



PRIM MINISTRU

Senatul Permanent al Senatului
279 / 18.09.2025

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 modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal*, inițiată de domnul senator SOS Petrea Dorin Silviu împreună cu un grup de parlamentari SOS (**Bp. 241/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare *modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul scăderii cotei de impozit asupra dividendelor, de la 16% la 5%.

II. Observații

1. Menționăm că Ministerul Finanțelor, ca parte a Planului Național de Redresare și Reziliență al României, are ca angajament, în domeniul fiscal, revizuirea cadrului fiscal prin care se urmărește alinierea sistemului de impozitare cu actuala și viitoarea etapă de dezvoltare economică a României prin îmbunătățirea structurii veniturilor fiscale, precum și eliminarea distorsiunilor și lacunelor din sistemul fiscal.

Astfel, se urmărește reducerea etapizată a distorsiunilor și stimulentele fiscale excesive, în principal pentru impozitul pe profit,

impozitul pe veniturile microîntreprinderilor, precum și impozitul pe venit și contribuțiile sociale, începând cu anul 2024, fără a fi afectată creșterea economică și dezvoltarea sectoarelor economice.

Ținând seama de aspectele expuse, considerăm necesar ca, la adoptarea propunerilor legislative, să fie luate în considerare implicațiile generate de acestea în evaluarea efectuată din perspectiva angajamentelor din Planul Național de Redresare și Reziliență¹, precum și constrângerile bugetare.

2. Prin Planul Bugetar - Structural Național pe Termen Mediu – 2025-2031 al României² prezentat Comisiei Europene, Guvernul României s-a angajat să asigure o traiectorie de ajustare a deficitului bugetar începând cu anul 2025, printr-o serie de măsuri, inclusiv prin reforme fiscale care au între obiective ajustarea sistemului de facilități fiscale pentru principalele categorii de impozite și taxe, astfel încât să se respecte *principiul impunerii echitabile*, dar și pentru a evita formarea unor distorsiuni în materie de politică fiscală, ceea ce ar presupune generarea unor inechități fiscale între diferite categorii de contribuabili.

Precizăm că măsurile care impactează politica fiscală sunt supuse unui proces amplu de analiză din perspectiva posibilelor efecte structurale, comensurarea impactului în economie și îndeplinirea obiectivelor derivate din țintele asumate de către România aferente Planului Național de Redresare și Reziliență³ și Planului Bugetar - Structural Național pe Termen Mediu - 2025-2031.

3. Referitor la pct. 3 din inițiativa legislativă cu privire la modificarea lit. b) alin. (4) art. 224 din *Codul fiscal*, în ceea ce privește persoanele nerezidente, menționăm că:

- sunt scutite de impozit veniturile din dividende obținute din România de persoanele juridice rezidente în state din Uniunea Europeană

¹ Ministerul Finanțelor trebuie să raporteze progresele înregistrate, înscrise ca angajamente operaționale față de Comisia Europeană, în scopul realizării angajamentelor din PNRR, ce se măsoară, în special, prin îndeplinirea jaloanelor și a țăintelor care reflectă implementarea reformelor și a investițiilor prevăzute în deciziile de punere în aplicare adoptate de Consiliul European, din sfera de competență, fiind enumerate jaloanele și țăintele care s-au îndeplinit în mod satisfăcător, în sensul înregistrării numărului acestora și cu indicarea procentului pe care îl reprezintă în numărul total de jaloane și de ținte stabilite în respectivele decizii de punere în aplicare. După atingerea jaloanelor și a țăintelor relevante convenite, potrivit PNRR, România transmite o cerere justificată, în mod corespunzător, de plată a contribuției financiare și a împrumutului.

² <https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buletin/Nationalmedium-termfiscal-structuralplanRO.pdf>

³ În ceea ce privește reformele prevăzute în PNRR, informațiile sunt publice și disponibile pe site-ul Ministerului Finanțelor
<https://mfinante.gov.ro/documents/35673/8180698/C8reformafiscalasireformapensiilorversiuneaextinsa.pdf>

(UE) cu condiția ca deținerea în capitalul persoanei juridice române să fie de 10% pe o perioadă de un an;

- sunt aplicate potrivit convențiilor de evitare a dublei impuneri încheiate de România cu alte state cote de impozit mai reduse decât cele prevăzute de *Codul fiscal* atât persoanelor fizice nerezidente, cât și persoanelor juridice străine (non UE).

