



PRIM MINISTRU

Sediu Parlamentului României

520 / 29.1.2026

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 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*, inițiată de domnul deputat PSD Govor Mircea împreună cu un grup de parlamentari PSD (**Bp. 496/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare 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, cu modificările ulterioare, și a Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se corelarea obligației de plată din contractul de achiziție publică cu modalitatea de finanțare a obiectivului de investiție, precum și crearea posibilității legale ca operatorul economic să opteze pentru plata TVA la încasare.

Potrivit *Expunerii de motive*, prin măsurile propuse se previne acumularea de dobânzi și penalități în sarcina unităților administrativ-

teritoriale, accesorii care, de multe ori, dublează costurile cu investiția, astfel încât se reduce deficitul bugetar.

II. Observații

1. Referitor la art. II din inițiativa legislativă, prin care se propune modificarea și completarea art.282 din *Codul fiscal*, precizăm următoarele:

Din punct de vedere al modalității în care a fost formulată inițiativa legislativă, considerăm că textul nu e redactat în mod clar, astfel că nu rezultă intenția de reglementare.

Plecând de la premisa că se intenționează introducerea unei noi categorii de persoane care să poată opta pentru aplicarea sistemului TVA la încasare, respectiv persoanele care livrează bunuri/prestează servicii către instituții publice (pentru anumite proiecte, în anumite condiții de finanțare), cu condiția ca depășirea plafonului de 4.500.000 lei să fie exclusiv rezultatul contractelor de achiziții publice încheiate cu instituțiile și autoritățile publice locale și județene (nu se înțelege dacă aceste contracte sunt aceleași cu cele pentru care se propune aplicarea sistemului TVA la încasare, respectiv vorbim despre aceleași instituții, același mod de finanțare etc).

Precizăm că din textul inițiativei legislative nu reiese dacă depășirea plafonului cifrei de afaceri în anul calendaristic precedent se referă la cifra de afaceri totală a persoanei impozabile sau numai la cifra de afaceri realizată din operațiuni rezultate din contractele de achiziții publice încheiate cu instituțiile și autoritățile publice. Astfel, avem în vedere că textul propus trimite la cifra de afaceri prevăzută la lit. a) de la alin.(3) al art.282 din *Codul fiscal*, cifră de afaceri definită ca fiind constituită din valoarea totală a livrărilor de bunuri și a prestărilor de servicii taxabile și/sau scutite de TVA, precum și a operațiunilor rezultate din activități economice pentru care locul livrării/prestării se consideră ca fiind în străinătate, conform prevederilor art.275 și art.278, realizate în cursul anului calendaristic.

Menționăm că, odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, legislația națională în domeniul TVA a fost armonizată cu acquis-ul comunitar în materie, a cărei componentă principală este reprezentată de

Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al TVA, cu modificările și completările ulterioare (Directiva TVA).

Astfel, *Directiva TVA* prevede posibilitatea statelor membre de a reglementa, prin derogare de la regulile generale care stabilesc faptul generator și exigibilitatea TVA pentru livrări de bunuri/prestări de servicii, ca TVA să devină exigibilă, pentru anumite operațiuni sau categorii de persoane impozabile, cel târziu la data încasării plății [art.66 lit. b) din *Directiva TVA*].

Totodată, *Directiva TVA* prevede și posibilitatea statelor membre de a reglementa, în cadrul unui sistem opțional, ca dreptul de deducere al unei persoane impozabile a cărei TVA devine exigibilă numai în conformitate cu art.66 lit. b) să fie amânat până în momentul în care TVA pentru bunurile sau serviciile care i-au fost livrate/prestate a fost plătită furnizorului său (art.167a primul paragraf din *Directiva TVA*).

Pentru aplicarea acestui sistem opțional, statele membre trebuie să stabilească un plafon de maximum 2.000.000 euro sau echivalentul în monedă națională, prin raportare la cifra de afaceri anuală a persoanei impozabile care utilizează sistemul (art.167a al doilea paragraf din *Directiva TVA*).

