



MINISTERUL FINANTELOR

Agencia Națională de Administrare Fiscală

Cabinet președinte

Nr. 1157 / 06.05.2025



Doamnei RENATE WEBER, Avocatul Poporului

Avocatul Poporului

Strada George Vraca nr. 8, Sector 1, București

Stimată doamnă,

Referitor la sesizarea dumneavoastră nr. 9888/02.04.2025 înregistrată la Cabinet Președinte ANAF cu nr. 1157/02.04.2025, la Cabinet Vicepreședinte ANAF cu nr. A_VAF 319/03.04.2025 și la Direcția Generală Antifraudă Fiscală cu nr. A_DAF 5362/03.04.2025, având ca obiect formularul "Somație" din Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 128/2025 *privind aprobarea modelului și conținutului formularelor și documentelor utilizate în activitatea de control a Direcției generale antifraudă fiscală (OPANAF nr. 128/2025)*, vă comunicăm următoarele:

Potrivit Codului de procedură fiscală, activitatea organelor fiscale are ca obiect verificarea legalității și conformității declarațiilor fiscale, corectitudinii și exactității îndeplinirii obligațiilor în legătură cu stabilirea obligațiilor fiscale de către contribuabil/plătitor, respectării prevederilor legislației fiscale și contabile, stabilirea bazelor de impozitare și diferențelor de obligații fiscale principale precum și prevenirea, descoperirea și combaterea actelor și faptelor de evaziune fiscală și fraudă fiscală.

Evaziunea fiscală este un fenomen ale cărui efecte negative afectează veniturile bugetare și distorsionează mediul de afaceri, scopul primordial constând în recuperarea prejudiciilor cauzate bugetului general consolidat al statului prin faptele de evaziune fiscală. Lupta împotriva acestor fenomene infracționale este considerată o prioritate pentru statul român, fiind o direcție strategică de acțiune din Strategia Națională de Apărare a Țării și a autorităților de aplicare a legii.

Direcția Generală Antifraudă Fiscală a fost înființată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, având ca atribuții principale prevenirea și combaterea evaziunii fiscale. Infracțiunile de evaziune fiscală sunt prevăzute în Legea

Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro
www.anaf.ro

nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările și completările ulterioare.

Controlul antifraudă se desfășoară potrivit prevederilor art. 136 - 137¹ din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 144/2014, cu modificările ulterioare.

Printre atribuțiile inspectorilor antifraudă regăsim la art. 6 alin. (2) din OUG nr. 74/2013, printre altele, dreptul să solicite, să cerceteze și să evalueze activități și/sau operațiuni în vederea stabilirii stării de fapt fiscale și să constate împrejurările în care au fost săvârșite faptele care pot avea consecințe fiscale și nu în ultimul rând să sesizeze organele de urmărire penală dacă în desfășurarea activității specifice constată împrejurări privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală în domeniul financiar-fiscal.

Conform art. 8 din OUG nr. 74/2013, atunci când se constată împrejurări privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală în domeniul financiar-fiscal, se sesizează organele de urmărire penală, aceași obligație regăsindu-se și la art. 349 din Codul de procedură fiscală.

La finalizarea controlului antifraudă se încheie proces-verbal care se comunică contribuabilului în temeiul art. 47 din Codul de procedură fiscală cu menționarea dreptului acestuia de a își exprima punctul de vedere în termen de 5 zile de la comunicare cu privire la constatările organului de control.

Mai mult decât atât, controalele antifraudă pot fi solicitate de organele de urmărire penală în temeiul art. 350 din Codul de procedură fiscală, caz în care se întocmește, de asemenea, proces-verbal care se comunică organelor de urmărire penală.

De remarcat faptul că procesul-verbal nu este act administrativ fiscal și nici titlu de creanță fiscală. În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat prin decizia nr. 228 din 27 aprilie 2023 unde, la pct. 17 din decizie, se arată, cităm:

"17. Curtea a reținut că acest proces-verbal nu este emis în exercitarea atribuțiilor de administrare a impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale, ci în exercitarea atribuțiilor de control tematic, urmărindu-se constatarea, analizarea și evaluarea unui risc fiscal specific al uneia sau mai multor activități economice determinate. Așadar, procesul-verbal de control întocmit de inspectorii antifraudă nu este de natură să producă efecte juridice prin el însuși față de entitatea verificată și nu stabilește creanțe fiscale în sarcina acesteia, astfel încât, indiferent de constatările din cuprinsul său, acesta constituie doar un act premergător unor acte juridice ce urmează a fi întocmite, fie că ele sunt de natură fiscală sau penală."

