



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



STATUTUL JURIDIC AL LUCRĂTORILOR DEPENDENȚI ȘI INDEPENDENȚI

PROIECT DE LEGE

PROF.UNIV.DR.EMERIT ALEXANDRU ATHANASIU

CONF.UNIV.DR. ANA-MARIA VLĂSCLEANU

DR. RADU SOVIANI

PROF.UNIV.DR LAURA OBREJA BRAȘOVEANU

BLOCUL NATIONAL SINDICAL





Cofinanțat de
Uniunea Europeană



NOTĂ DE
FUNDAMENTARE
PENTRU
PROIECTUL DE
LEGE PRIVIND
STATUTUL JURIDIC
AL LUCRĂTORILOR
DEPENDENȚI ȘI AL
LUCRĂTORILOR
INDEPENDENȚI

RADU SOVIANI
LAURA OBREJA BRAȘOVEANU

BLOCUL NATIONAL SINDICAL



I. Contextul economic al fundamentării proiectului de lege

Economia României a încheiat un ciclu economic de creștere la jumătatea anului 2025, pe fondul politicilor de ajustare a deficitului bugetar (9,3% în termeni ESA la finalul anului 2024, respectiv 8,7% deficit bugetar cash).

Inversarea sensului economiei produce consecințe semnificative pentru piața muncii, din perspectiva reducerii numărului de angajatori, reducerii numărului de angajați (afectând astfel siguranța locului de muncă), presiuni inflaționiste semnificative (afectând astfel puterea de cumpărare).

Diversele forme de substituie a ocupării forței de muncă utilizate în perioade de creștere economică, precum incorporarea veniturilor de natură salarială sub forma microîntreprinderilor sau activități prestate de persoane fizice autorizate (PFA), pot funcționa ca generatoare de venituri pentru bugetul public și de stimulare a economiei prin consum, în special în perioade de creștere economică, dar la momentul inversării economiei, astfel de forme (dacă maschează forme de lucru dependente), **funcționează în sens contrar**.

În perioade de contracție economică, nu numai că aceste forme de venit pentru o parte a populației, care pot masca activitatea dependentă nu mai ajung să mai contribuie favorabil nici la bugetul public nici la creștere economică, dar ajung să pună o presiune semnificativă pe forța de muncă și să plaseze o parte semnificativă din populația aptă de muncă în **subocupare**.

I.1. Măsurile de reducere a deficitului bugetar afectează deja semnificativ piața muncii

Măsurile de ajustare a deficitului bugetar în 2025 au fost subsumate cronologic, astfel:

- **Prima jumătate a anului 2025:** eliminarea scutirilor din sectorul IT (124.517 salariați din sectorul IT care au beneficiat de facilitatea scutirii impozitului pe venit au pierdut această facilitate)¹, înghețarea salariilor în sectorul public, înghețarea veniturilor din pensie (pentru circa 4,5 milioane de pensionari de asigurări sociale de stat²), înghețarea alocațiilor de stat (pentru 3,56 milioane de beneficiari³), însoțite de majorarea salariului minim brut pe economie de la 1 ianuarie 2025 de la 3.700 de lei la 4.050 lei (de care au beneficiat circa 1,82 milioane de salariați, potrivit Ministerului Muncii⁴, dintr-un total

¹ Răspuns ANAF către BNR nr. 544029/13.03.2025

² https://mmuncii.gov.ro/wp-content/uploads/2026/02/pensionari_stat_122025.pdf

³ https://mmuncii.gov.ro/wp-content/uploads/2026/03/Raport_DLI_01_2026.pdf

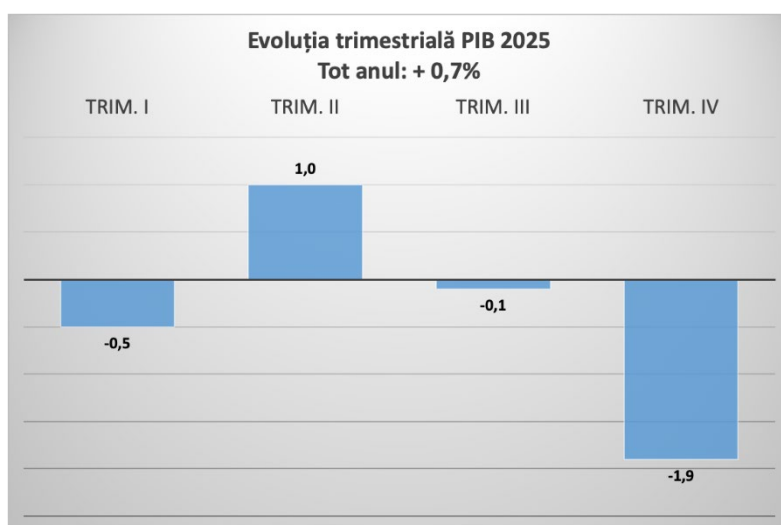
⁴ <https://old.mmuncii.gov.ro/j33/index.php/ro/comunicare/comunicate-de-presa/7516-20241127-cp-salariu-minim-ianuarie-2025>



de 5,74 milioane salariați, respectiv aproximativ o treime – 31,7% din numărul de salariați).

- **A doua jumătate a anului 2025:** marcată de tăieri de sporuri în sectorul public (pe fondul înghețării veniturilor salariale), majorare a cotelor de TVA de la 5-9-19% la 11% și 21%, introducerea contribuției de asigurări sociale de sănătate (CASS) și pentru alte venituri – în esență măsuri care au avut ca efect scăderea generalizată a puterii de cumpărare a populației, în termeni reali, în urma efectelor inflaționiste

Ca și consecință, economia și-a încheiat ciclul de creștere la jumătatea anului 2025 (după o creștere economică de 0,9% în anul 2024), creșterea economică decelerând pe întregul an 2025 la +0,7%) și instalându-se recesiunea în a doua jumătate a anului 2025:



Grafic 1.1: Evoluția trimestrială PIB, 2025, față de trimestrul precedent

Sursa: INS, comunicat 54/6 martie 2026⁵

Evoluția negativă din trimestrul IV (-1,9%), este cea mai mare din ultimele 53 de trimestre – trimestrul III 2012 a avut o scădere de -2,4%. În serie nu am considerat cele două trimestre de contracție din perioada pandemică, respectiv Trimestrul II 2020 cu -8,3% și Trimestrul I 2020, cu -2,4%.

O contracție generalizată a economiei (în trei trimestre din patru PIB-ul trimestrial a fost negativ față de cel din trimestrul precedent), afectează semnificativ piața muncii, prin principalele sale dimensiuni:

1. Ocuparea forței de muncă

Potrivit datelor Eurostat actualizate la data de 13 martie 2026⁶, ocuparea forței de muncă în România a scăzut în 2025 de la 67,4% (în 2024) la 67,1%.

⁵ https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/pib_tr4r2025_1_0.pdf

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipslm60/default/table?lang=en>



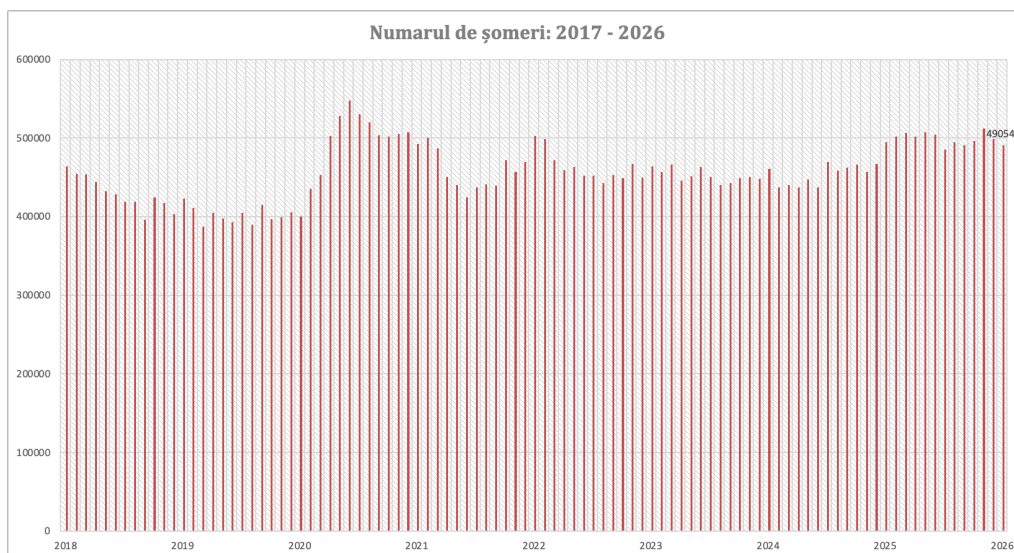
Astfel, România înregistrează a doua cea mai scăzută ocupare a forței de muncă din UE-27, după Italia (66,7%) și se îndepărtează de media UE-27, care a **crescut în 2025** (de la 75,3% la 75,5%).

Prin urmare, pentru prima oară după 2011 (când rata ocupării a scăzut față de 2010), creșterea ocupării forței de muncă în România și-a inversat sensul, spre scădere, în condiții recesioniste.

2. Numărul de șomeri

După măsurile de ajustare a deficitului bugetar aplicate începând cu a doua jumătate a anului 2025, numărul șomerilor (metodologie Biroul Internațional al Muncii) a atins un maximum de **512.000 în luna noiembrie 2025, corespunzător unei rate a șomajului de 6,3%,**

Este cea mai mare valoare lunară atât a ratei șomajului cât și a numărului de șomeri din luna mai 2017 și până în prezent (exceptând perioada pandemică, când maximul numărului de șomeri a fost de 547.000 – rata a șomajului de 6,7%, în luna iunie 2020 (cu economia cvasi-închisă).



Grafic 1.2:
Evoluția trimestrială PIB, 2025, față de trimestrul precedent
Sursa: INS, comunicat 51/4 martie 2026, număr de șomeri în forma ajustată sezonier⁷

Datele trimestriale ale INS⁸ privind ponderea populației ocupate din grupa de vârstă 20-64 de ani în populația totală din aceeași grupă de vârstă, **indică însă faptul că ponderea șomerilor în populația activă (rata șomajului reală) în trimestrul IV 2025 a fost de 6,3%, corespunzător unui număr de 513.900 de șomeri (în conformitate cu standardele Biroului Internațional al Muncii și fără ajustări sezoniere).**

Acest număr al șomerilor este deja **superior anului pandemic 2020** (număr mediu lunar de **494.450** conform calculelor prezentei note de fundamentare), adică economia pierde mai multe locuri de muncă în recesiune decât în perioada în care activitatea companiilor a fost sever limitată de închiderea parțială din anul pandemic 2020.