România a făcut deja uz de cele două posibilități oferite de *Directiva TVA*, implementând în legislația națională în domeniul TVA (alin. (3) al art. 282 din *Codul fiscal*) un sistem opțional de TVA la încasare, care constă atât în amânarea exigibilității TVA până la data încasării plății de la clienți, cât și în amânarea dreptului de deducere a TVA până la momentul plății taxei către furnizori/prestatori de către persoana care aplică acest sistem. În cadrul acestui sistem (național) opțional, sunt eligibile pentru aplicare doar persoanele impozabile a căror cifră de afaceri în anul calendaristic precedent nu a depășit plafonul de 4.500.000 lei (lit. a) de la alin. (3) al art. 282 din *Codul fiscal*).

Potrivit *Expunerii de motive*, inițiativa legislativă are în vedere că, în practică, în majoritatea cazurilor, statul nu își îndeplinește la termenul stabilit prin contract obligațiile de plată a bunurilor/serviciilor primite, astfel că măsura ar viza corectarea acestei situații prin colectarea și plata TVA către bugetul de stat la momentul la care statul își onorează obligația de plată către furnizor/prestator.

Așadar, s-ar înțelege că scopul avut în vedere de inițiativa legislativă este de amânare a exigibilității TVA până la data încasării plății pentru operațiunile realizate către clienți – instituții publice (deși

din modalitatea de redactare a textului de lege se înțelege că măsura privind amânarea colectării taxei se aplică pentru toate operațiunile derulate de persoanele impozabile care emit și facturi în relația cu instituții publice), chiar dacă cifra de afaceri realizată în anul precedent depășește plafonul de 4.500.000 lei, dar depășirea este rezultatul contractelor de achiziții publice încheiate cu instituțiile publice sau autoritățile publice. Or, așa cum am precizat anterior, sistemul TVA la încasare, astfel cum a fost implementat în legislația națională, este un sistem integrat prin care se amână atât exigibilitatea TVA, cât și dreptul de deducere. Din inițiativa legislativă nu rezultă că ar viza introducerea unui sistem TVA la încasare diferit pentru aceste persoane, respectiv un sistem în care să nu se amâne și deducerea taxei.

Prin urmare, adoptarea unui sistem opțional de TVA la încasare fără stabilirea unui plafon, potrivit propunerii formulate, nu ar respecta prevederile comunitare menționate anterior care prevăd pentru acest sistem un plafon de 2.000.000 euro sau echivalentul în monedă națională.

Totodată, deși *Directiva TVA* nu prevede în mod expres, sistemul TVA la încasare este văzut ca o măsură de sprijin a întreprinderilor mici și mijlocii, acesta constituind o derogare de la regulile normale de exigibilitate a TVA.

În acest sens, menționăm considerentul 4 din preambulul *Directivei 2010/45/EU* prin care a fost modificată *Directiva TVA*, în sensul introducerii art.167a, potrivit căruia, pentru a sprijini întreprinderile mici și mijlocii care întâmpină dificultăți în a plăti TVA autorităților competente înainte de a fi încasat plățile de la clienți, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a permite aplicarea unui sistem de TVA la încasare care permite furnizorului să plătească TVA autorității competente în momentul încasării plății pentru o livrare/prestare și care îi determină dreptul de deducere în momentul achitării livrărilor/prestărilor către furnizorii/prestatorii săi. În acest scop ar trebui să li se permită statelor membre să introducă un sistem opțional de TVA la încasare care să nu aibă un efect negativ asupra fluxului de numerar legat de încasările din TVA.

Chiar dacă *Directiva TVA* nu prevede expres aplicarea sistemului TVA la încasare doar pentru întreprinderile mici și mijlocii, dacă analizăm prevederile din *Directiva TVA*, împreună cu considerentul 4 din preambulul *Directivei 2010/45/EU*, ar rezulta că, în fapt, măsura se

adreasează doar acestor persoane, sens în care a fost stabilit plafonul de până la 2.000.000 euro, bazat pe cifra de afaceri dintr-un an calendaristic.

Totodată, menționăm că introducerea unei astfel de măsuri în forma propusă ar conduce la dificultăți practice atât pentru persoanele impozabile în cauză, cât și pentru organele de control, din perspectiva urmăririi depășirii unui plafon doar din anumite contracte, și a încadrării contractelor în categoria celor menționate în inițiativa legislativă.