Problema naturii juridice a proceselor-verbale întocmite de inspectorii antifraudă în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2013, precum și posibilitatea contestării acestora au constituit și obiectul Deciziei nr. 2 din 22 ianuarie 2018,

Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro
www.anaf.ro

pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 februarie 2018, prin care, reținând opinia jurisprudențială majoritară a instanțelor față de problema analizată, instanța supremă a subliniat că procesul-verbal întocmit de inspectorii antifraudă cu ocazia controlului curent, operativ și inopinat sau a controlului tematic nu întrunește trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ fiscal, ci doar constată unele situații faptice și documentare pentru stabilirea stării de fapt fiscale sau constată unele împrejurări privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală și implicațiile fiscale ale acestora.

În contextul expus anterior, evidențiem faptul că OPANAF nr. 128/2025 nu reglementează infracțiuni, ci stabilește formularistica necesară exercitării atribuțiilor legale ale Direcției Generale Antifraudă Fiscală. Actul normativ terțiar nu privește aspecte de natură penală și nici nu reglementează infracțiuni, organele fiscale neavând atribuții în acest sens.

Dispozițiile art. 4 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările și completările ulterioare sunt reglementate de circa 20 de ani, iar formularul "Somație" a fost adoptat pentru punerea în aplicare a competențelor legale în condițiile în care de-a lungul timpului, analizând practica organelor de urmărire penală, s-a constatat că formularul utilizat anterior nu era suficient pentru atragerea răspunderii penale.

Astfel, art. 4 din legea evaziunii fiscale nu reprezintă o noutate, nu a încălcat până în prezent *dreptul la viață, la integritate fizică și psihică, la libertatea individuală* și cu atât mai puțin *dreptul la apărare*.

Introducerea documentului "Somație" asigură o practică unitară la nivelul organelor de control fiscal, acest document fiind reglementat de circa 10 ani și prin ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 3711/2015 *privind modelul și conținutul formularelor și documentelor utilizate în activitatea de inspecție fiscală*. Nici în acest sens nu au fost încălcate până în prezent *dreptul la viață, la integritate fizică și psihică, la libertatea individuală* și cu atât mai puțin *dreptul la apărare*.

OPANAF nr. 128/2025 reglementează formularele și instrucțiunile necesare, utilizate în activitatea Direcției Generale Antifraudă Fiscală.

Activitatea Direcției Generale Antifraudă Fiscală este axată pe prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, iar formularul "Somație" este utilizat în **cazuri excepționale**, doar atunci când în mod repetat, cu intenție, un contribuabil care prezintă un risc fiscal semnificativ refuză să se conformeze și să colaboreze cu organele fiscale și nu dă curs solicitării de a prezenta documentele solicitate prin formularul "Invitație". Prin urmare, refuzul contribuabilului verificat de a da curs celor solicitate prin formularul "Invitație" și prin formularul "Somație" este considerat un

Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro
www.anaf.ro

refuz nejustificat, în caz contrar acesta având dreptul de a solicita o amânare pentru motive obiective și întemeiate.

Prin OPANAF nr. 128/2025 nu se reglementează o nouă infracțiune și nici nu vine în completarea unei alte infracțiuni. OPANAF nr. 128/2025 are un regim juridic ce se subordonează dreptului civil și nicidecum dreptului penal, competența pentru cercetarea penală fiind atributul exclusiv al organelor de urmărire penală.

Prin utilizarea formularului "Somație" nu se aduce niciun fel de atingere drepturilor contribuabilului verificat, refuzul acestuia de a da curs inițial "Invitației" și, ulterior "Somației" putând face obiectul unei sesizări a organelor de urmărire penală, acestea din urmă având competența de a verifica dacă sunt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii prevăzute la art. 4 din Legea nr. 241/2005.

Vă învederăm faptul că documentele "Invitație" și "Somație" sunt documente care se întocmesc în timpul unui control antifraudă, iar la finalizarea controlului antifraudă se încheie un proces-verbal în care sunt consemnate împrejurările privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală în domeniul financiar-fiscal, proces-verbal în baza căruia sunt sesizate organele de urmărire penală competente.