⁷ https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/somaj_bim_ianuarie26r.pdf

⁸ https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/somaj_tr4r_25.pdf



Acest lucru se întâmplă în condițiile unei ajustări doar minore a deficitului public în anul 2025 (reducus cu doar circa 6 miliarde de lei), în condițiile în care în 2026, bugetul de adoptat de Parlament prevede reducerea deficitului de la circa 146 de miliarde de lei în 2025 la circa 128 de miliarde de lei în 2026).

Or această extragere de sume din economie urmează să continue presiunile asupra pieței forței de muncă și a ratei șomajului.

3. Numărul de salariați din România

Lipsa unor date coerente și publicate în mod constant privind numărul de salariați din România face dificilă (dar nu imposibilă) evaluarea pieței muncii din perspectiva locurilor de muncă nou create (sau pierdute).

O primă perspectivă

Spre exemplu, datele Ministerului Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale (MMFTSS) arată că la 31 decembrie 2024⁹, România avea 5.746.452 de salariați și un număr de 6,7 milioane contracte de muncă.

Tot datele Ministerului MMFTSS (care citează Inspekția Muncii), arată că la 28 februarie 2026 erau **5.570.779**¹⁰ de salariați “activi”.

Date statistice	
Salariu / Wage	
Numărul salariaților activi la 28 Februarie 2026 – 5.570.779	Number of active employees as of February 28, 2026 – 5.570.779
Sursa: Inspekția muncii	Source: Labor inspection

Caseta 1.1:

Numărul
salariaților activi,
februarie 2026

Sursa: MMFTS

Judecând după datele comunicate de la aceeași sursă, ar rezulta că România a pierdut **175.673 de salariați activi** (locuri de muncă), **în 14 luni**, de peste șapte ori mai mult decât creșterea numărului de șomeri raportați (metodologie BIM) între decembrie 2024 (467.152 și ianuarie 2026 – provizoriu 490.542), respectiv 23.390, ceea ce sugerează o înrăutățire și mai gravă a pieței muncii.

O a doua perspectivă

Datele solicitate pentru prezentul studiu la solicitarea BNS către Inspekția Muncii în data de 16 martie 2026¹¹, relevă o altă situație pentru 27 februarie 2028:

- **Contracte individuale de muncă cu normă întreagă:** 5.268.538,
- **Contracte cu timp parțial de muncă:** 948.785.

⁹ <https://old.mmuncii.gov.ro/j33/index.php/ro/comunicare/comunicate-de-presa/7553-13022025-locuri-munca-2025>

¹⁰ <https://mmuncii.gov.ro/statistici/transparenta-statistici-date-statistice/>

¹¹ Adresă Inspekția muncii nr. 4574/DCROM/16 martie 2026



Deci un total de 6,21 milioane contracte de muncă, semnificativ sub nivelul de 6,7 milioane contracte de muncă raportat de MMFTS la data de 31 decembrie 2024.

Datele comunicate de Inspekția Muncii sunt însă limitate, întrucât în Registrul General de Evidență al Salariaților (REGES-ONLINE), nu sunt declarate unele categorii de lucrători precum funcționarii publici, militarii, personalul din justiție și alte coteșorii de personal, ei fiind evidențiați la Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), potrivit precizărilor Inspekției Muncii.

În plus, datele Inspekției Muncii mai au limitarea că numărul de persoane angajate este în realitate mai mic, Codul Muncii oferind posibilitatea ca aceeași persoană să aibă mai multe contracte individuale de muncă.

O a treia perspectivă

Datele solicitate de Blocul Național Sindical de la ANAF, prin care ni s-a răspuns în 29 mai 2025¹² ne indică următoarea situație, pe Coduri Numerice Personale (CNP) distincte (potrivit calculelor autorilor), dar pentru octombrie 2024:

- **Salariați cu normă întreagă, CNP distinct: 5.040.773,**
- **Salariați cu timp parțial, CNP distinct: 602.912,**
- **TOTAL: 5.643.685.**

Totodată, la aceeași solicitare și prin aceeași adresă, ANAF a comunicat autorilor că în cel mai recent an fiscal încheiat (2023), numărul contribuabililor care au declarat prin formularul 212 a fost de:

- **Pentru contribuția de asigurări sociale (CAS): 70.388,**
- **Pentru contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS): 516.469.**

Prin urmare, la nivelul lunii octombrie 2024, putem aproxima la 5,7 milioane de persoane **asigurați care plătesc contribuția pentru pensii**, respectiv 5,64 milioane salariați și aproximativ 70.000 persoane care datorează CAS pentru că nu sunt salariați (activități independente).

Cifrele se află în jurul celor raportate prin datele Casei Naționale de Pensii Publice (CNPP) pentru august 2024, respectiv 5,7 milioane de asigurați care contribuie pentru pensii, din care cu normă întreagă - 5,29 milioane.

Am făcut această comparație pe baza datelor oficiale obținute în urma solicitărilor autorilor studiului pentru a arăta de ce datele CNPP par a fi cele mai relevante privind evoluția pieței muncii în 2025 și perspectivele pentru perioada următoare, adică a patra perspectivă.

¹² Adresa 544029/29 mai 2025



Perspectiva desprinsă din datele Casei Naționale de Pensii Publice

Prin intermediul acestor date avem o perspectivă chiar mai largă privind evoluția reală a pieței muncii din România. Astfel, la data de **31 decembrie 2025** avem, potrivit raportărilor și calculelor noastre:

- Număr total de asigurați (de pensii): **5.648.583**, din care:
 - 5.210.886 cu contract de muncă cu normă întreagă,
 - 437.697 cu contracte de muncă cu timp parțial.

Iar potrivit aceluiași date, pentru **decembrie 2024**, am avut următoarea situație:

- Număr total de asigurați: **5.737.147** (+68.564 față de decembrie 2025), din care:
 - 5.300.552 cu contract de muncă cu normă întreagă (+89.666 față de decembrie 2025)
 - 437.147 cu contract de muncă cu timp parțial (aproximativ la fel ca în decembrie 2025).

Pe baza acestor date putem extrage o primă concluzie a evoluției locurilor de muncă (activități dependente), respectiv economia a pierdut în 2025 aproape 90.000 de locuri de muncă (mai mult decât sugerează rata șomajului și numărul de șomeri).

I.2. Evoluția fondului de salarii din economie

Potrivit aceluiași date CNPP, în decembrie 2024, fondul de salarii din economie se ridica la valoarea de 45,94 miliarde lei.

Majorarea fondului de salarii la 48,45 miliarde lei în decembrie 2025 (+5,5%), sugerează și pierderea generalizată a puterii de cumpărare a salariaților, pe fondul împușinării lor, în condițiile care rata inflației în 2025 a fost de 9,7%¹³.

I.3. Evoluția numărului angajatorilor din economie

Datele CNPP arată că în decembrie 2025, numărul angajatorilor din economie a fost de 613.147, față de 629.099 la 31 decembrie 2024, **respectiv o scădere de 15.952 de angajatori (-2,5%)**.

Concluziv, contextul economic al pieței muncii în 2025, cu perspective de înrăutățire în 2026 este următorul:

- Aproximativ de 90.000 de locuri de muncă salariale (dependente), **pierdute**,
- Aproximativ 16.000 de angajatori **ieșiți din piața muncii**,
- Scăderea reală a masei salariale, cu consecința **scăderii semnificative a consumului**, pune presiune chiar mai mare asupra locurilor de muncă în anul 2026.

¹³ https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/ipc12r25.pdf



În aceste condiții, a contracției pieței muncii și în anul 2026 se desprind următoarele premise:

- Presiuni asupra existenței locurilor de muncă
- Presiuni chiar și mai mari pentru persoanele care desfășoară activitate dependentă (salarială), dar care nu sunt protejate pe deplin prin prevederile legale, întrucât desfășoară activitate de facto dependentă (de natură salariale), sub forme legale de activitate independentă (fără garanții legate de prestațiile sociale aferente deținerii unui loc de muncă sau a pierderii locului de muncă).

Prin urmare, considerăm că este imperios necesară o lege privind statutul juridic al lucrătorilor dependenți și al lucrătorilor independenți, în special în acest moment în care evoluția negativă a economiei ar putea fi de natură să împingă definitiv în afara pieței muncii persoane care pot contribui la echilibrarea ei dar și prin contribuțiile aferente, la îmbunătățirea soldului bugetului public.

În caz contrar, există presiuni demonstrate ca evaziunea fiscală ar putea să înlocuiască într-o măsură chiar și mai mare “optimizarea fiscală”, realizată prin diverse forme de încorporare a veniturilor (precum microîntreprinderi sau PFA – Persoane fizice autorizate), cu consecința:

- Creșterii neîncasărilor la bugetul de stat (prin menținerea la un nivel foarte ridicat sau chiar creșterea GAP-ului de TVA în condițiile majorării cotelor Taxei pe Valoarea Adăugată),
- Migrarea unei părți semnificative din forța de muncă fie spre alte circumscripții, cu rată a șomajului în scădere (și cu creștere a ocupării forței de muncă), fie spre zona de muncă nefiscalizată sau parțial fiscalizată,
- Scăderea siguranței sociale a angajaților.

II. Activitatea dependentă și activitatea independentă

În continuare, studiul își propune să ofere fundamente economice pentru proiectul de lege, prin corelarea aspectelor specifice pieței muncii și tratamentului fiscal în cazul lucrătorului dependent și independent.

Studiul concluzionează că diferențele de impozitare între CIM, PFA și micro/SRL favorizează transformarea muncii dependente în raporturi comerciale.

Aspecte concrete ale economiei românești - România are simultan o fiscalitate relativ ridicată a muncii salariale, un grad de subocupare semnificativ și probleme majore ale politicii fiscale, inclusiv un excesiv nivel al GAP-ului de TVA.



În cazul în care sarcina fiscală a muncii dependente este semnificativ mai mare decât sarcina fiscală a activităților independente sau a veniturilor încorporate prin microîntreprinderi ori SRL-uri, apar mecanisme de evitare legală, de optimizare sau de disimulare a raportului real de muncă.

Lucrătorii vor migra în mod natural către forma mai puțin fiscalizată. Astfel, fără o delimitare juridică mai clară, se menține sau chiar se extinde zona gri dintre salariat și persoana fizică cu activitate independentă, cu importante efecte negative asupra protecției sociale și colectării contribuțiilor sociale.

