

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 212, 20.09.2025

Biroul permanent al Senatului

L. 299, 2.09.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă - LEGEA SOLIDARITĂȚII NAȚIONALE - LEGEA IMPOZITĂRII MARILOR AFACERI ȘI AVERI PROIECT LEGISLATIV DE MODIFICARE A CODULUI FISCAL Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal și A LEGII nr. 256 din 12 noiembrie 2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore

Analizând propunerea legislativă - LEGEA SOLIDARITĂȚII NAȚIONALE - LEGEA IMPOZITĂRII MARILOR AFACERI ȘI AVERI PROIECT LEGISLATIV DE MODIFICARE A CODULUI FISCAL Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal și A LEGII nr. 256 din 12 noiembrie 2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore (b272/25.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3928/30.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D536/01.07.2025,

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 ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Legii nr. 256/2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor

petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, **„proiectul aduce modificări punctuale care au drept scop creșterea veniturilor bugetare** prin impozitarea marilor contribuabili persoane fizice și juridice, cu cote fixe procentuale stabilite pe praguri de venituri și respectiv averi deținute, în vederea suportării deducerilor fiscale oferite contribuabililor care au în întreținere mai multe persoane”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 136 alin. (4) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Din analiza soluțiilor legislative preconizate prin raportare la conținutul **Expunerii de motive**, menționăm că inițiatorul nu prezintă argumentele care fundamentează restrângerea domeniului de aplicare al legii prin eliminarea din cuprinsul actului de bază a referirii la **perimetrele petroliere onshore de adâncime** și din care să rezulte că o astfel de soluție este de natură să contribuie la atingerea scopului propunerii legislative, și anume creșterea veniturilor bugetare. Precizăm că - așa cum rezultă din instrumentul de prezentare și motivare al proiectului de act normativ care a devenit Legea nr. 157/2022, prin care a fost modificată și completată Legea nr. 256/2018 - unul dintre scopurile respectivei intervenții legislative a fost tocmai **reglementarea regimului fiscal pentru perimetrele onshore de adâncime** mai mari de 3000 de metri.

În ceea ce privește motivarea soluțiilor legislative din cuprinsul proiectelor de acte normative, Curtea Constituțională a constatat - de exemplu, prin **Decizia nr. 139/2019** - că *„sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății*

sociale (...). Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate”.

5. Totodată, este de analizat dacă prin includerea în același act normativ a unor dispoziții din domenii diferite, fără legătură între ele, sunt respectate normele de tehnică legislativă referitoare la unicitatea reglementării în materie, ca regulă de sistematizare a legislației, aspect asupra căruia s-a pronunțat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel, Curtea 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», iar «un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act»”* (Decizia nr. 727/2023).

6. La **art. I pct. 2**, semnalăm că textul propus pentru **art. 101 alin. (2)**, prin care se propune creșterea cotei de impunere asupra venitului impozabil lunar din pensii de la 10% la **90%** este susceptibilă de încălcarea dispozițiilor constituționale prevăzute la **art. 44 alin. (1)**, care consacră dreptul de proprietate, **art. 47 alin. (2)**, care consacră dreptul la pensie și **art. 56 alin. (2)**, referitoare la justa așezare a sarcinilor fiscale. Totodată, întrucât textul propus nu ține seama de distincția dintre partea contributivă și cea necontributivă a pensiei și de statuările instanței de contencios constituțional în materia pensiilor de serviciu ale magistraților, soluțiile preconizate sunt susceptibile și de încălcarea **art. 124 alin. (3)**, care consacră independența justiției și ale **art. 147 alin (4) din Constituție**, referitoare la obligativitatea deciziilor Curții Constituționale.

Cu privire la regimul juridic al pensiilor din sistemul public, menționăm că, prin **Decizia nr. 900/2020**, Curtea Constituțională a reținut că *„prin plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, (i) persoana dobândește dreptul la o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții, iar (ii) cuantumul pensiei, stabilit potrivit principiului contributivității, este un drept*

câștigat, care cade sub protecția dispozițiilor art. 47 alin. (2) din Constituție și, implicit, a celor ale art. 44 alin. (1) din Constituție, sub aspectul interesului patrimonial al persoanei, drept al cărui exercițiu nu poate fi restrâns nici măcar temporar, dispozițiile art. 53 din Constituție nefiind incidente în cauză (...)

Cu privire la regimul juridic al pensiilor reglementate prin legi speciale, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că acestea se acordă unor categorii socioprofesionale supuse unui statut special, respectiv persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal. (...)

În ceea ce privește rațiunea instituirii pensiilor de serviciu ale magistraților, Curtea constată că, prin Decizia nr. 20 din 2 februarie 2000, precitată, pronunțată în cadrul unui control de constituționalitate a priori cu privire la o lege prin care se abroga pensia de serviciu a magistraților, Curtea a reținut că pensia de serviciu a fost instituită în vederea stimulării stabilității în serviciu și a formării unei cariere în magistratură. (...)

*Curtea reține că, în stabilirea cuantumului pensiei de serviciu a magistraților, spre deosebire de celelalte categorii profesionale care beneficiază de pensii în regim special, legiuitorul este ținut să respecte principiul independenței justiției, sub aspectul securității financiare a magistraților care impune **asigurarea unor venituri din pensii apropiate celor pe care magistratul le avea în perioada în care era în activitate.***

7. Pentru a se asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri - de exemplu, **Decizia nr. 22/2016** statuând că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**” și că „**respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție**”.