4. Semnalăm faptul că Guvernul României și-a angajat răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra *proiectului de lege privind unele măsuri fiscal-bugetare* Pl-x 230/2025 (actuala *Lege nr. 141/2025*), care conține inclusiv intervenții legislative asupra aceluiași reglementări, respectiv art. 43 alin. (2), art. 97 alin. (7) și art. 224 alin. (4) lit. b) din *Codul fiscal*, în sensul creșterii cotei de impozit asupra dividendelor de la 10% la 16%.

O nouă modificare normativă ar putea crea premisele generării unei situații de instabilitate și incertitudine legislativă, aspect interzis de exigențele instituite prin art. 1 alin. (5) din *Constituția României* și art. 6 alin. (1) din *Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, referitor la *principiul asigurării stabilității soluțiilor legislative în activitatea de legiferare*.

În cazul prezentului demers legislativ, este de o deosebită stringență a se reține jurisprudența recentă a Curții Constituționale în materie fiscal-bugetară, respectiv, *Decizia nr. 357/2025*⁴, ale cărei considerente le redăm mai jos, în scopul susținerii observației sus-amintite:

„112. Curtea a statuat că angajarea răspunderii Guvernului este o procedură complexă ce implică raporturi de natură mixtă, deoarece, pe de o parte, prin conținutul său este un act ce emană de la executiv și, pe de altă parte, prin efectul său, fie produce un act de legiferare, fie se ajunge la demiterea Guvernului. Așa fiind, angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, care, neurmând procedura parlamentară obișnuită, este practic

⁴ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri fiscal-bugetare, în ansamblul său, precum și ale art. II pct. 7 [cu referire la art. 100 alin. (1), (4) și (5) din *Legea nr. 227/2015*] și pct. 12 - 19 [cu referire la art. 153 alin. (1) lit. f³) - f⁴), f⁷) - f⁹), art. 154 alin. (1) lit. c), d), f), h), h¹), h²), j) - l) și o) din *Legea nr. 227/2015*], art. VIII pct. 3 [cu referire la art. 224 alin. (1) lit. c), d), i), k), m) și p) din *Legea nr. 95/2006*] și pct. 7 [cu referire la art. 224 alin. (1⁴) și (1⁵) din *Legea nr. 95/2006*], art. IX pct. 1 [cu referire la art. 17 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005*], art. XIV, art. XV pct. 1 - 4 [cu referire la art. 16 alin. (1), (1²) și (2) și art. 17 alin. (1) - (2¹) din *Legea-cadru nr. 153/2017*], art. XVIII alin. (9), art. XX, art. XXII, art. XXIII alin. (1) - (5) și (7) și art. LVIII din *lege*

adoptată tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute.

113. Curtea a statuat că decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu poate fi cenzurată de Parlament sub aspectul oportunității sale, însă, la nivelul Parlamentului, în condițiile procedurale stabilite prin Constituție și Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, se poate depune și vota o moțiune de cenzură care are drept efect demiterea Guvernului. Moțiunea de cenzură se constituie într-un instrument de natură constituțională pus la îndemâna Parlamentului în vederea realizării controlului parlamentar asupra activității Guvernului (Decizia nr. 1.525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 818 din 7 decembrie 2010).(...)

128. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că angajarea răspunderii Guvernului pe un proiect de lege trebuie să fie realizată ținându-se seama, printre altele, de existența unei urgențe în adoptarea măsurilor preconizate, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate și de aplicarea imediată a legii în cauză (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 20 ianuarie 2011).

129. Recurgerea la procedura angajării răspunderii Guvernului nu poate fi realizată oricum și în orice condiții, deoarece această modalitate de legiferare reprezintă, într-o ordine firească a mecanismelor statului de drept, o excepție. Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu poate fi animată exclusiv de elemente de oportunitate, ci de urgența reglementării domeniului vizat. Or, urgența reglementării se află în legătură directă cu evitarea/prevenirea unei situații iminente sau cel puțin actuale de pericol, fiind indisolubil legată de existența unei situații de fapt ce nu poate fi depășită prin apelarea la procedurile legislative obișnuite. Este adevărat că procedura angajării răspunderii Guvernului nu necesită existența unei situații extraordinare pe care să o rezolve, pentru că, în acest caz, se utilizează un alt instrument legislativ, și anume ordonanța de urgență, însă ea trebuie să se subsumeze unei situații care, fără a fi extraordinară, implică o rezolvare ce nu poate fi amânată. O asemenea abordare se impune pentru că angajarea răspunderii Guvernului presupune ocolirea dezbaterii parlamentare, cu alte cuvinte, limitarea rolului acestuia de unică autoritate legiuitoare a țării. De altfel, legiuitorul constituant, reglementând procedura prevăzută de art. 114 din Constituție, a acceptat o asemenea limitare, fără însă a o echivala cu o procedură de legiferare obișnuită. Prin urmare, o asemenea procedură poate fi folosită în mod

temperat și moderat și doar în condițiile unei nevoi stringente de reglementare, fără ca aceasta să presupună și o situație extraordinară (Decizia nr. 28 din 29 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 168 din 28 februarie 2020, paragraful 72).