Din punct de vedere lexical „activitatea” este definită ca fiind „ansamblul de acte fizice, intelectuale și morale în scopul unui anumit rezultat”. Definiția fiscală a „activității” este restrânsă strict din perspectiva rezultatului - obținerea de venit – adică orice activitate desfășurată în scopul obținerii de venit.

La rândul ei „activitatea” este încadrată din punct de vedere fiscal ca fiind dependentă sau independentă, după cum urmează:

- **Activitate dependentă** – orice activitate desfășurată de o persoană fizică într-o relație de angajare (salariat) - pentru simplificare ne vom referi în prezentul studiu ca fiind activitatea în urma căreia este obținut venitul din clasicul contract de muncă, deci salariul.
- **Activitate independentă** – orice activitate desfășurată cu regularitate de către o persoană fizică, alta decât o activitate dependentă - pentru simplificare ne vom referi în prezentul studiu ca fiind activitate independentă dacă generează venit și respectă cel puțin patru criterii (din cele șapte¹⁴) avute în vedere de Codul Fiscal (altfel fiind activitate dependentă, susceptibile a fi în fapt contracte de muncă transformate în relații comerciale).

Veniturile din activități independente cuprind:

- Veniturile din activități de producție, comerț, cele asociate intermediarii (contract de comision, mandat, reprezentare, agenție, asigurare), transport de bunuri și de persoane, prestări de servicii;
- Veniturile din profesii liberale, provenite din prestarea de servicii cu caracter profesional, potrivit legilor care reglementează special profesiile respective. Ca exemplu de venituri din profesii liberale sunt cele obținute

¹⁴ Libertatea de alegere a locului, modului de desfășurare și programului de lucru – Persoana fizică stabilește locul, modul de lucru și programul, în funcție de specificul activității.

Libertatea de a desfășura activitatea pentru mai mulți clienți – Poate lucra pentru mai mulți clienți, fără clauze de exclusivitate.

Asumarea riscurilor activității – Prestatorul suportă riscuri profesionale și economice, inclusiv variațiile pieței și posibile pierderi financiare.

Utilizarea patrimoniului propriu – Activitatea este realizată prin utilizarea resurselor proprii ale persoanei fizice.

Desfășurarea activității prin capacitatea intelectuală și/sau fizică – Munca prestată depinde de abilitățile și competențele personale.

Apartenența la un corp profesional – Persoana fizică face parte dintr-un organism cu rol de reglementare și supraveghere.

Libertatea de a desfășura activitatea direct, cu personal angajat sau prin colaborare – Posibilitatea de a alege modul de organizare a activității, inclusiv colaborarea cu terțe persoane.



medici, avocați, notari publici, executori judecătorești, experți tehnici, contabili autorizați, auditori financiari, consultanți fiscali, sportivi, etc.

Aceste activități pot fi realizate prin mai multe **forme de organizare juridică sau profesională**, dintre care cele mai frecvente sunt: persoană fizică autorizată (PFA), întreprindere individuală (II), întreprindere familială (IF), profesii liberale, alte activități independente desfășurate individual.

II.1. Aspecte fiscale aferente veniturilor obținute din activitatea dependentă și activitatea independentă

În cazul **venitului din activitatea dependentă**, salariul net reprezintă suma efectiv încasată de salariat după reținerea contribuțiilor sociale obligatorii și a impozitului pe venit, pornind de la salariul brut stabilit prin contractul individual de muncă.

În România, calculul salariului net se realizează prin deducerea din salariul brut a **contribuției de asigurări sociale (CAS)**, în cotă de **25%**, și a **contribuției de asigurări sociale de sănătate (CASS)**, în cotă de **10%**. După scăderea acestor contribuții și a eventualelor deduceri personale acordate potrivit Codului fiscal, se determină baza impozabilă asupra căreia se aplică **impozitul pe venit**, în cotă de **10%**. Salariul net rezultă astfel din diferența dintre salariul brut și totalul contribuțiilor sociale și al impozitului pe venit datorat.

Separat de aceste rețineri, angajatorul datorează și **contribuția asiguratorie pentru muncă (CAM)**, în cotă de **2,25%** din salariul brut, însă aceasta nu afectează salariul net al angajatului, fiind suportată exclusiv de angajator.

Contribuțiile datorate se aplică la **întreaga bază de calcul**, respectiv la venitul brut din salarii, fără limită maximă, deci **neplafonat**.

Veniturile din activități independente (fără profesiile liberale) sau drepturi de autor ar putea fi susceptibile, ca într-o anumită măsură, să reprezinte în fapt raporturi de muncă de natură salarială, dar transformate legal sub forma acestor venituri, pornind de la premisa că beneficiază (inclusiv în cazul profesiilor liberale) de diverse plafoane de contribuții sociale (spre deosebire de cele salariale, unde contribuțiile se aplică neplafonat).

În cazul veniturilor din activități independente, potrivit Codului fiscal, contribuțiile sociale se calculează în funcție de venitul net anual realizat. **Contribuția de asigurări sociale (CAS)**, în cotă de **25%**, **se datorează numai dacă** venitul net anual este cel puțin egal cu 12 salarii minime brute pe economie, baza de calcul fiind stabilită la nivelul a 12 salarii minime dacă venitul se situează între 12 și 24 salarii minime și la nivelul a 24 salarii minime dacă venitul



depășește acest prag. **Contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS)**, în cotă de **10%**, se calculează **în funcție de veniturile realizate**, având o bază minimă de 6 salarii minime brute pe economie și un plafon maxim de 72 salarii minime brute pe economie.

În concluzie, spre deosebire de veniturile din salarii, contribuțiile sociale aferente veniturilor din activități independente sunt **plafonate în funcție de multipli ai salariului minim**, ceea ce conduce la o **limitare a sarcinii fiscale pentru veniturile mai ridicate**.

Veniturile din drepturi de autor

Sunt de asemenea venituri impozabile, provenite din muncă intelectuală, cu un regim fiscal diferit față de impozitarea salariilor. Venitul net se determină prin aplicarea unei **deduceri de 40%** (cheltuieli deductibile, neimpozabile) la venitul brut. Venitului net astfel determinat este supus impozitului pe venit și contribuțiilor sociale (limitate la anumite plafoane).

Venituri din muncă „încorporate” – societăți cu răspundere limitată (SRL)

Societățile cu răspundere limitată (SRL) sunt impozitate fie în regimul **microîntreprinderilor**, fie în regimul **impozitului pe profit**, în funcție de îndeplinirea criteriilor prevăzute de lege.

O societate poate aplica regimul microîntreprinderilor dacă veniturile anuale nu depășesc 100.000 euro¹⁵, caz în care datorează începând cu 2026 **impozit pe veniturile microîntreprinderii** în cotă de **1%** impozitul fiind calculat asupra veniturilor totale realizate.

În situația în care societatea nu îndeplinește condițiile pentru acest regim sau depășește plafonul legal, aceasta devine plătitoare de **impozit pe profit**, aplicat în cotă de **16% asupra profitului impozabil**, determinat ca diferență între veniturile și cheltuielile deductibile ale societății. În plus, profitul distribuit către asociați sub formă de dividende este supus **impozitului pe dividende în cotă de 10%**, reținut la sursă de societate, iar în anumite condiții poate genera și obligația de plată a contribuției de asigurări sociale de sănătate (CASS) pentru persoanele fizice care încasează dividende.

În ceea ce privește **taxa pe valoarea adăugată (TVA)**, SRL-urile au obligația de a se înregistra în scopuri de TVA dacă cifra de afaceri anuală depășește plafonul de 395.000 lei¹⁶ (până la atingerea acestui plafon, societățile pot aplica regimul special de scutire pentru întreprinderile mici sau pot opta voluntar pentru înregistrarea în scopuri de TVA).

Aceste aspecte fiscale sunt extrem de relevante pentru subiectul acestui studiu, mai ales în cazul în care o parte dintre aceste SRLuri sunt folosite ca **vehicule pentru încorporarea unor venituri salariale**: pe de o parte, impozitul pe cifra de afaceri (1%) este semnificativ mai mic decât impozitul pe venit în cazul persoanelor fizice/PFA, în condițiile în care totuși există o dublă dimensiune a impozitării veniturilor, respectiv și impozitul de 16% pentru dividendele

¹⁵ Acest plafon a tot fost modificat – până în 2023 era de 1 mil euro, până în 2024 era de 500.000 euro, în 2025 era de 250.000 euro, iar din 2026 scade la 100.000 euro

¹⁶ Majorat din 1 septembrie 2025 de la 300.000 lei



repartizate; pe de altă parte, „golul” de contribuții sociale (CAS și CASS), în cazul în care ar fi în fapt venituri de natură salarială, plătinându-se contribuții doar pentru o parte din salariu (corespunzător contractului de muncă pentru cel puțin un salariat); în plus, în cazul firmelor plătitoare de impozit pe profit, apare avantajul cheltuielilor deductibile, care scad baza de calcul a profitului impozabil.

II.2. Aspecte cantitative privind veniturilor obținute din activitatea dependentă și activitatea independentă

Dimensiunea activităților dependente (contracte individuale de muncă)

Situația de la 31 decembrie 2025, așa cum am arătat în partea introductivă a studiului, potrivit mai multor surse oficiale, este următoarea:

- Ministerul Muncii: 5.570.779 salariați „activi”¹⁷,
- Casa Națională de Pensii Publice (CNPP)¹⁸: 5.648.583 contracte individuale de muncă, din care: 5.210.886 CIM cu normă întreagă; 437.697 – contract de muncă cu timp parțial.

În concluzie, numărul de salariați cu contract individual de muncă, pentru finalul anului 2025, este de **5,65 milioane salariați** (masa salarială), dintre care unii salariați au mai multe contracte individuale de muncă.

Din punct de vedere fiscal, tratamentul veniturilor obținute în baza unui contract individual de muncă este determinat de mai mulți factori: **nivelul salariului minim brut pe economie** (care stabilește pragul minim pentru remunerația unui salariat cu normă întreagă), **deducerile personale** (aplicabile în anumite condiții), **contribuția de asigurări sociale (CAS)**, **contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS)**, datorate de angajat, precum și **contribuția asiguratorie pentru muncă (CAM)**, datorată de angajator, la care se adaugă **cota de impozit pe venit** aplicată asupra bazei impozabile. Aceste elemente determină nivelul total al impozitelor și contribuțiilor aplicabile veniturilor din salarii, în funcție de care se determină salariul net încasat de angajat și costul total al muncii pentru angajator.