Astfel, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale - de exemplu, **Decizia nr. 845/2020** - „*legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe*”.

Analizând propunerea legislativă, considerăm că prevederile acesteia nu respectă de calitate a legii reținute în jurisprudența Curții Constituționale.

7.1. În ceea ce privește intervenția legislativă asupra Legii nr. 227/2015, la pct. 1, unde se preconizează introducerea art. 18¹ și 18², semnalăm faptul că prin art. III pct. 2 din Legea nr. 296/2023 au fost introduse în structura Codului fiscal art. 18¹ - 18³, astfel încât nu pot fi introduse din nou. Mai mult, în ceea ce privește art. 18², acesta a fost abrogat prin Legea nr. 290/2024.

Pe de altă parte, referitor la textul propus pentru **art. 18¹**, constatăm că acesta prevede un impozit pe venit, însă **nu în mod alternativ** cu impozitul pe profit, așa cum prevede art. 18 din actul normativ de bază. Prin urmare, contribuabilii care intră sub incidența acestei norme ar urma să fie impozitați atât asupra venitului, cât și asupra profitului sau cifrei de afaceri, dacă devin incidente actualele dispoziții ale art. 18¹, norma fiind astfel susceptibilă de încălcarea dispozițiilor **art. 16 alin. (1)** din Constituție, care consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor, raportate la **art. 56 alin. (2)** din Legea fundamentală, referitoare la justa așezare a sarcinilor fiscale.

Reiterăm observațiile referitoare la dubla impozitare și în ceea ce privește textul propus pentru **art. 18²**.

La **pct. 3**, unde se preconizează introducerea Titlului X¹ „Impozitul pe marile averi”, alcătuit din art. 500¹ - 500⁵, semnalăm faptul că în structura Codului fiscal se regăsește Titlul X¹ „Impozitul special pe bunurile imobile și mobile de valoare mare”, alcătuit din art. 500¹ - 500³, aceste elemente structurale fiind introduse prin art. III pct. 65 din Legea nr. 296/2023. În aceste condiții, este necesară revederea soluției legislative preconizate.

De asemenea, sintagma „venituri cumulate cu valoarea câștigurilor”, utilizată în textele propuse pentru **art. 500¹ – 500⁵**, este lipsită de claritate în ceea ce privește stabilirea bazei de impozitare,

motiv pentru care soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, referitoare la principiul legalității, în componenta referitoare la calitatea legii.

7.2. În ceea ce privește intervenția legislativă asupra Legii nr. 256/2018, analizând soluțiile propuse, se constă că la elaborarea proiectului a fost avută în vedere o **formă a actului de bază anterioară republicării din anul 2022**, și nu forma actuală a acestuia. Întrucât, în urma republicării, elementele structurale ale legii s-au modificat, raportarea inițiatorilor la forma anterioară face dificilă identificarea dispozițiilor a căror modificare se propune.

Prin urmare, se impune analizarea și reformularea întregului articol, prin raportare la forma în vigoare a actului normativ de bază, respectiv Legea nr. 256/2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime, **republicată, cu modificările și completările ulterioare**.

Cu titlu de exemplu, menționăm:

- la **pct. 3** se propune modificarea *art. 18*, deși textul propus este similar cu cel de la *art. 19* din actul normativ de bază;

- la **pct. 8** se propune ca la *art. 25* să se introducă o nouă literă după *lit. m)*, deși litera respectivă se încadrează tematic la *art. 26* etc.

Pe de altă parte, introducerea unor dispoziții cu un obiect de reglementare diferit de cel al textelor modificate, creează premisele creării de vid legislativ, cu consecința afectării previzibilității actului normativ de bază. În acest sens, menționăm modificările propuse la *pct. 6* și *7*, care modifică în fapt *art. 21* și *22* din actul normativ de bază.

Totodată, la **pct. 5**, precizăm că potrivit cadrului normativ actual, este stabilit un **impozit pe veniturile suplimentare**, deductibil la calculul impozitului pe profit, progresiv, aplicat diferenței dintre prețul mediu ponderat de vânzare al gazelor naturale și un preț de referință de 45,71 ron/MWh, cu cotele de impozitare ce variază între 15% și 70%, în funcție de nivelul prețului de vânzare. Referitor la ajustările propuse apreciem necesară menținerea acestora în niște marje care să asigure continuitatea unui cadru fiscal competitiv și care să nu descurajeze investițiile în exploatarea gazelor naturale.

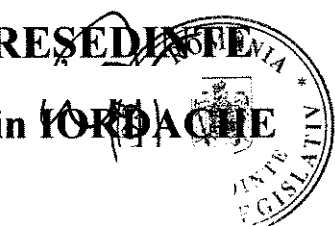
De asemenea, la textul propus pentru **art. 19 alin. (6)**, prin care se dispune ca modelul și conținutul declarației asupra veniturilor suplimentare offshore să fie stabilite prin ordin al președintelui Agenției

Naționale de Administrare Fiscală, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii, semnalăm că, potrivit art. 62 din Legea nr. 24/2000, dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Cum Legea nr. 256/2018 a intrat deja în vigoare, intervenția legislativă nu se poate materializa în forma redată de inițiatori, **impunându-se reconsiderarea acestui punct și redarea printr-un articol distinct, marcat cu cifră romană.**

Reiterăm observația și pentru **pct. 9 și 10**, la textele propuse pentru **art. 33 și 34**, atunci când se face referire la „data intrării în vigoare a prezentei legi”.

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 535/25.07.2025