2. Aplicarea prevederilor art. II din inițiativa legislativă, respectiv introducerea unei noi categorii de persoane care să poată opta, în anumite condiții, pentru aplicarea sistemului TVA la încasare în relația cu instituțiile publice locale (așa cum sunt definite la pct. 39 de la alin. (1) al art. 2 din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele locale, cu modificările și completările ulterioare*) poate genera impact asupra veniturilor din taxa pe valoarea adăugată doar în condițiile în care instituțiile publice nu își respectă termenele de plată stabilite cu aceste persoane.

3. Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*¹, soluțiile pe care le cuprinde inițiativa legislativă trebuie să fie temeinic fundamentate, iar instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. De asemenea, inițiativa trebuie să includă, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Referitor la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională a statuat următoarele: „*deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act*

¹ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

În acest context, semnalăm că *Expunerea de motive* nu respectă structura prevăzută de dispozițiile ante-menționate, având în vedere că nu sunt indicate lucrările de cercetare, evaluările statistice, referirile la documente de politici publice și nu sunt indicate consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

4. Cu privire la art. I pct. 1, al inițiativei legislative în conformitate cu cerințele art. 50 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000* în materia normei de trimitere, se impune indicarea titlului, a numărului și a celorlalte elemente de identificare care corespund legislației specifice ce reglementează contractele de finanțare nerambursabilă, menționată în teza finală a textului propus.

5. Precizăm că s-ar fi impus numerotarea punctelor corespondente art. II din cuprinsul prezentei inițiative ca fiind pct. 1 și 2, deoarece acestea nu fac parte din art. I și nu reprezintă modificări asupra aceluiași act normativ.

6. Cu privire la art. II pct. 3 al inițiativei legislative, semnalăm că s-ar fi impus reformularea acestuia din considerente de claritate și previzibilitate. Astfel, din sintagma „*a căror încasare a facturilor depinde de virarea sumelor la bugetul instituțiilor publice*” nu reiese care este relația de interdependență dintre încasarea facturilor de către persoanele impozabile și virarea sumelor (a căror destinație nu este specificată) la bugetul instituțiilor publice. Similar, referirea la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești este realizată prin conjuncția adversativă „*sau*”, fără să reiasă care este ipoteza principală la care se raportează aceasta. În plus, mențiunea din partea finală potrivit căreia plafonul cifrei de afaceri „*să fie exclusiv rezultatul contractelor de achiziții publice*” trebuie clarificată, deoarece norma nu este suficient de

explicită pentru cuantificarea contribuției contractelor de achiziții publice la cifra de afaceri a persoanelor impozabile.

7. Referitor la art. II pct. 4 al inițiativei legislative, învederăm că aceste prevederi ar fi trebuit incluse în cadrul dispozițiilor finale ale inițiativei legislative, conform art. 55 alin. (1) și (2) din cuprinsul *Legii nr. 24/2000*, deoarece ele privesc aplicarea legii și modificarea normelor de aplicare, care sunt cuprinse într-un alt act normativ decât cel ce face obiectul art. II.

8. Precizăm, la art. III al inițiativei legislative, cu titlu general, că normele tranzitorii trebuie să respecte dispozițiile art. 26 și 54 din *Legea nr. 24/2000*², în sensul în care să soluționeze conflictul de legi în timp și să evite aplicarea cu caracter retroactiv a noii reglementări. În acest sens, apreciem că ar fi fost necesară reformularea art. III alin. (1) și (2), întrucât din forma actuală nu este clar care este legea aplicabilă contractelor în derulare, atunci când părțile nu încheie acte adiționale care să prevadă aplicabilitatea dispozițiilor prezentei legi.

De asemenea, cu privire la art. III din cuprinsul inițiativei legislative, în ceea ce privește intrarea în vigoare a dispozițiilor art. II, apreciem că ar fi trebuit să se aibă în vedere și prevederile art. 4 alin. (1) din *Legea nr. 227/2015*, potrivit căreia „*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*”. Totodată, în acord cu prevederile art. 16 din *Legea nr. 24/2000* privind interzicerea paralelismelor legislative, semnalăm că ar fi fost necesară eliminarea textului art. III alin.(3), deoarece reia întru totul prevederile art. 78 din *Constituția României* și art. 12 din *Legea nr.24/2000*.

²Art. 26 Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

Art. 54 (1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

(2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive.

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