



CONSILIUL LEGISLATIV

Document nr. 31 Senatului

Ep. 253/28 mar 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2018 privind acordarea biletelor de valoare și modificarea Legii nr.227/2025 – Codul fiscal

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2018 privind acordarea biletelor de valoare și modificarea Legii nr.227/2025 – Codul fiscal (b253/27.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2069/04.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D418/05.05.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

367. 8.06.2026

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 de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, cu modificările și completările ulterioare, precum și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, intervențiile legislative vizează „*extinderea sistemului biletelor de valoare reglementat de Legea nr. 165/2018 prin introducerea unei noi categorii – tichetele de combustibil, destinate sprijinirii mobilității forței de muncă și modificarea Legii nr. 227/2015 – Codul fiscal pentru corelarea legislației*”.

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. Semnalăm faptul că simultan cu prezentul proiect a fost trimisă spre avizare o altă propunere legislativă care are ca obiect de reglementare intervenții legislative asupra acelorași acte normative, respectiv *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 25 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și completarea Legii nr. 165/2018 privind acordarea biletelor de valoare* (b260/29.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2069/04.05.2026.

Pentru sistematizarea legislației și promovarea unor soluții unitare, sugerăm dezbateră concomitentă a acestor proiecte, în vederea adoptării unui singur act normativ.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă **structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Dispozițiile articolului menționat impun ca instrumentul de motivare 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** pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Astfel, menționăm că **simpla precizare**, la nivel **declarativ**, în cuprinsul **Expunerii de motive**, a unora dintre elementele enumerate *supra* nu înseamnă că au fost îndeplinite cerințele impuse de **art. 31** din aceeași lege și **nici nu este în măsură să asigure justificarea măsurilor preconizate prin prezentul proiect**.

Totodată, o parte din modificările preconizate prin prezenta propunere nu sunt detaliate în cuprinsul **Expunerii de motive**. Menționăm, cu titlu de exemplu, **art. I cel de-al doilea pct. 2**, textul propus pentru **art. 14¹ alin. (2)**, care prevede că „*Valoarea maximă acordată nu poate depăși 1500 lei/lună/salariat*” sau **art. II**, care vizează completarea Legii nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „*În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște*

rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

De asemenea, prin Decizia nr. 139/2019, Curtea Constituțională a statuat și că *„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. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”.*

6. Referitor la **soluțiile legislative** preconizate în prezenta propunere, semnalăm că, potrivit **art. 6 alin. (1) prima teză** 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”*, iar conform prevederilor **art. 24 alin. (1)** *„Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”.*

În ceea ce privește **modul de redactare a prezentei propuneri**, subliniem că acesta prezintă **imperfecțiuni de tehnică legislativă**, normele de tehnică legislativă fiind obligatorii în elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, astfel cum prevede **art. 3 alin. (1)** din legea precizată *supra*.

De asemenea, precizăm că normele preconizate prin prezenta propunere au **un caracter incomplet**, sunt structurate deficitar, fiind astfel de natură să **aducă atingere calității legii, cerință impusă de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție**, care consacră **principiul legalității**.

6.1. Semnalăm că **titlul** propunerii legislative identifică greșit cel de-al doilea act normativ asupra căruia se intervine legislativ, respectiv **Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal**, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, în mod eronat se precizează că legea

menționată *supra* ar fi propusă spre modificare, nu spre completare, așa cum reiese din cuprinsul textului preconizat pentru **art. II**.

6.2. Constatăm că după **titlu** nu este redată **formula introductivă**, obligatorie potrivit normelor de tehnică legislativă. Semnalăm că **art. 42 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că: „*În cazul legilor formula introductivă este următoarea: «Parlamentul României adoptă prezenta lege»*”.

6.3. La **art. I pct. 1**, modificarea vizată de inițiatori constă exclusiv în marcarea elementelor enumerării de la **art. 2 alin. (1)** din actul normativ de bază cu litere ale alfabetului, **fără însă a se interveni asupra textului acestuia**. Având în vedere faptul că la **primul pct. 2** al **art. I** se propune includerea **tichetelor de combustibil** ca element al enumerării menționate *supra*, din punctul de vedere al normelor de tehnică legislativă, **pct. 1** și **primul pct. 2** ale **art. I** ar fi trebuit să fie redactate într-un singur punct, **pct. 1**, care să conțină și formularea „tichete de combustibil” propusă la **lit. f)**.

De asemenea, menționăm că expresia „*bilete de valoare acordate salariaților pentru acoperirea cheltuielilor cu carburantul auto utilizat în scop personal sau profesional*” de la **art. I primul pct. 2**, referitor la completarea **art. 2 alin. (1)** din actul normativ de bază prin introducerea unei noi litere, **lit. f)**, **nu se încadrează tematic** în cuprinsul alineatului menționat anterior, sintagma respectivă propunând o definiție a tichetelor de combustibil, în timp ce pentru restul elementelor enumerării de la **art. 2 alin. (1)** din actul normativ de bază nu este prevăzută o astfel de definiție în cuprinsul acestui alineat.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru normele preconizate la **art. I cel de-al doilea pct. 2**, care vizează introducerea, în cuprinsul *Capitolului II – Tichetele de masă*, a **art. 14¹**, ce conține o serie de prevederi **succinte** referitoare la acordarea, valoarea și utilizarea tichetelor de combustibil, respectiv pentru **pct. 3**, prin care se propune completarea **art. 26** de la *Capitolul VI – Voucherele de vacanță* din actul normativ de bază cu un nou alineat, **alin. (2)**, referitor la emiterea tichetelor de combustibil.