Dimensiunea activităților independente

Situația PFA/Întreprinderi Individuale (II)/ Întreprinderi Familiale (IF) – categoriile 2 și 3 fiind minoritare, la 31.12.2025 potrivit ONRC este următoarea:

Numărul total al Persoanelor Fizice Autorizate (PFA), Întreprinderi Individuale (II) și Întreprinderi Familiale (IF) active este de **450.244**, reprezentând aproximativ 93% din totalul

¹⁷ <https://mmuncii.gov.ro/statistici/transparenta-statistici-date-statistice/>

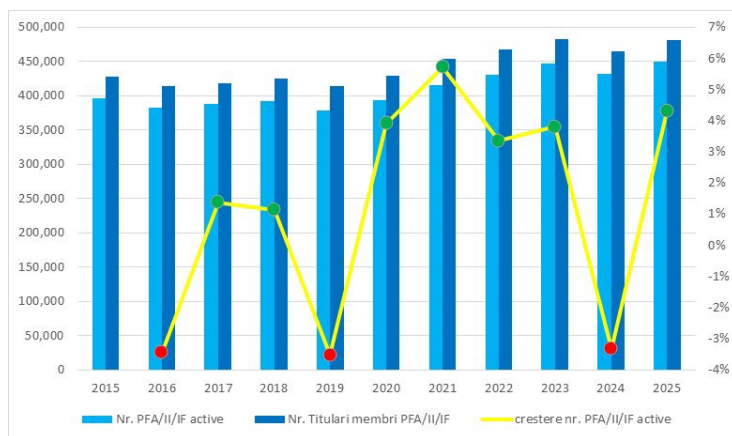
¹⁸ <https://www.cnpp.ro/indicatori-statistici-pilon->

[i?p_p_id=101_INSTANCE_svWpDmJy1qVq&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_tag=2024](https://www.cnpp.ro/indicatori-statistici-pilon-i?p_p_id=101_INSTANCE_svWpDmJy1qVq&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_tag=2024)



celor înregistrate în 2025 (481.579), și cu 14% mai mult decât numărul celor active în anul 2015.

Putem astfel constata că, în raport de numărul de 5,65 milioane salariați CIM (cifră comunicată de Ministerul Muncii), ponderea PFA active este **450.244/ 5.648.583**. **Cu alte cuvinte, la fiecare 12,5 salariați cu contract de muncă, există un PFA activ, în ușoară scădere de la 13 salariați la un PFA activ în anul 2024, pe fondul creșterii numărului de PFA-uri și a scăderii numărului de salariați din economie.**



Grafic: 2.1. Evoluția numărului de PFA/II/IF, active și totale pentru România, 2015-2025

Sursa: ONRC, calcule autori

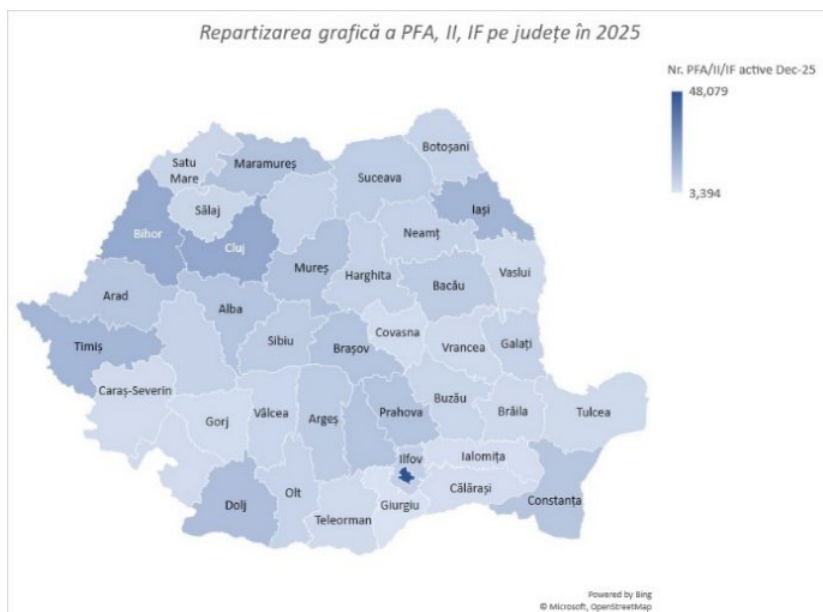
Analiza evoluției multianuale, ne permite să observăm că anul 2024 a adus nu numai o scădere a atractivității/utilității PFA, dar și o dinamică negativă (față de 2023): -3,32%. În anul 2025 dinamica se schimbă, înregistrându-se o creștere cu 4,31% față de anul precedent.

Din analiza graficului de mai sus, se poate constata că cea mai mare creștere anuală a numărului de PFA, II, IF active a fost în 2021 (de 5,72%) – în proximitatea discuțiilor privind scăderea pragului de impozitare pentru MICRO. Ceea ce vrem să subliniem este că preferința pentru PFA nu poate fi privită independent de regimul de impozitare a microîntreprinderilor.

Ratele negative de modificare ale PFA active sunt în proximitatea modificării regimului de modificare a regimului fiscal pentru MICRO: 2016, 2019, 2024. Când atractivitatea pentru MICRO devine mai mare, scade atractivitatea pentru PFA.

Este un prim indiciu **solid** că PFA și micro sunt transpuse în activitatea economică, ca forme alternative de încasare a veniturilor mari din muncă (eventual de natură salarială).

Un al doilea indiciu este concentrația PFA. În județele în care sunt salarii mari, apar și multe PFA-uri active, așa cum arată harta concentrației, realizată de autori.



Grafic 2.2. Repartizarea grafică a PFA, II, IF pe județe, 2025

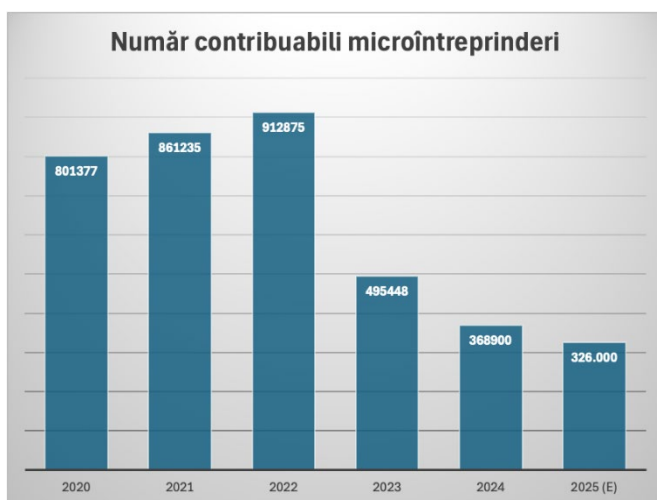
Sursa: ONRC, calcule autori

Din punct de vedere al concentrației, PFA, cu unele excepții, urmează județele cu venituri mari. Din datele consultate de noi constatăm că cea mai mare pondere o are Bucureștiul, cu 10,68% locurile următoare fiind ocupate de Cluj (cu 4,78%), Bihor (4,69%), Iași (3,88%), Timiș (3,81%), în timp ce cele mai mari salarii medii brute, conform raportărilor CNPP (raportat la numărul total de asigurați în sistemul public de pensii, nu doar salariați) sunt în București (10.378 lei), Cluj (9.158 lei), Timiș (8.680 lei), pentru decembrie 2025.

Dimensiunea MICRO în total persoane juridice active

Potrivit celor mai recente date ale cercetării obținute de la ANAF, la 28.02.2025 „în bazele de date referitoare la registrul contribuabililor figurează 1.357.235 persoane juridice active”¹⁹.

Raportat la numărul de angajatori regăsit în bazele de date CNPP pentru aceeași perioadă (aproximativ 630.000), rezultă că din persoanele juridice active, **mai puțin de jumătate (46%)**, angajează forță de muncă.



Datele obținute de la ANAF de BNS²⁰ arată și evoluția anuală a contribuabililor activi plătitori de impozit pe veniturile microîntreprinderilor pentru anul 2024, respectiv 368.900. Pentru anul 2025 și 2026, estimările aparțin autorilor:

Grafic 2.3. Evoluția microîntreprinderilor

Sursa: ANAF estimări autori.

¹⁹ Adresa ANAF 544029/13 martie 2025

²⁰ Adresa ANAF de completare răspuns 544029 /28 mai 2025)



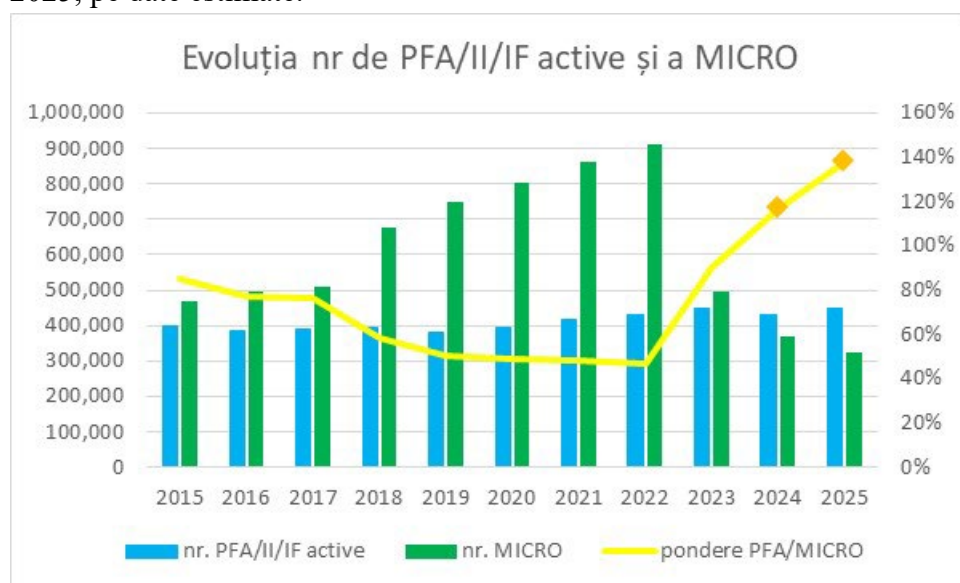
Reducerea semnificativă pentru anul 2025 (estimată) are ca premise:

- schimbările de legislație (plafonul micro s-a redus la 250.000 de euro în 2025 și coboară la 100.000 de euro în 2026),
- În anul 2023, existau potrivit datelor ANAF circa 300.000 de microîntreprinderi cu cifră de afaceri de până la 500.000 de lei (100.000 euro),
- Cele 300.603 micro angajau au avut un număr mediu de salariați de circa 463.000, reieșind un număr mediu de circa 1,5 salariați per microîntreprindere cu cifra de afaceri mai mică de 100.000 de euro.

Astfel, raportat la numărul de contribuabili activi (persoane juridice), numărul microîntreprinderilor reprezintă aproximativ 22% la sută din total.

Raportat la numărul de angajatori, numărul microîntreprinderilor cu salariați reprezintă aproximativ jumătate din numărul angajatorilor, deși media per microîntreprindere este de doar 1,5 salariați.

În graficul următor am surprins evoluția numărului de PFA și MICRO, pentru perioada 2015-2025, pe date estimate.



Grafic 2.3.:

Evoluția numărului de PFA/II/IF active și MICRO pentru România, 2015-2025

Sursa: ONRC, ANAF, calcule și estimări ale autorilor

Evoluția numărului de contribuabili care aplică regimul de impozitare al microîntreprinderilor în România reflectă în mod direct modificările legislative ale Codului fiscal.

În perioada 2015–2022, numărul microîntreprinderilor a crescut semnificativ, de la aproximativ 467.000 la peste 912.000, pe fondul extinderii regimului fiscal favorabil și al majorării plafonului de venituri până la 1 milion de euro (începând cu anul 2018).

Începând cu 2023, reducerea plafonului de încadrare (500.000 euro) și introducerea unor condiții suplimentare pentru aplicarea regimului au determinat o scădere abruptă a numărului de contribuabili încadrați ca microîntreprinderi, acesta coborând la aproximativ 495.000 în 2023 și continuând să scadă până la aproximativ 326.000 în 2025, pe fondul trecerii unui număr important de societăți la regimul de impozitare pe profit, generate de schimbarea din nou a plafonului la 250.000 euro (pentru ca în 2026 să scadă plafonul la 100.000 euro).



În perioada 2015–2022, creșterea plafonului de încadrare și regimul fiscal favorabil au condus la o extindere rapidă a numărului de contribuabili încadrați ca microîntreprinderi, acestea ajungând să reprezinte o pondere semnificativă din totalul societăților active.

Începând cu 2023, restrângerea condițiilor de aplicare a acestui regim fiscal a determinat o reducere semnificativă a numărului de microîntreprinderi, ceea ce indică sensibilitatea ridicată a formei de organizare a activității economice la modificările cadrului fiscal.

III. Particularități ale economiei românești

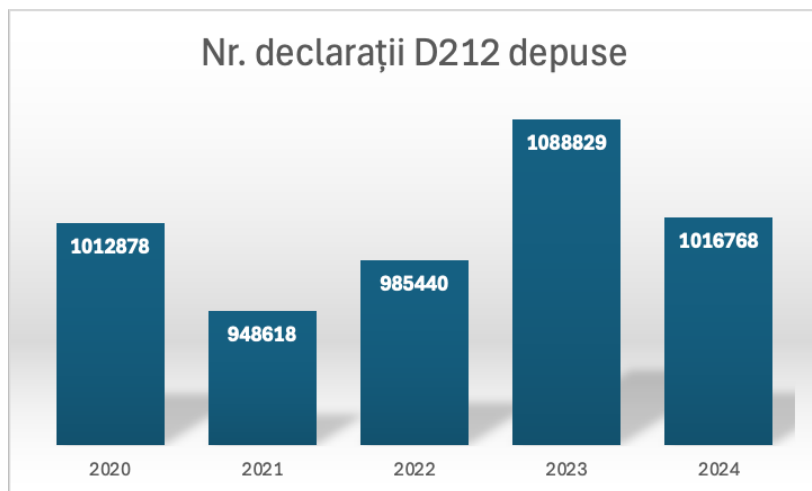
Așadar, la sfârșitul anului 2025, economia formală românească număra aproximativ 5,65 milioane de salariați.

În paralel, existau 450.244 PFA/II/IF active și circa 300.000 de microîntreprinderi active.

Chiar dacă aceste categorii nu sunt comparabile din punct de vedere juridic, ele arată dimensiunea alternativelor la contractul individual de muncă și faptul că piața are deja o infrastructură extinsă pentru prestarea muncii în afara formei salariale standard.

Din această perspectivă, proiectul de lege răspunde unei probleme reale de economie politică: actuala arhitectură fiscală face posibil ca o parte a muncii dependente să fie declarată ca activitate independentă sau activitate comercială. **Rezultatul este o subcolectare a contribuțiilor sociale, o deplasare a riscului economic asupra prestatorului și o eroziune a bazei clasice de protecție a muncii.**

Potrivit datelor ANAF comunicate autorilor, în anul 2024, 1.016.768 persoane au depus Declarația Unică 212, iar graficul următor poate fi corelat cu scăderea semnificativă a numărului microîntreprinderilor o dată cu scăderea plafonului de venit.



Grafic 3.1.: Evoluția numărului de Declarații 212 depuse (2020-2024)

Sursa: ANAF



Cea mai importantă creștere se observă între 2021-2023, respectiv cu aproape 140.000 mai multe persoane au depus în 2023 Declarația unică de venit 212, față de anul 2021.

Volatilitățile mari de la an sugerează, așa cum argumentat **că piața muncii din România are o infrastructură extinsă pentru prestarea muncii (eventual dependente), în afara formei salariale standard.**

În aceeași perioadă s-a majorat semnificativ impozitul pe dividende, existând obligația de depunere a D212 (pentru calculul CASS), în cazul depășirii anumitor plafoane anuale legate de salariul minim brut pe economie.

- În 2022, impozitul pe dividende era de 5%,
- În 2023, impozitul pe dividende a fost de 8%,
- În 2025, impozitul pe dividende a fost de 10%,
- Pentru 2026, impozitul pe dividende a fost majorat la 16%.

Constatăm așadar că numărul de declarații D212 depuse crește semnificativ după majorarea impozitului pe dividende (anul 2022 a fost ultimul cu rata de impozitare de 5%) și ultimul în care acționarii care și-au distribuit dividende **nu au mai datorat și CASS raportat la plafoanele de 6, 12 sau 24 de salarii minime brute anuale.**

În condițiile în care în anul 2022, numărul de microîntreprinderi a atins nivelul maxim în baza plafonului de 500.000 de euro, respectiv 3 din 4 firme erau microîntreprinderi, reducerea plafonului simultan cu majorarea impozitului pe dividende demonstrează în practică **o tendință de retragere a capitalurilor din companii** (în mod categoric **nu toate fiind venituri dependente încorporate sub forma societăților, dar o bună parte fiind susceptibilă să fie).**

Or, în situațiile în care nu vorbim de muncă dependentă (încorporată), fluxul de retrageri de dividende în anticiparea majorării fiscalității are ca efect tocmai **înăutățirea condițiilor pentru salariații acestor companii, care prestează muncă dependentă**, prin „decapitalizarea” companiilor – dividendele păstrate în companie se diminuează față de cele repartizate.

Revenind la micro și PFA, ținând cont de concentrarea PFA (pentru care avem date) în județele cu salarii mari și de mișcările de capitaluri în cazul microîntreprinderilor (pentru care nu avem date regionale), și observând sensibilitatea dimensiunii la schimbările de regim fiscal aplicabil, **putem concluziona că PFA-urile și microîntreprinderile nu reprezintă doar dimensiunea antreprenoriatului românesc, în anumite situații funcționează ca vehicule pentru încasarea veniturilor din muncă în condiții fiscale mai avantajoase.**

Or, munca salarială suportă o combinație de CAS, CASS, impozit pe venit și contribuția asiguratorie pentru muncă.

Calcululele noastre arată că pentru un salariul brut analizat de BNS, de 8.800 lei, costul total al forței de muncă urcă la 8.998 lei, din care 3.850 lei reprezintă taxe și contribuții, iar netul rămas lucrătorului este de 5.148 lei.



Cu alte cuvinte, **aproximativ 42,79% din costul total merge la stat**, iar 57,21% rămâne angajatului, sugerând că fiscalitatea muncii este excesivă și favorizând astfel forme „alternative” de încasare a veniturilor de natură salarială

O analiză exhaustivă privind de la ce nivel de venituri din muncă este „de preferat” să încorporezi legal (raporturi de muncă transformate în relații comerciale) este extrem de dificil de realizat, întrucât trebuie ținut cont de o sumă de factori, care cu greu pot fi standardizați, întrucât, pentru forța de muncă activă, ei includ dar nu se limitează la:

- Preferința pentru „bani în mână” acum, versus securitatea raportului juridic de muncă. Siguranța veniturilor salariale încasate prin contracte individuale de muncă este categoric peste lipsa lor de certitudine în timp, dacă sunt fiscalizate prin contracte comerciale;
- Fiscalizarea muncii prin contract individual de muncă apare drept excesivă (așa cum am mai arătat în studii anterioare BNS);
- Vârsta forței de muncă active (preferința în general pentru „bani în mână” versus promisiuni de beneficii viitoare/siguranță, pentru forța de muncă, mai tânără);
- Înclinația „capitalului” (patronilor) de a își optimiza legal costurile cu forța de muncă, sau, fără să generalizăm, realitatea consemnată de situația de fapt – respectiv România are (aproape) cea mai mică rată de ocupare a forței de muncă în vârstă de muncă din Uniunea Europeană și categoric are cea mai mare fraudă de TVA (GAP-ul de TVA).

În privința legalității optimizării, când contribuțiile/impozitele pentru angajarea forței de muncă prin contract aproape egalează venitul net, „capitalul” are o dublă țință, legitimă din punct de vedere lucrativ, atâta timp cât se rezumă la optimizare și nu la evaziune, respectiv: să plătească cât mai puține impozite și taxe, dacă legislația îi permite; să co-intereseze „prestatorul de muncă”, cel mult la același cost salarial total, prin „bani în mână mai mulți” și să își optimizeze astfel selecția celei mai bune forțe salariale.

Subliniem așadar **instabilitatea legislației fiscale**, desele modificări și factorii de perturbare, atât în ceea ce privește impozitarea muncii salariale, sau modificările repetate în ceea ce privește statutul de microîntreprindere, unele pe care le apreciem drept **bizare** (spre exemplu ridicarea plafonului la 500.000 de euro, situație în care trei din patru companii active erau microîntreprinderi, cu obligația de angajare a minim unui salariat).

Prin comparație, activitatea independentă și veniturile încorporate prin micro/SRL beneficiază de plafoane pentru contribuții, de deductibilități și de regimuri de impozitare care reduc semnificativ sarcina efectivă pentru veniturile ridicate.

În plus, microîntreprinderile au beneficiat mult timp de un regim fiscal avantajos, prin impozitul pe cifra de afaceri, ceea ce a permis transformarea unor venituri recurente din muncă în venituri comerciale, urmate de distribuire de dividende.



În termeni economici, cu relevanță pentru proiectul de lege, această diferență produce trei efecte:

- efectul de **arbitraj fiscal**: aceeași muncă sau o muncă foarte apropiată economic se mută către forma juridică mai ‘ieftină’.
- efectul de **selecție**: angajatorii transferă costul și riscul pe seama prestatorului.
- efectul de **semnal**: atunci când piața observă că regimul alternativ este stabil sau tolerat, comportamentul se propagă și devine ‘normă’ în anumite sectoare, mai ales în servicii profesionale, IT, consultanță, activități creative și prestații.

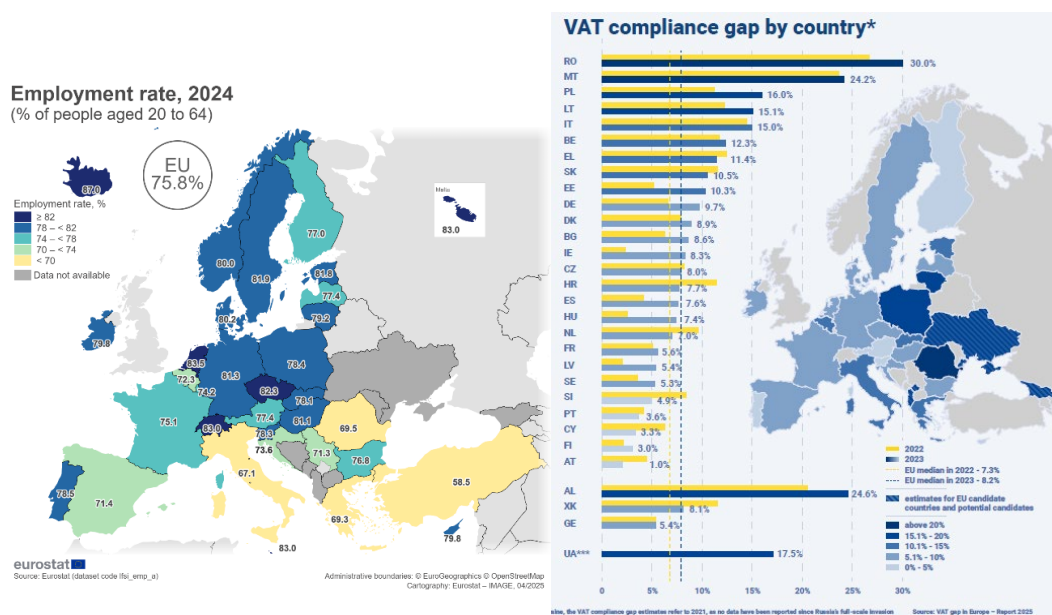
Astfel, putem susține că proiectul de lege nu restrânge libertatea contractuală legitimă, ci **corectează un dezechilibru de piață**, asigurând și un plus de siguranță socială.

El intervine acolo unde forma juridică aleasă de părți nu mai reflectă substanța economică a relației.

Din perspectiva politicii publice, aceasta este o intervenție de reechilibrare, menită să protejeze contribuțiile sociale, concurența corectă și drepturile minime ale persoanelor aflate într-o dependență materială față de un client.

IV. Implicații macroeconomice și bugetare

Potrivit datelor de la Eurostat, România are un nivel scăzut al participării forței de muncă în raport cu media Uniunii Europene și un nivel foarte ridicat al GAP-ului de TVA. Pentru 2024, rata participării forței de muncă era de 69,5% în România, față de 75,8% media UE, în timp ce GAPul de TVA este la nivel maxim din UE.

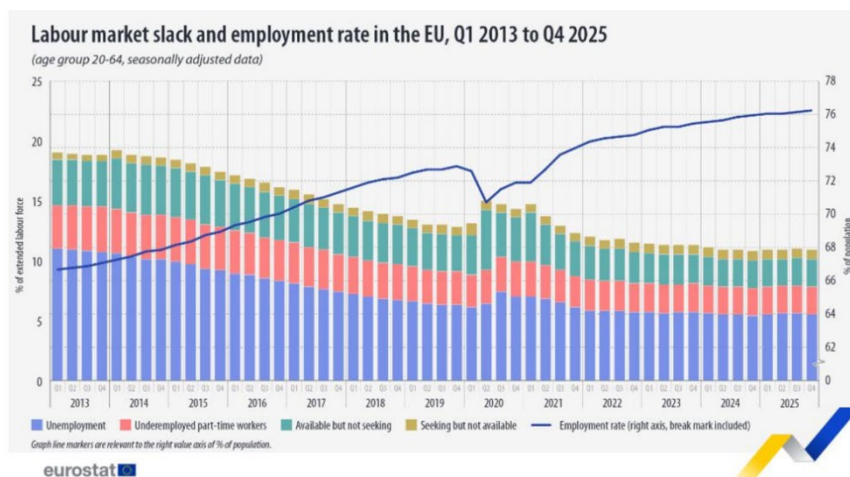


Grafic 4.1: Rata de ocupare a forței de muncă și nivelul GAP-ului de TVA



Sursa: Eurostat database

Așa cum am arătat, datele recente reflectă o **majorare în anul 2025 a decalajului dintre rata de ocupare a forței de muncă medie în UE-27 și cea din România, în condițiile în care în 2025, rata de ocupare medie din UE-27 a crescut (la 76,3%) în timp ce în România a scăzut.**



Caseta 4.1: Rata de ocupare a forței de muncă UE-27

Sursa: Eurostat database²¹

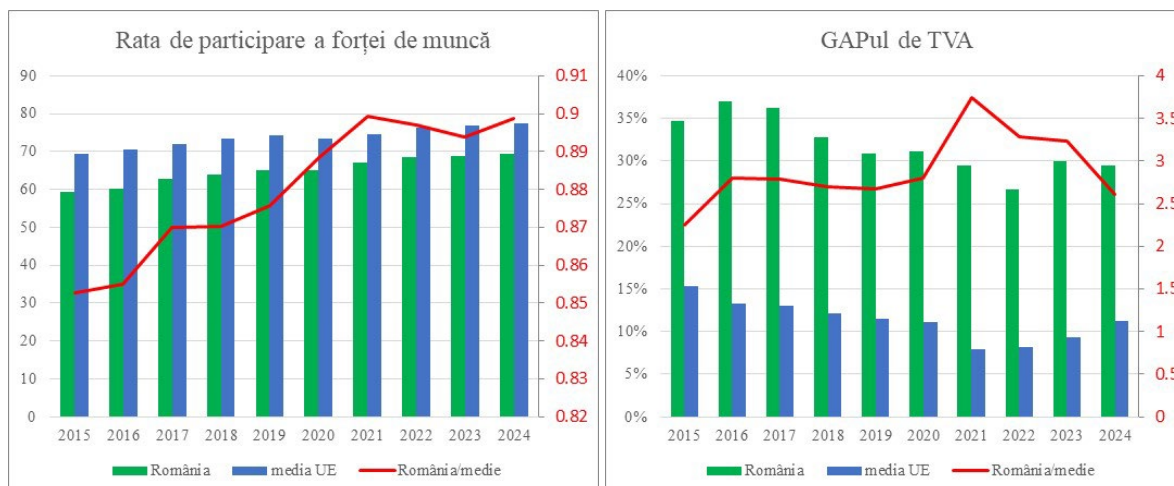
Într-un raport precedent, am demonstrat că dacă aproximativ un milion de persoane care prestează în prezent muncă nedeclarată (sau parțial nedeclarată) ar intra în baza de impozitare la nivelul salariului minim, plusul anual de încasări din impozite și contribuții ar putea ajunge la 18,7 miliarde lei.

Mai mult, raportul indică faptul că, raportat la execuția bugetară din 2024, un GAP de TVA apropiat de media UE ar fi putut însemna circa 41 miliarde lei anual suplimentar la buget (față de doar 6 miliarde colectate în plus în anul 2025 prin majorarea semnificativă a cotelor), iar cuantificarea sumei asociate GAP-ului curent conduce la un ordin de mărime de aproximativ 53 miliarde lei.

Chiar dacă aceste cifre privesc fenomene diferite, ele converg către aceeași concluzie: **zona gri și zona neagră a economiei au costuri fiscale enorme.**

Cu siguranță, tema lucrătorului dependent economic nu este doar o problemă de protecție, este și un instrument potențial de largire a bazei declarate, de creștere a conformării și de reducere a unui comportament fiscal care altfel se auto-alimentează.

²¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260313-2>



Grafic 4.2.: Rata de participare a forței de muncă în și GAP-ul de TVA în România comparativ cu medie UE

Sursa: Eurostat database

Analizând graficul precedent se poate constata situația României comparativ cu media din țările UE.

Participarea pe piața muncii crește gradual, atât în România, cât și la nivelul UE, însă nivelul României rămâne constant inferior mediei europene pe întreaga perioadă analizată. Dacă media UE se situează în intervalul aproximativ 69–78%, rata de participare în România evoluează de la aproximativ 59% în 2015 la aproape 70% în 2024.

Linia roșie, care reprezintă raportul dintre rata României și media UE, indică o convergență moderată, de la aproximativ 0,85 în 2015 la aproape 0,90 în 2024, ceea ce sugerează o reducere treptată a decalajului, dar nu eliminarea acestuia.

Persistența acestui gap structural indică existența unor factori economici și instituționali care limitează participarea la piața muncii în România, precum structura demografică, nivelul ocupării în mediul rural, migrația forței de muncă sau gradul relativ ridicat al economiei informale.

În ansamblu, rezultatele sugerează că, deși există o tendință de convergență către nivelul european, **piața muncii din România continuă să se caracterizeze printr-o participare relativ redusă a populației în vârstă de muncă**, ceea ce poate avea implicații asupra bazei de impozitare a muncii și asupra sustenabilității sistemelor de contribuții sociale.

Din graficul precedent privind GAP-ului de TVA în România comparativ cu media Uniunii Europene în perioada 2015–2024 se observă că România înregistrează constant un nivel al GAP-ului de TVA semnificativ mai ridicat decât media UE pe întreaga perioadă analizată, fiind chiar la nivel maxim pe întreaga perioadă.

În timp ce media europeană se situează, în general, între 8% și 15%, GAP-ul de TVA al României variază între aproximativ 26% și 37%, ceea ce indică un nivel persistent ridicat al neconformării fiscale în domeniul TVA.



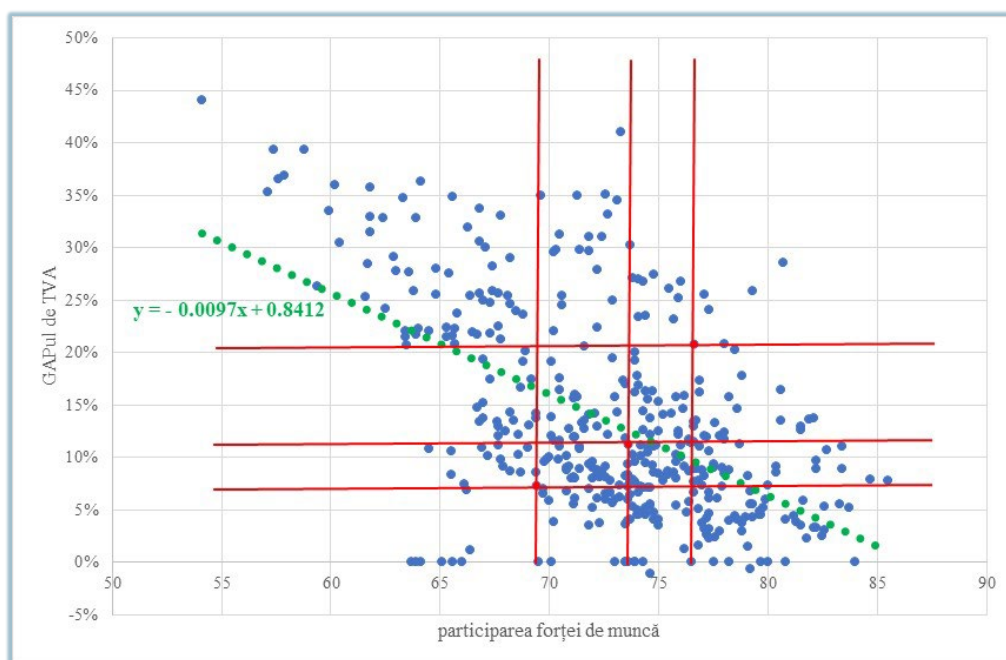
Raportul dintre GAP-ul României și media UE (linia roșie) arată că, în anumite perioade, nivelul pierderilor de TVA în România a fost de peste trei ori mai mare decât media europeană, atingând un vârf în jurul anului 2021.

Deși se observă o tendință de reducere a decalajului în ultimii ani, acesta rămâne semnificativ. Aceste rezultate sugerează existența unor probleme structurale în colectarea TVA, precum dimensiunea economiei informale, nivelul ridicat al evaziunii fiscale sau ineficiența administrării fiscale.

Se ridică astfel următoarea întrebare legitimă – există o legătură dintre rata ocupării forței de muncă și GAP-ul de TVA? Ambele fenomene pot fi interpretate ca efecte ale calității politicilor publice, economice și fiscale, iar corelația dintre acestea se poate explica prin următoarele argumente:

- un grad scăzut de ocupare poate fi asociat cu o creștere a economiei subterane, unde tranzacțiile nu sunt fiscalizate, crescând gapul de TVA;
- pe de altă parte, în cazul în care o firmă are angajați fără contracte oficiale, este foarte posibil să plătească forța de muncă din evaziune fiscală, raportând vânzări mai mici decât cele reale pentru a evita plata TVA.
- situația se poate amplifica atunci când fiscalitatea este excesivă și se poate accentua în perioade de recesiune sau criză economică, când firmele tind să mute activitatea către sectorul informal (plăți în numerar, fără factură), contribuind la gap-ul de TVA.
- Empiric, acolo unde GAP-ul de TVA este ridicat se observă o rată de ocupare mai scăzută.

În graficul următor am analizat corelația dintre gradul de ocupare și GAP-ul de TVA, pentru un set de date panel, care conține cele 27 țări membre UE în perioada 2015-2024, cu date preluate de la Comisia Europeană.



Grafic 4.3.:
Corelația
dintre rata de
ocupare a
forței de
muncă și
GAPul de
TVA, 2015-
2024, panel
țări membre
UE

Sursa:
Calculule
autorilor



Liniile roșii trasează cuartilele q1, q2, q3, care împart total eșantion în patru sferturi egale, conform fiecărui indicator. România se situează în cel mai nefavorabil sfert de date, luând în considerare ambii indicatori – cel mai mare nivel al GAP-ului de TVA și cel mai scăzut nivel al ratei de ocupare a forței de muncă.

Ecuția de regresie **sustine existența relației negative dintre cele două variabile**, astfel că putem concluziona că:

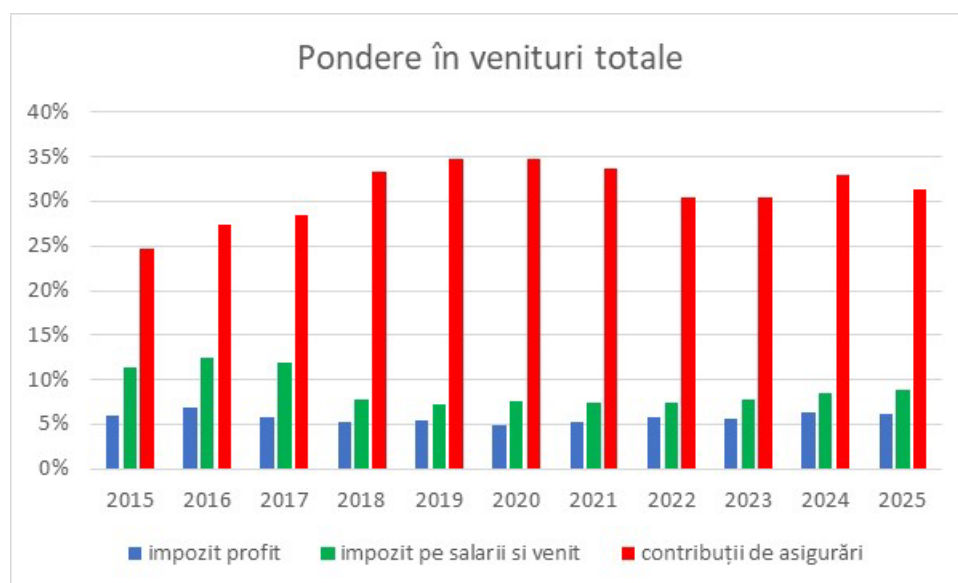
- Cei doi indicatori sunt corelați, deci există o legătură dovedită:
 - Pe măsură ce crește gap-ul de TVA, ocuparea ocuparea forței de muncă scade;
 - Pe măsură ce crește ocuparea forței de muncă, gap-ul de TVA scade.
- O îmbunătățire a ratei de ocupare, prin reducerea muncii nedeclarate, ar putea conduce la o scădere a GAP-ului de TVA, deci la reducerea pierderilor fiscale.
- O scădere a GAP-ului de TVA, ca sursă pentru remunerarea muncii declarate, ar putea favoriza declararea muncii și creșterea bazei de impozitare a veniturilor din muncă.

Așadar, concluzia desprinsă din regresie este că rata ocupării forței de muncă și GAP-ul de TVA se auto-alimentează.

Simplu spus, un GAP de TVA mare favorizează amplificarea muncii nedeclarate, iar munca nedeclarată contribuie la GAP-ul de TVA, fiind dezechilibre **corelate**, care se auto-alimentează.

Întrucât GAP-ul de TVA din România este cel mai mare din Uniunea Europeană și de aproape patru ori mai mare decât media UE, devine evident că auto-alimentarea indicatorilor este mult mai pregnantă în România decât sugerează ecuația de regresie (care ia în calcul întregul panel).

În ce privește impactul asupra structurii bugetului general consolidat, să analizăm datele anuale din perioada 2015-2025, aferente execuției bugetare.



Grafic 4.4.
Ponderea
impozitelor în total
venituri

Sursa: execuția
bugetară, Ministerul
Finanțelor, calculele
autorilor



Graficul arată ponderea în veniturile totale ale bugetului general consolidat a trei categorii principale de venituri fiscale: impozitul pe profit, impozitul pe salarii și venit și contribuțiile de asigurări sociale, pentru perioada 2015–2025.

Din analiza evoluției se observă că contribuțiile de asigurări sociale reprezintă în mod constant cea mai importantă sursă de venit bugetar, ponderea acestora crescând de la aproximativ 27% în 2015 la valori de aproximativ 35% în ultimii trei ani (**suprataxare, care induce spre căutarea unor forme alternative de fiscalizare a muncii**).

În același timp, impozitul pe salarii și venit a înregistrat o scădere semnificativă după 2017, pe fondul modificărilor fiscale adoptate în 2018, dar ulterior a revenit treptat, ajungând în jurul valorii de 10% în 2025.

În schimb, impozitul pe profit a rămas relativ stabil pe întreaga perioadă analizată, cu o pondere situată în general între 5% și 7% din veniturile bugetare, ceea ce evidențiază rolul comparativ mai redus al acestuia în structura veniturilor fiscale ale statului.

În ansamblu, graficul indică o dependență structurală ridicată a veniturilor publice de contribuțiile sociale asociate muncii, în timp ce impozitarea capitalului are o pondere relativ mai redusă.

V. Studiu de caz: fiscalitatea excesivă a muncii și „interpretabilitatea” veniturilor „dependente” vs. „independente” conduc nu numai la optimizare fiscală, dar chiar la evaziune fiscală autoalimentată.

Într-un studiu BNS anterior, la care autorii prezentei fundamentări au fost co-autori, respectiv „Munca pe platforme”²², autorii au atras atenția asupra dimensiunilor semnificativ negative ale operațiunilor economice „dincolo” de optimizare fiscală, reflectând următorul cerc vicios:

- Frauda de TVA de la buget, alimentează munca dependentă parțial sau deloc fiscalizată, concluzie demonstrată econometric.
- Munca dependentă deghizată, parțial sau deloc fiscalizată prin intermediul platformelor, **angrenează la rândul ei evaziune fiscală și gol de venituri la buget.**

²² https://www.bns.ro/images/Raport_final_Munca_pe_platforme_23_09_2025.pdf



Datele studiului BNS prezentat public în luna septembrie 2025, **sunt confirmate de constatările recente ale ANAF**, așa cum ne-au fost comunicate la solicitarea BNS²³.

Răspunsul ANAF confirmă tipologiile identificate de autori în studiul sus-citat (care exemplifica „munca pe platforme” în special în domeniul transportului alternativ de persoane, și anume că:

- Nedeclararea/declararea parțială a veniturilor de natură salarială a conducătorilor care realizează activități de transport alternativ de persoane pentru sau în numele unor societăți, conduce la un gol semnificativ de venit.
- Nedeclararea/declararea parțială a orelor efective lucrate prin intermediul platformelor, conduce la un gol semnificativ de venit.

