



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 496, 14 noiembrie 2025

Biroul permanent al Senatului

520, 24.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, precum și de modificare și completare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Analizând propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, precum și de modificare și completare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (b496/15.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5754/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D886/21.10.2025,

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. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, precum și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, în ceea ce privește intervențiile legislative asupra Legii nr. 72/2013, este vizată reducerea termenului de plată în raporturile dintre profesioniști de la 60 la 30 de zile calendaristice, prin excepție părțile putând stipula în contract un termen de plată mai mare, în cazul

în care raporturile dintre profesioniști se derulează în baza unor contracte de finanțare nerambursabilă.

Totodată, în ceea ce privește obligația de plată a autorităților contractante, acestea urmează să achite facturile într-un termen de 10 zile calendaristice de la data admiterii cererii de plată și virarea sumei la bugetul instituțiilor publice beneficiare ale proiectelor de interes public local sau județean, finanțate din fonduri europene nerambursabile, în baza contractelor de finanțare încheiate, sau de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești pronunțate în litigiile privind contractele de finanțare.

Referitor la completarea Legii nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, se preconizează reglementarea unei noi categorii de persoane impozabile, care sunt eligibile pentru aplicarea sistemului TVA la încasare.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria **legilor ordinare**, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, 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. Referitor la **Expunerea de motive**, subliniem că aceasta este redactată **succint, insuficient argumentată și nu respectă structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă indicate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi - și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

¹ „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”.

Menționăm că măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă nu sunt justificate în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, după cum urmează:

a) nu se precizează pe ce argumente este întemeiată modificarea termenului de plată de la 60 la 30 de zile calendaristice în raporturile dintre profesioniști de la **art. I pct. 1**, în condițiile în care intervenția legislativă va afecta **toate categoriile de profesioniști**, așadar și pe cei care nu au încheiat contracte de finanțare în vederea realizării unor proiecte de investiții de interes public;

b) nici intervenția legislativă de la **art. 6 alin. (1) lit. d)**, respectiv stabilirea unui termen de plată de 10 zile calendaristice de la data aditerii cererii de plată și virarea sumei de la bugetul instituțiilor publice, beneficiare ale proiectelor de interes public local sau județean finanțate din fonduri europene nerambursabile, în baza contractelor de finanțare încheiate, sau de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești pronunțate în litigiile privind contractele de finanțare, nu este detaliată în instrumentul de prezentare și motivare ce însoțește propunerea legislativă.

În plus, semnalăm că în cuprinsul **Expunerii de motive** nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ, ci exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare, dintre care exemplificăm: *„Proiectul de lege asigură echilibrul contractual”, „practica instanțelor de judecată este în sensul de analiză a contractului de achiziție publică”, „Neaprobarea prezentului proiect de lege are consecințe devastatoare asupra obiectivelor de investiții”*.

5. Referitor la fondul intervențiilor preconizate, menționăm că, potrivit **art. 6 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”*.

Astfel, la **art. I pct. 1**, la textul preconizat pentru **art. 5 alin. (1) teza a doua** din Legea nr. 72/2013, semnalăm că formularea *„sub rezerva ca această clauză să nu fie abuzivă, potrivit art. 12, sau pentru situațiile în care raporturile dintre profesioniști se derulează în baza unor contracte de finanțare nerambursabilă astfel cum sunt*

reglementate în legislația specifică” nu asigură normei claritate, predictibilitate și previzibilitate, fiind redactată fără a respecta exigențele normelor de tehnică legislativă.

Menționăm că utilizarea conjuncției coordonatoare „sau” în cuprinsul sintagmei redată *supra* conduce la interpretarea că acelor raporturi dintre profesioniști care se derulează în baza unor contracte de finanțare nerambursabilă nu li se aplică **condiția obligatorie**, referitoare la **clauza contractuală** cu privire la stabilirea unui termen de plată mai mare, **care nu trebuie să fie abuzivă**, potrivit dispozițiilor **art. 12** din actul normativ de bază². Precizăm că această condiție este prevăzută și în textul Directivei 2011/7/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale, la **art. 3 alin. (5)**³.

Totodată, apreciem că prin intervențiile legislative avute în vedere pentru **art. 6 alin. (1) lit. d)**, se stabilesc **alte condiții de exigibilitate a plății** față de cele stabilite de prevederile **art. 4 alin. (3) lit. a)** din Directiva 2011/7/UE⁴, respectiv se intenționează ca, în cazul contractelor de finanțare încheiate de autoritățile publice „beneficiare ale proiectelor de interes public local sau județean finanțate din fonduri nerambursabile de la bugetul de stat sau din fonduri europene nerambursabile” plata să se efectueze „în termen de 10 zile calendaristice **de la data admiterii cererii de plată și virarea sumei la bugetul instituțiilor publice**” de către autorități de management sau organisme intermediare, respectiv „de la data rămânerii definitive a hotărârilor judecătorești pronunțate în litigiile privind contractele de finanțare”. Menționăm că **dispozițiile art. 4 alin. (3) lit. a) din Directiva 2011/7/UE au fost transpuse în legislația națională la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 72/2013**, fiind menținute aceleași condiții de exigibilitate a plății.

² Art. 12 - Practica sau clauza contractuală prin care se stabilește în mod vădit inechitabil, în raport cu creditorul, termenul de plată, nivelul dobânzii pentru plata întârziată sau al daunelor-interese suplimentare este considerată abuzivă.

