certe, lichide și exigibile.

Menționăm că, în aplicarea acestor prevederi, a fost elaborat *Ordinul președintelui ANAF nr.3454/2016 pentru aprobarea Procedurii de executare silită în cazul debitorilor care au de încasat sume certe, lichide și exigibile de la autorități sau instituții publice, cu modificările ulterioare*, prin care a fost reglementată modalitatea prin care organele fiscale centrale pot dispune aplicarea măsurilor de executare silită asupra autorităților și instituțiilor publice care au de achitat sume față de diverși debitori.

6. Considerăm că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative ², printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

² Decizia Curții Constituționale a României nr.1/2012, Monitorul Oficial nr.53, publicată în 23 ianuarie 2012

De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, "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".

De asemenea, art. 61 din aceeași lege prevede că modificarea sau completarea actelor normative se face fără a afecta concepția generală a acestora, prin integrarea armonioasă în cuprinsul actului supus modificării ori completării. Amintim că, prin lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate, care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se pot crea și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la *principiul constituțional al legalității* (art. 1 alin. (5) din *Constituție*).

În contextul celor relatate mai sus, prin raportare la soluțiile preconizate în cuprinsul propunerii legislative, semnalăm următoarele aspecte:

Conform art. 2 alin. (1) și (4) și Cap. VIII din *Codul de procedură fiscală*, executarea silită fiscală se face exclusiv de către organele de executare fiscale, în baza unui titlu executoriu, iar raporturile juridice guvernate de această lege sunt „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.”, fiind exceptate „creanțele bugetare rezultate din raporturile juridice contractuale”.

Conform art. 623 din *Legea nr. 134/2010*, "executarea silită a oricărui titlu executoriu, cu excepția celor care au ca obiect venituri datorate bugetului general consolidat sau bugetului Uniunii Europene și bugetului Comunității Europene a Energiei Atomice, se realizează numai de către executorul judecătoresc, chiar dacă prin legi speciale se dispune altfel."

Din cele de mai sus reiese competența exclusivă a organului de executare fiscală în executarea silită a creanțelor izvorâte din raporturi juridice de drept fiscal (care poate fi partajată atunci când prin norme speciale se prevede astfel) și competența exclusivă a executorilor judecătorești de executare a creanțelor izvorâte din raporturi juridice de

drept comun (de la care nu se poate deroga prin norme speciale). Astfel, intenția de reglementare a prezentei propuneri, de a conferi organului de executare fiscală competența de executare potrivit *Codului de procedură fiscală* a creanței izvorâte dintr-un raport de drept comun între debitorul obligației fiscale și un terț, contravine *principiului legalității*, consacrat de art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, în privința calității legii și compatibilității prevederilor cu concepția generală a actelor modificate și a sistemului de drept, precum și *principiului securității juridice*, prin extinderea regimului de drept procesual fiscal asupra unei creanțe de drept comun și împotriva unui terț căruia situația juridică a creditorului său îi este inopozabilă.

7. Totodată, semnalăm faptul că transformarea creanței de drept comun în creanță fiscală (până la limita datoriei către ANAF) poate genera și posibila încălcare a art. 21 din *Constituție* - Accesul liber la justiție.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ilie - Gavril BOLOJAN,



Domnului deputat Sorin - Mihai GRINDEANU
Președintele Camerei Deputaților