Astfel, precizăm că fiecare tip de bilet de valoare menționat în enumerarea de la **art. 2 alin. (1)** din Legea nr. 165/2018, cu modificările și completările ulterioare, **este detaliat în cadrul unui capitol distinct** ce conține definiția acestuia, precum și o serie de aspecte privind emiterea, utilizarea, transferul sumelor către salariați, obligații ale salariaților etc., stabilite în funcție de particularitățile fiecărui bilet de valoare în parte.

În concluzie, intervențiile legislative preconizate la **art. I cel de-al doilea pct. 2** și la **pct. 3** ar fi trebuit redactate în cuprinsul unui **nou capitol**, și nu intercalate în capitole cu care **nu prezintă legătură tematică**, iar în redactarea acestora ar fi trebuit să se aibă în vedere toate aspectele relevante cu privire la emiterea tichetelor de combustibil, acordarea acestora de către angajator, eventuale obligații ale salariaților etc.

În plus, la **art. I cel de-al doilea pct. 2**, cu privire la textul propus pentru **art. 14¹ alin. (1)**, semnalăm că sintagma „*în condițiile prezentei legi*” este **imprecisă**, nefiind clar la ce condiții se referă, având în vedere că actul normativ de bază reglementează un număr de cinci tipuri de bilete de valoare, fiecare având propriile condiții de acordare, utilizare etc.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, pentru expresia „*în format electronic în condițiile legii*” de la **art. I pct. 3**, la norma preconizată pentru **art. 26 alin. (2)**.

La **art. I cel de-al doilea pct. 2**, textul prevăzut pentru **art. 14¹ alin. (3)**, care prevede că „*Tichetele de combustibil se acordă în aceleași condiții generale aplicabile celorlalte categorii de bilete de valoare*”, este lipsit de **claritate** și **previzibilitate**, fiind, astfel, imposibil de aplicat, din aceleași rațiuni menționate la observația formulată *supra*, referitoare la norma preconizată pentru **art. 14¹ alin. (1)**.

În ceea ce privește normele preconizate pentru **art. 14¹ alin. (4)** și **(5)**, semnalăm că acestea sunt redactate fără respectarea dispozițiilor **art. 16 alin. (1) prima teză** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căreia „*În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative*”.

Astfel, precizăm că potrivit prevederilor **art. 8 alin. (5)** din Legea nr. 165/2018, cu modificările și completările ulterioare, „*Biletele de valoare pot fi utilizate doar pe teritoriul României, în termenul de valabilitate și numai pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor pentru care au fost emise*”, iar utilizarea biletelor de valoare în alt scop decât cel prevăzut de actul normativ menționat *supra* constituie **contravenție**¹, potrivit dispozițiilor **art. 28 alin. (1) lit. a)** din același act normativ.

6.4. La art. II, menționăm că textele propuse pentru completarea **art. 76 alin. (4)** și **art. 142** din Legea nr. 227/2015 **instituie un regim**

¹ „Art. 28 alin. (1) - Constituie contravenție următoarele fapte, dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni:

a) utilizarea biletelor de valoare în alt scop decât cel prevăzut de prezenta lege;”.

fiscal de exceptare, aplicabil tichetelor de combustibil, constând atât în neimpozitarea acestora, cât și în excluderea din baza de calcul a contribuțiilor sociale obligatorii, în limita plafonului de 1.500 lei/lună/salariat.

Semnalăm că plafonul de până la 1.500 lei/lună/salariat poate genera riscuri de utilizare a mecanismului instituit pentru rațiuni de optimizare fiscală, prin substituirea unor componente salariale supuse regimului de impunere cu unele beneficii exceptate integral de la plata obligațiilor fiscale, având **impact negativ** asupra veniturilor bugetare.

Prin urmare, sunt incidente dispozițiile **art. 15** din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, raportate la **art. 21** din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la obligația prezentării **fișei financiare**.

6.5. Referitor la **art. III**, cu privire la **data intrării în vigoare a dispozițiilor art. II**, precizăm că sunt aplicabile prevederile **art. 4 alin. (1)** din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, 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*”.

Astfel, menționăm că stabilirea unui termen de intrare în vigoare de 30 de zile de la data publicării actului normativ în Monitorul Oficial al României, Partea I, nu este permisă decât în situația instituirii unei **norme derogatorii** de la prevederile **art. 4 alin. (1)** din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, cu argumentarea corespunzătoare, în cuprinsul **Expunerii de motive**, a soluției derogatorii propuse.

*

* *

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

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 512/27.05.2026