³ Art. 3 alin. (5) - Statele membre se asigură că termenul de plată stabilit în contract nu depășește 60 de zile calendaristice, în afara cazului în care contractul prevede în mod expres dispoziții contrare și cu condiția ca acest lucru să nu fie vădit inechitabil pentru creditor, în înțelesul articolului 7.

⁴ Art. 4 alin. (3) - Statele membre garantează că în tranzacțiile comerciale în care debitorul este o autoritate publică: (a) termenul de plată nu depășește vreunul dintre următoarele termene:

- (i) 30 de zile calendaristice de la data primirii de către debitor a facturii sau a unei cereri echivalente de plată;
- (ii) 30 de zile calendaristice de la data primirii bunurilor sau serviciilor, dacă data primirii facturii sau a unei cereri echivalente de plată nu este certă;
- (iii) 30 de zile calendaristice de la data primirii bunurilor sau serviciilor, dacă debitorul primește factura sau o cerere echivalentă de plată anterior primirii bunurilor sau serviciilor;
- (iv) 30 de zile calendaristice de la data recepției sau a verificării, dacă prin lege sau prin contract este prevăzută o procedură de recepție sau verificare, prin care se stabilește conformitatea contractuală a bunurilor sau serviciilor, și dacă debitorul primește factura sau o cerere echivalentă de plată anterior sau la data în care are loc această recepție sau verificare.

Subliniem că într-o asemenea situație se creează un **dezechilibru contractual**, iar măsurile vizate sunt în dezavantajul operatorilor economici, plata fiind în acest caz condiționată de acțiunea unui terț, respectiv de virarea sumelor de către autoritatea de management, și nu de **data primirii facturii** sau a **bunurilor/serviciilor**, respectiv de **data recepției** sau a **verificării**, așa cum prevede textul actului european transpus în legislația națională.

Menționăm că, la art. 12 alin. (3), Directiva 2011/7/UE prevede că statele membre pot **menține** sau **adopta** dispoziții legale **mai favorabile creditorului** decât cele necesare pentru respectarea prevederilor actului european, însă condiționarea plății de acțiunea unui terț nu poate fi interpretată în sensul creării unor condiții mai favorabile pentru creditor, ci dimpotrivă, acesta va fi dezavantajat întrucât, în fapt, va fi plătit într-un termen ce poate depăși termenele stabilite de normele europene, iar plata este condiționată de evenimente ce nu se află sub controlul niciuneia dintre părțile contractante.

În consecință, operatorul economic poate ajunge într-un blocaj financiar, fiind în situația de a-și fi executat corespunzător obligațiile asumate și de a suporta costurile aferente, fără însă a încasa contravaloarea prestației într-un termen previzibil, care să îi asigure continuarea afacerii.

Din această perspectivă, este de analizat în ce măsură se pot găsi soluții pentru eficientizarea soluționării cererilor de plată de către autoritățile de management sau organismele intermediare, astfel încât să se respecte dispozițiile cu privire la plată, obligatorii potrivit normelor europene și naționale, după cum am arătat *supra*.

Precizăm că, potrivit **art. 288** din **TFUE**, „Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la **rezultatul** care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește **forma și mijloacele**”.

În aceste sens, subliniem faptul că statele membre nu pot, prin actele normative naționale, să reglementeze situații ce reprezintă **excepții** față de dispozițiile actelor europene ce fac obiectul transunerii, fără a **afecta** implicit procesul de transpunere la nivelul dreptului intern.

Așadar, promovarea prezentului proiect de act normativ este de natură să afecteze îndeplinirea angajamentelor asumate de țara noastră, ca stat membru ale Uniunii Europene, iar în situația în care acesta va fi adoptat în forma transmisă spre avizare, semnalăm că există riscul declanșării unei proceduri de *infringement* împotriva României.

În plus, semnalăm că, prin reglementarea unui **regim diferit** în ceea ce privește plata aplicabilă contractelor finanțate din fonduri

nerambursabile, se creează o **inegalitate juridică** între operatorii economici care furnizează aceleași servicii/bunuri, în aceleași condiții, dar care sunt supuși unor regimuri diferite de plată, în funcție de sursa de finanțare a autorității contractante, după cum se arată și în avizul nefavorabil, emis de Consiliul Economic și Social nr. 6478/05.11.2025.

În ceea ce privește intervențiile legislative preconizate la **art. II**, este de analizat în ce măsură propunerea legislativă excedează prevederilor Directivei 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în ceea ce privește aplicarea sistemului TVA la încasare, întrucât și textul acestei directive a fost transpus în legislația națională prin mai multe acte normative.

Subliniem că nici sub aspectul **redactării** și **structurării** normelor, propunerea legislativă nu respectă exigențele de tehnică legislativă.

În acest sens, menționăm redactarea eronată a **titlului**, a **părților introductive** și a **părților dispozitive** aferente punctelor de la **art. I** și **II**; redarea **părții dispozitive** a **alin. (3)** de la **art. 282** din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, deși aceasta nu este modificată în raport cu textul *de lege lata*; marcarea intervențiilor legislative de la **art. III** ca alineate și nu ca puncte; utilizarea unor sintagme lipsite de claritate, precum „*încheiate în baza contractelor de finanțare aflate în derulare privind termenul prevăzut de dispozițiile prezentei legi*” de la **art. III alin. (1)**.

Totodată, la **art. II, pct. 4**, textul preconizat pentru **art. 282 alin. (12)** ar fi trebuit să fie redactat în cadrul unui **articol roman distinct**.

În plus, la **art. III alin. (3)**, semnalăm că, în ceea ce privește data intrării în vigoare, sunt incidente prevederile **art. 4 alin. (1)** din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I*”.

*

* * *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 888/13.11.2025