Astfel, apreciem că observațiile dumneavoastră cu privire la nerespectarea dreptului la viață, la integritate fizică și psihică, la libertatea individuală și cu atât mai puțin dreptul la apărare prin utilizarea formularului "Somație" sunt complet nefondate.

Criticile dumneavoastră cu privire la formularul "Somație" nu pot fi primite, acest formular prevăzut în OPANAF nr. 128/2025 neavând puterea juridică pentru o condamnare penală, așa cu se insinuează în cuprinsul sesizării.

Motivația dumneavoastră precum că, prin OPANAF nr. 128/2025 se legiferează o sancțiune..." este vădit nefondată, formularul în sine făcând doar trimitere la o sancțiune prevăzută de un act normativ și anume Legea nr. 241/2005. Mai mult, formularul "Somație" se emite în temeiul art. 56 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală și nicidecum în temeiul art. 4 din Legea nr. 241/2005.

Cu privire la critica dvs. conform căreia prin OPANAF nr. 128/2025 "se numără lipsa de mecanism clar de confirmare a primirii somației și imposibilitatea contestării Somației precum și un termen de conformare mult prea scurt" vă înștiințăm că la pct. 3 din anexa 6b la OPANAF nr. 128/2025 se arată: "Somația se comunică contribuabilului/plătitorului, conform prevederilor art. 47 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare".

Prin urmare nu ne poate fi imputată neclaritatea modalității de comunicare a formularului "Somație", aceasta fiind strict reglementată în Codul de procedură fiscală.

Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro
www.anaf.ro

De asemenea, potrivit principiului „*Nemo censetur legem ignorare*”, necunoașterea sau cunoașterea greșită a legii nu înlătură obligația persoanelor de a se conforma legii și de a răspunde pentru încălcarea ei. În consecință, comunicarea „Somației” se face în strictă conformitate cu dispozițiile legale motiv pentru care observațiile dumneavoastră pe acest aspect sunt nefondate.

Referitor la contestația Somației, precizăm că dreptul la apărare este respectat, din cuprinsul OPANAF nr. 128/2025 nerezultând vreo interdicție în acest sens. Modalitatea de contestare rămâne la aprecierea contribuabilului. Nici în acest sens, critica dumneavoastră nu poate fi primită.

În ce privește „termenul prea scurt” pentru conformare, precizăm că termenul de 15 zile este prevăzut la art. 4 din Legea nr. 241/2005 și nicidecum în OPANAF nr. 128/2025 iar modificarea acestuia nu este atributul ANAF, ci al inițiatorului Legii nr. 241/2005, motiv pentru critica dvs. cu privire la OPANAF nr. 128/2025 este nefondată.

Referitor la precizarea dumneavoastră conform căreia art. 336 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală privește sancționarea aceleiași fapte privind refuzul contribuabilului de a prezenta documentele solicitate precizăm că sancțiunea de la art. 336 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 207/2015 privește nerespectarea prevederilor art. 64 și art. 65 alin. (3) din Codul de procedură fiscală, pe când Somația are ca temei nerespectarea art. 56 din același act normativ. Observațiile dumneavoastră conform cărora *„sancțiunea principală este disproporționată față de fapta săvârșită”* sunt nefondate, OPANAF nr. 128/2025 neavând în cuprinsul acestuia sancțiuni de nicio natură civilă și cu atât mai puțin penală.

Prin urmare sunt două aspecte diferite care nu reprezintă o dublă sancționare, observațiile dumneavoastră, fiind, de asemenea, nefondate.

Referitor la „rezonabilitatea fiscală” invocată de dumneavoastră organul fiscal își exercită dreptul de apreciere în limitele rezonabilității și echității, asigurând o proporție justă între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia. În situația în care un contribuabil nu dă curs solicitării organului fiscal, fără nicio justificare, apreciem că este mai mult decât rezonabil a se aprecia reaua intenție a acestuia, astfel că principiul invocat de dumneavoastră este respectat întocmai.

Mai mult decât atât, utilizarea etapizată a formularelor „Invitație” și „Somație”, reprezintă o fază dintr-un control antifraudă care are la bază o analiză de risc și care are ca obiectiv clarificarea unei stări fiscale prezumptiv neconforme din punct de vedere al respectării obligațiilor fiscale. Astfel, în momentul inițierii unui control antifraudă, în etapa de analiză de risc, sunt configurate indicii privind existența unui comportament fiscal neconform, ceea ce face ca demersul de a iniția un control antifraudă să devină unul rezonabil pentru combaterea evaziunii fiscale și pentru protejarea contribuabililor de bună-credință.

Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro.
www.anaf.ro

Raportat la observațiile dumneavoastră conform cărora OPANAF nr. 128/2025 "ridică probleme semnificative legate de respectarea drepturilor contribuabililor" reiterăm faptul că prezentul ordin nu reglementează vreo sancțiune contravențională și cu atât mai puțin vreo infracțiune motiv pentru care observațiile din sesizare sunt vădit nefondate.

OPANAF nr. 128/2025 nu restricționează dreptul contribuabilului de a solicita o amânare pentru imposibilitate de neaprezentare, acest drept fiind statuat în lege și anume la art. 56 alin. (4) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală. Prin urmare, observațiile dumneavoastră pe acest aspect sunt nefondate.

Invocarea de către dumneavoastră a Convenției Europene a Drepturilor Omului nu își are aplicabilitate întrucât, așa cum s-a arătat anterior, OPANAF nr. 128/2025 nu prevede absolut nicio sancțiune. De asemenea, principiul "*in dubio contra fiscum*" invocat în sesizare nu își are aplicabilitate, în situația de față, neexistând aspecte de natura celor invocate.

Precizarea dumneavoastră conform căreia "*noul ordin tratează orice întârziere în furnizarea documentelor ca pe o încercare de fraudă fiscală, eliminând orice prezumție de bună credință a contribuabilului*" denaturează adevărul întrucât, așa cum s-a invocat anterior, necunoașterea legii nu exonerează de răspundere. Buna credință este reglementată la art. 12 din Codul de procedură fiscală.

În condițiile în care, deși are acest drept, contribuabilul nu dă curs solicitării în mai multe rânduri a organului fiscal de a prezenta înscrisuri sau de a se prezenta la sediul acestuia, devine firesc continuarea procedurii în temeiul actelor normative existente și anume Codul de procedură fiscală și Legea nr. 241/2005.

Potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 207/2015 "*relațiile dintre contribuabil/plătitor și organul fiscal trebuie să fie fundamentate pe bună-credință*", însă acest aspect nu trebuie interpretat abuziv exclusiv în favoarea contribuabilului, acesta din urmă trebuind să își îndeplinească obligațiile și să își exercite drepturile potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege.

Astfel, observația dumneavoastră, conform căreia OPANAF nr. 128/2025 nu respectă exigențele Codului de procedură fiscală sunt nefondate. În ceea ce privește formularul "Somație", respectarea tuturor exigențelor este confirmată și de existența acestui formular de peste 10 ani, în OPANAF nr. 3711/2015 *privind modelul și conținutul formularelor și documentelor utilizate în activitatea de inspecție fiscală*, timp în care nu a existat nicio critică la adresa acestui formular și nici o sesizare din oficiu în acest sens.

Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro
www.anaf.ro

Referitor la observația dumneavoastră conform căreia "reglementarea acestei sancțiuni încalcă drepturile prevăzute la art. 22, 23, 24 și 53 din Constituția României" precizăm că dispozițiile legale invocate nu sunt aplicabile în cauză întrucât, așa cum s-a precizat, ordinul nu reglementează niciun fel de sancțiune, cu atât mai puțin o sancțiune penală. Criticile dumneavoastră privesc dispozițiile art. 4 din Legea nr. 241/2005, act normativ elaborat de Ministerul Justiției și nu pot fi reținute cu privire la OPANAF nr. 128/2025 motiv pentru care apreciem că sunt vădit nefondate.

În consecință, criticile dumneavoastră se fundamentează pe interpretări subiective, pe temeiuri legale neaplicabile în cauză, motiv pentru care nu se impune modificarea Anexei 6a din OPANAF nr. 128/2025.

În condițiile în care criticile dumneavoastră au vizat exclusiv dispozițiile art. 4 din Legea nr. 241/2005, vă rugăm să vă adresați acestei instituții pentru o eventuală modificare a textului de lege.

Cu deosebită considerație,

Nicoleta-Mioara Cîrciumaru
Președinte ANAF



Adresa: Str. Apolodor nr.17, sector 5,
București, CP 050741
Tel/fax: +4021/314.7535
+4021/319.9641
Email: cabinet.presedinte@anaf.ro
www.anaf.ro