130. În expunerea de motive a legii se arată că neadoptarea în regim de urgență a legii criticate poate avea consecințe negative în sensul că ar genera un impact suplimentar asupra deficitului bugetului general consolidat, ceea ce afectează sustenabilitatea finanțelor publice. Aspectele învederate în expunerea de motive întrunesc elementele necesare calificării lor ca fiind o situație urgentă care să impună adoptarea măsurilor conținute în legea criticată. Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea reprezintă o măsură luată în extremis, având în vedere deficitul bugetului general consolidat și necesitatea creșterii veniturilor acestuia. Reglementările adoptate reprezintă un răspuns energic și necesar la situația financiar-bugetară a statului. Rezultă, de asemenea, că se impunea adoptarea unor asemenea măsuri cu maximă celeritate în condițiile în care apelarea la procedura generală de legiferare ar fi însemnat o prelungire în timp a crizei financiar-bugetare a statului și adâncirea deficitului public”.

În contextul măsurilor prezentate în inițiativa legislativă, opinăm în sensul în care o nouă modificare normativă asupra dispozițiilor recent amendate prin angajarea răspunderii Guvernului ar putea crea premisele unei situații de instabilitate și incertitudine legislativă, aspect incompatibil cu exigențele statului de drept, consacrate de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României.

Principiul securității raporturilor juridice și cel al previzibilității legii impun ca reglementările să fie clare, coerente și stabile, pentru a permite destinatarilor lor să își adapteze conduita în mod rezonabil.

Curtea Constituțională a României a reluat, totodată, și definiția conceptului de securitate juridică, prin raportare la *Decizia nr. 454/2018*⁵: *(art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea*

⁵ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 37 [cu referire la art. 402 din Codul de procedură civilă] și pct. 58 [cu referire la art. 497 din Codul de procedură civilă], precum și art. III pct. 3 [cu referire la art. XVIII alin. (2) din Legea nr. 2/2013] și pct. 4 [cu referire la art. XVIII¹ din Legea nr. 2/2013] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale.)

căroră legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale).

Ținând cont de aceste considerente, o intervenție legislativă succesivă asupra aceluiași dispoziții, într-un interval scurt de timp, fără o motivare obiectivă și temeinică, poate fi considerată contrară atât normelor constituționale, cât și jurisprudenței Curții Constituționale privind respectarea *principiului stabilității și previzibilității reglementărilor fiscale*.

Putem conchide, așadar, că instabilitatea legislativă în materie fiscală contravine nu doar *principiului securității juridice*, ci și celui al *protecției încrederii legitime a contribuabililor*.

5. În ceea ce privește titlul inițiativei, având în vedere că prin inițiativa legislativă se preconizează doar modificarea, iar nu și completarea *Legii nr. 227/2015*, acesta trebuia formulat în mod corespunzător. De asemenea, observația rămâne valabilă și pentru partea introductivă a pct. 1-3 ale art. 1 ale inițiativei legislative.

6. Având în vedere faptul că normele metodologice ale *Legii nr. 227/2015* se regăsesc deja în cuprinsul *Hotărârii Guvernului nr. 1/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, ar fi fost necesară reformularea art. III, așa încât modificările aduse prin prezentele măsuri să fie ilustrate în cuprinsul metodologiei actuale.

7. Referitor la conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că acesta nu a fost elaborat cu respectarea cerințelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000*, și anume, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din actul normativ prezentat, instrumentul de prezentare și motivare ar fi trebuit să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Or, raportat la conținutul propriu zis al *Expunerii de motive*, din perspectiva celor expuse mai sus, precizăm că datele oferite în cuprinsul

instrumentului de prezentare atașat sunt insuficiente, în raport de exigențele prevăzute de normele legale în vigoare.

8. Aplicarea măsurii propuse prin inițiativa legislativă determină impact negativ asupra veniturilor bugetare.

Menționăm că legislația în vigoare condiționează promovarea și aprobarea de noi măsuri de realizarea, în prealabil, de către inițiatorii proiectelor de politici publice/acte normative, a unor analize de impact, prin care să fie identificate în concret modalitățile de compensare a impactului bugetar negativ, prin majorarea altor venituri bugetare.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Ilie Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU

Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului