



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 4017/10.06.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția investițiilor publice acordate individual operatorilor economici prin instituirea drepturilor statului de recuperare, preempțiune și conversie (b324/21.05.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind protecția investițiilor publice acordate individual operatorilor economici prin instituirea drepturilor statului de recuperare, preempțiune și conversie (b324/21.05.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 10.06.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- scopul declarat al propunerii legislative, respectiv protejarea fondurilor publice și prevenirea valorificării speculative a ajutoarelor publice acordate individual, este unul legitim. Statul are dreptul și obligația de a urmări utilizarea eficientă a

resurselor publice și de a se asigura că sprijinul acordat unor operatori economici produce efectele economice și sociale avute în vedere la momentul acordării. Din această perspectivă, preocuparea pentru recuperarea investiției publice și pentru prevenirea unor înstrăinări realizate exclusiv în scop speculativ poate fi justificată;

- cu toate acestea, mijloacele juridice propuse ridică probleme serioase din perspectiva dreptului de proprietate privată, libertății economice, securității juridice, accesului la justiție și previzibilității normei. Propunerea legislativă instituie un mecanism complex prin care statul poate interveni în operațiuni juridice private, inclusiv prin recuperarea echivalentului ajutorului, exercitarea unui drept de preempțiune sau conversia unei creanțe în participații sociale, fără a se oferi garanții suficiente privind proporționalitatea, individualizarea și caracterul strict necesar al acestor măsuri;
- dreptul de recuperare propus pare să poată fi activat în legătură cu producerea unui eveniment de înstrăinare, fără o delimitare suficientă între situațiile în care beneficiarul ajutorului public a încălcat obligațiile asumate sau a deturnat scopul sprijinului și situațiile în care operațiunea de transfer este legitimă, necesară economic, realizată în condiții de piață sau chiar indispensabilă continuării activității. O asemenea soluție poate transforma o simplă operațiune comercială într-un risc juridic major, chiar și atunci când scopul ajutorului public a fost realizat;
- art. 13 din propunerea legislativă instituie un drept de preempțiune al statului la preț și condițiile convenite cu terțul cumpărător. Natura juridică a acestui drept este hibridă și neobișnuită: nu este un drept de preempțiune clasic în sensul Codului civil, deoarece nu decurge dintr-un raport de coproprietate sau dintr-un contract, ci dintr-o lege specială aplicabilă ex-post, ca urmare a acordării ajutorului.
- dreptul de preempțiune al statului ridică, la rândul său, probleme de proporționalitate și previzibilitate. Deși statul poate institui anumite condiții pentru protejarea investițiilor publice, un drept general de intervenție în tranzacții private, exercitat în legătură cu transferul participațiilor sau al activelor unui operator economic, poate afecta libertatea contractuală, stabilitatea circuitului civil și comercial și atractivitatea investițională. Propunerea legislativă nu delimitează suficient cazurile în care exercitarea acestui drept este necesară și nici nu instituie garanții clare împotriva blocării sau întâzierii nejustificate a tranzacțiilor;

- propunerea legislativă nu clarifică dacă dreptul de preempțiune al statului are prioritate față de drepturile de preferință contractuale ale acționarilor existenți stipulate în actul constitutiv sau în acorduri de acționari, fiind o lacună semnificativă care va genera litigii între stat și acționarii privați în orice operațiune de M&A (Mergers and Acquisitions — Fuziuni și Achiziții) vizată;
- dreptul de preempțiune ridică o problemă fiscală distinctă, cu atât mai serioasă în contextul bugetar actual. Pentru ca statul să își exercite acest drept, el trebuie să cumpere efectiv activele la prețul și în condițiile convenite cu terțul cumpărător, în termen de maximum 90 de zile. Propunerea legislativă indică drept surse de finanțare bugetul Ministerului Finanțelor și Fondul de rezervă bugetară. Această prevedere este una care dezavantajează statul român în condițiile în care sunt disponibile opțiuni mai ieftine. Posibilitatea achiziționării la preț de piață poate permite investitorului să iasă din afaceri în momente dificile sau fără perspectivă, astfel că mecanismul propus poate oferi posibilitatea transferării unor pierderi viitoare către bugetul de stat, situație care nu e împiedicată în actuala structură și cu actualele prevederi ale proiectului de act normativ;
- cea mai sensibilă soluție este dreptul de conversie, prin care statul ar putea transforma creanța reprezentând echivalentul ajutorului public în părți sociale sau acțiuni ale beneficiarului. Această măsură are o incidență directă asupra dreptului de proprietate al acționarilor sau asociaților existenți, asupra structurii capitalului social și asupra guvernantei societății. În lipsa unor garanții clare privind evaluarea, protecția acționarilor minoritari, limitele drepturilor statului, controlul judecătoresc efectiv și condițiile stricte de exercitare, mecanismul riscă să producă efecte disproporționate;
- propunerea legislativă ridică probleme și din perspectiva libertății economice. Operatorii economici care au beneficiat de sprijin public individual pot fi supuși, pentru o perioadă semnificativă, unui regim de incertitudine asupra operațiunilor de vânzare, fuziune, divizare, reorganizare, transfer de active sau atragere de capital. Această incertitudine poate descuraja investițiile, restructurările legitime și tranzacțiile necesare continuării activității, inclusiv în situații în care nu există nicio conduită abuzivă sau speculativă;
- mecanismul propus introduce restricții semnificative asupra tranzacțiilor corporative și asupra dreptului de dispoziție al investitorilor, prin instituirea unor drepturi extinse ale statului de recuperare, preempțiune și conversie pentru o perioadă de 5 ani de la acordarea ajutoarelor publice. Mecanismul poate afecta

terții de bună-credință, creditorii, finanțatorii și potențialii investitori. Deși propunerea legislativă are în vedere menționarea în registre și obținerea unui certificat de conformitate, consecințele neîndeplinirii acestor formalități sunt severe, iar efectele asupra operațiunilor juridice pot afecta persoane care nu au beneficiat de ajutorul public și care nu au avut un control real asupra conduitei beneficiarului inițial. O asemenea soluție poate afecta securitatea circuitului civil și comercial;

- propunerea legislativă face o confuzie conceptuală între două probleme distincte de politică publică, fiecare având deja propriile instrumente. Pe de o parte, există problema ajutorului de stat deficitar proiectat și aici facem referire la sprijin acordat fără clauze de clawback, fără condiționalități de performanță, fără calendar de maturizare a beneficiilor și fără restricții la vânzare în actul de acordare. Pe de altă parte, există problema controlului asupra activelor strategice, preocuparea legitimă ca infrastructura critică să nu fie utilizată împotriva interesului național. Propunerea legislativă amestecă aceste două concepte într-un singur mecanism, deși soluțiile la acestea sunt structural diferite. Pentru prima problemă, soluția economică firească este îmbunătățirea proiectării ajutorului la momentul acordării, prin contracte care să includă clauze de recuperare proporțională în caz de vânzare prematură, indicatori de performanță și interdicții temporare de înstrăinare inclusiv indicatori care vizează forța de muncă. Screeningul investițiilor în sectoarele cu adevărat strategice, prin mecanisme țintite poate fi o soluție pentru a doua problemă, fiind necesare instituții publice puternice în acest sens;
- mecanismul propus afectează negativ și piața creditului pentru companiile vizate. În caz de concordat preventiv sau insolvență, creanța statului rezultată din exercitarea dreptului de recuperare are natura de creanță bugetară, cu rangul aferent. Acordarea unui rang preferențial creanței statului subordonează, în practică, ceilalți creditori, în special băncile. Creditorii raționali vor anticipa această subordonare și o vor reflecta în costul finanțării astfel că companiile care au beneficiat de ajutor public și intră sub incidența legii vor plăti dobânzi mai mari sau vor obține finanțare mai greu, tocmai pentru că prezența unei creanțe bugetare cu rang superior crește pierderea așteptată a creditorilor în caz de insolvență. Astfel, mecanismul gândit pentru a proteja banul public sfârșește prin a scumpi capitalul de împrumut pentru o categorie întreagă de companii, slăbindu-le bilanțul și capacitatea de investiție;

- un cost suplimentar derivă din suprapunerea cu cadrul normativ existent. România dispune deja de mai multe instrumente care acoperă, fiecare, o parte din preocupările proiectului. Mecanismul de examinare a investițiilor străine directe permite deja screeningul operațiunilor susceptibile să afecteze securitatea sau ordinea publică, inclusiv în infrastructură critică, iar procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat prevăd mecanisme de monitorizare și recuperare a ajutorului. Controlul concentrărilor economice oferă deja un cadru de examinare a fuziunilor și achizițiilor de anvergură. Adăugarea unui nou strat de avizare așa cum este certificatul de conformitate propus, peste aceste mecanisme creează redundanță, riscuri de conflict procedural și costuri de conformare cumulate, fără a adăuga, în mod clar, o protecție pe care instrumentele existente, corect aplicate, să nu o poată oferi. Multiplicarea avizelor pentru aceeași operațiune este, în sine, o frână administrativă cu efect descurajant asupra investiției;
- efectul cel mai costisitor și cel mai dificil de inversat este deteriorarea primei de risc de țară. Investitorii internaționali evaluează calitatea și previzibilitatea cadrului juridic în care aceasta se desfășoară. Un mecanism care conferă statului dreptul de a interveni în tranzacții private, fie prin recuperare, fie prin preempțiune, fie prin intrarea silită în acționariat, și care este declanșat de criterii largi și parțial discreționare transmite un semnal de imprevizibilitate care depășește cu mult cercul companiilor efectiv vizate. Odată instalată, percepția că România recurge la intervenția statului în piața de control corporativ este greu de corectat și se reflectă într-un cost al capitalului mai ridicat pentru întreaga economie, inclusiv pentru emisiunile de datorie suverană și pentru companiile care nu au primit niciodată ajutor public. Acest tip de cost nu apare în nicio fișă de impact bugetar, dar este real și persistent, iar magnitudinea lui poate depăși cu mult orice sumă pe care statul ar spera să o recupereze prin mecanism;
- trebuie observat că mecanismul propus tratează înstrăinarea unei companii care a primit ajutor ca pe un eveniment în sine suspect, ce trebuie prevenit sau supus dreptului de intervenție al statului. Această premisă este economic eronată. Vânzarea unei companii către un investitor strategic mai bine capitalizat, integrarea într-un grup care îi oferă acces la tehnologie și la piețe sau preluarea de către un fond capabil să o profesionalizeze sunt, în majoritatea cazurilor, mecanisme prin care valoarea economică se conservă și crește, nicidecum pierzându-se. Problema reală nu este înstrăinarea, ci eventuala neîndeplinire a obiectivului pentru care s-a acordat ajutorul, iar aceasta se gestionează prin condiționalitatea acordării, nu prin grevarea ieșirii;

- propunerea legislativă identifică o problemă reală, dar răspunde la ea cu un instrument disproporționat, deficitar calibrat și redundant, ale cărui costuri economice depășesc beneficiile care sunt generate de acesta, care sunt incerte și, în orice caz, accesibile prin mijloace mai puțin distorsionante de care România dispune însă nu sunt aplicate corespunzător;
- în expunerea de motive nu este cuprinsă nicio analiză de impact cu privire la introducerea unor astfel de măsuri, iar această nouă propunere poate să ducă la blocarea schemelor de sprijin de la bugetul de stat și retragerea intereselor manifestate investitorii străini în sectoarele strategice, pe care statul nu are capacitatea financiară să le susțină;
- la momentul acordării ajutorului de stat s-a avut în vedere și componenta socială macroeconomică, care a produs efecte pozitive asupra lucrătorilor din instituția respectivă sau din alte instituții conectate pe orizontală sau verticală, sau asupra comunității locale;
- propunerea legislativă pleacă de la o problemă reală și legitimă și anume aceea că în mai multe rânduri, statul român a alocat sprijin public substanțial unor operatori economici care au fost ulterior înstrăinați, fără ca obiectivul economic urmărit prin acordarea ajutorului să fie atins și fără ca statul să participe la valoarea creată, de cele mai multe ori fără clauze sociale și cu impact direct asupra salariaților. Recunoașterea și abordarea acestei probleme la nivelul propunerii legislative nu echivalează însă cu validarea instrumentului propus, deoarece din perspectivă economică, mecanismul propus generează costuri agregate care depășesc cu mult beneficiile, descurajează exact acel comportament investițional pe care statul ar trebui să îl atragă și suprapune o nouă povară de reglementare peste instrumente deja existente, mai bine calibrate dar deficitar implementate;
- protejarea fondurilor publice poate fi realizată prin mijloace mai puțin intruzive și mai previzibile, precum clauze contractuale clare la momentul acordării ajutorului, obligații de menținere a investiției, mecanisme de clawback proporționale, garanții, condiții de eligibilitate, monitorizare transparentă și sancțiuni individualizate pentru nerespectarea obligațiilor asumate. Un mecanism general de recuperare, preempțiune și conversie, aplicabil unor categorii largi de operațiuni, depășește ceea ce este necesar pentru atingerea scopului legitim urmărit;
- deși propunerea legislativă urmărește un scop legitim, respectiv protejarea fondurilor publice acordate individual operatorilor economici și prevenirea

valorificării speculative a ajutoarelor publice, mecanismul propus este insuficient de clar, excesiv de intruziv și susceptibil să afecteze disproporționat dreptul de proprietate, libertatea economică, securitatea juridică, accesul la justiție și compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene. Problemele identificate nu privesc simple aspecte de tehnică legislativă, ci însăși arhitectura mecanismului propus;

- sub aspect constituțional, inițiativa trebuie analizată în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție, privind calitatea legii, claritatea și previzibilitatea normei, art. 44 privind dreptul de proprietate privată, art. 45 privind libertatea economică, art. 21 privind accesul liber la justiție și art. 53 privind condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți.

p. Președinte,
Sterică FUDULEA