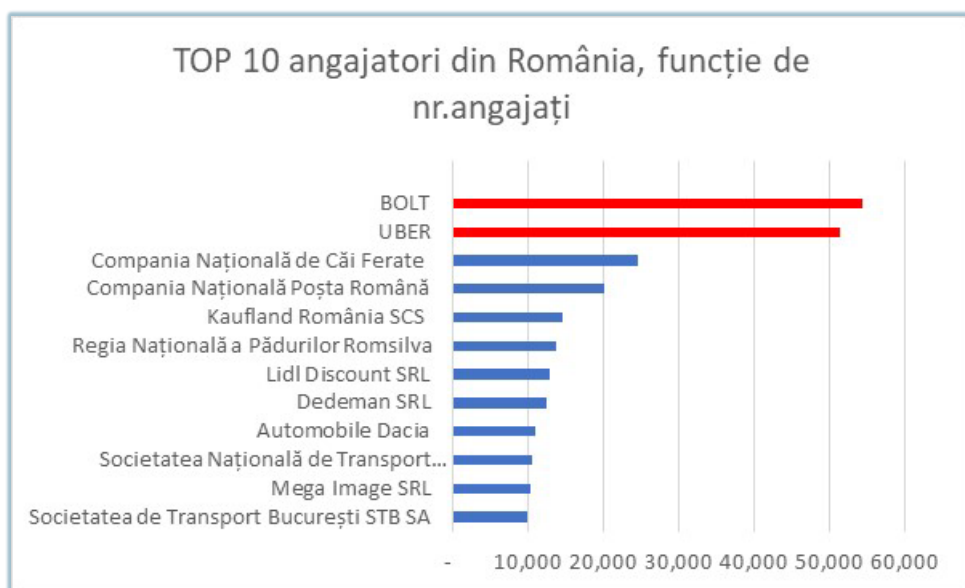
Tot ca fundamentare a prezentului proiect de lege, arătăm că potrivit răspunsului ANAF, doar din ceea ce a reușit să controleze, s-au identificat „evaziuni” **de peste un miliard de lei**, doar în urma controalelor din anul 2025, astfel:

- Circa 725 de milioane de lei la operatorii economici de transport alternativ persoane (SRL-uri),
- Circa 350 de milioane de lei la operatori din domeniul comerțului on-line, servicii livrare prin platforme on-line.

Or, ajustarea semnificativă a pieței muncii prin accesul benefic la munca pe platforme digitale, conduce și la posibilități de declarare parțială sau deloc a muncii dependente, în condițiile în care platformele digitale au ajuns să devină „cei mai mari angajatori de non-angajați din România”.

Studiul sus-citat exemplifica și următoarea situație de fapt, în care doar două platforme digitale au devenit **de facto** cei mai mari „angajatori” de muncă dependentă (sau nu), criteriile de diferențiere pentru muncă dependentă/independentă făcând obiectul prezentului proiect de lege.

²³ Adresa ANAF nr. 1272/ 2 februarie 2016



Grafic 5.1. Top 10 „angajatori” din România în funcție de numărul de angajați, comparație cu numărul de ecusoane UBER și BOLT

Sursa: Ministerul Finanțelor, ARR, centralizarea autorilor, data consultării – August 2025

Din această centralizare a autorilor rezultă că, cei mai mari 7 angajatori de forță de muncă salariale din România în 2024 au cumulat un număr mediu de salariați, împreună, de 109.045, aproape egal cu numărul de ecusoane „angajaților” „non angajați” care lucrează prin intermediul platformelor digitale doar pentru două platforme de ride-sharing (circa 106.000, în mai 2025).

Tot spre comparație, cele două platforme atrag o forță de muncă de aproape 4 ori mai mare decât primul mare angajator din România, Compania Națională de Căi Ferate, respectiv de 11 ori mai numeroasă decât al zecelea mare angajator din România – Societatea de Transport București STB SA.

În aceste condiții devine evident că proiectul de lege privind munca dependentă/independentă **devine esențial în noul context economic, de presiune semnificativă pe piața muncii**, impunându-se reglementarea unor criterii clare pentru reglementarea statutului forței de muncă angajate prin platforme digitale precum:

- platforme de ride sharing,
- platforme pentru activități de curierat pentru livrările la domiciliu,
- platforme pentru activități de comerț electronic.

Nu în ultimul rând, considerăm că promovarea proiectului de lege va conduce la următoarele premise:

- creșterea ocupării forței de muncă în România, în condițiile în care anul 2025 arată o divergență față de creșterea din UE-27,
- creșterea siguranței locului de muncă și securității sociale, în condițiile recesioniste din 2025-2026, antrenate de programele de reducere a deficitului fiscal.



- se creează condițiile pentru **reducerea fiscalității asupra forței de muncă**, în special din perspectiva **contribuțiilor sociale**, fiscalitate apreciată drept excesivă inclusiv în studiile recente ale OECD, în special în ceea ce privește persoanele cu venituri salariale mici.

*

* * *



Anexe

Participarea forței de muncă în statele membre UE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	clasament 2024
Belgia	67.2	67.7	68.5	69.7	70.5	69.7	70.6	71.9	72.1	72.3	23
Bulgaria	66.5	67	70.6	71.7	74.3	72.7	73.3	75.9	76.2	76.8	19
Cehia	74.8	76.7	78.5	79.9	80.3	79.7	80	81.3	81.7	82.3	3
Danemarca	75.4	76	76.6	77.5	78.3	77.8	79	80.1	79.8	80.2	8
Germania	77	77.6	78.3	79	79.7	78.3	79.6	80.8	81.1	81.3	6
Estonia	76.7	77	79.2	79.7	80.5	79.1	79.3	81.9	82.1	81.8	5
Irlanda	69.8	71.3	72.9	74	75	72.1	74.9	78.2	79.1	79.8	9
Grecia	54.8	55.9	57.4	59	60.8	58.3	62.6	66.3	67.4	69.3	26
Spania	62	63.9	65.5	67	68	65.7	67.5	69.3	70.5	71.4	24
Franța	70.3	70.7	71.3	72	72.3	72.1	73.2	74	74.4	75.1	20
Croatia	60.5	61.3	63.2	64.9	66.4	66.9	68.6	70.2	70.8	73.6	22
Italia	60.2	61.4	62.3	63	63.5	61.9	62.7	64.8	66.3	67.1	27
Cipru	67.9	68.7	70.8	73.9	75.8	75.2	76.3	78.6	79.5	79.8	9
Letonia	72.5	73	74.6	76.8	77.3	76.9	75.3	77	77.5	77.4	16
Lituania	73.3	75.2	76	77.8	78.2	76.7	77.4	79	78.5	79.2	11
Luxemburg	70.9	70.7	71.5	72.1	72.8	72.1	74.1	74.8	74.8	74.2	21
Ungaria	70.9	73.7	75.4	76.8	77.7	77.6	78.9	80.3	80.7	81.1	7
Malta	69	71.1	73	74.9	75.6	76	77.8	80.1	81.3	82.7	2
Olanda	77.2	77.9	78.9	80	81	80.8	81.7	82.9	83.5	83.5	1
Austria	74.3	74.8	75.4	76.2	76.8	74.8	75.6	77.3	77.2	77.4	16
Polonia	66.3	68.2	70	71.4	72.6	72.8	75.5	76.7	77.9	78.4	13
Portugalia	67.9	69.5	72.5	74.6	75.4	73.9	75.5	77.1	78	78.5	12
România	59.2	60.3	62.7	63.9	65.1	65.2	67.1	68.5	68.7	69.5	25
Slovenia	68.6	69.5	72.9	74.9	75.9	74.8	76.1	77.9	77.5	78.3	14
Slovacia	69.6	71.8	73.2	74.5	75.6	74.6	74.6	76.7	77.5	78.1	15
Finlanda	71.8	72.4	73.2	75.3	76.2	75.5	76.8	78.4	78.2	77	18
Suedia	80.1	80.8	81.4	82	81.7	80.2	80.4	82	82.6	81.9	4
media UE	69	71	72	73	74	73	75	76	77	77	
cuartila 1	66.9	68	70.3	71.6	72.5	72.1	73.3	74.4	74.6	74.7	
cuartila 2	69.8	71.1	72.9	74.6	75.6	74.8	75.5	77.3	77.9	78.3	
cuartila 3	73.8	75	75.7	77.2	78	77.3	78.4	80.1	80.3	80.7	
România/medie	0.85	0.86	0.87	0.87	0.88	0.89	0.9	0.9	0.89	0.9	

Sursa datelor – Eurostat

Calculare realizate de autori

Gap-ul de TVA în statele membre UE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	clasament 2024
Belgia	13%	11%	12%	12%	13%	15%	7%	12%	12%	14%	4
Bulgaria	20%	13%	8%	9%	9%	6%	3%	6%	9%		
Cehia	18%	16%	13%	13%	15%	13%	11%	8%	8%		
Danemarca	10%	9%	9%	9%	11%	7%	7%	8%	9%	8%	13
Germania	9%	9%	9%	9%	11%	7%	7%	7%	10%	10%	8
Estonia	6%	6%	7%	6%	6%	6%	2%	5%	10%	10%	7
Irlanda	13%	10%	7%	7%	6%	3%		2%	8%		
Grecia	28%	25%	29%	25%	24%	21%	16%	12%	11%	9%	12
Spania	6%	6%	8%	6%	8%	6%	3%	4%	8%	10%	9
Franța	9%	9%	9%	8%	7%	7%	4%	5%	6%	7%	15
Croatia	11%	8%	7%	7%	4%	10%	12%	11%	8%	9%	11
Italia	27%	27%	23%	22%	19%	20%	15%	14%	15%	15%	3
Cipru	9%	3%	19%	13%	11%	16%	10%	6%	3%	2%	20
Letonia	21%	14%	15%	13%	10%	12%	11%	2%	5%	5%	17
Lituania	27%	26%	25%	24%	21%	19%	13%	12%	15%	13%	5
Luxemburg	15%	10%	5%	8%	2%	4%			0%		
Ungaria	16%	14%	14%	10%	10%	8%	4%	2%	7%		
Malta	25%	25%	23%	23%	26%	28%	24%	24%	24%	23%	2
Olanda	10%	5%	6%	11%	11%	10%	6%	10%	7%	7%	16
Austria	9%	8%	8%	8%	7%	7%	3%	3%	1%	1%	22
Polonia	25%	20%	15%	14%	15%	13%	5%	11%	16%	11%	6
Portugalia	13%	12%	10%	9%	8%	6%	4%	4%	4%	5%	18
România	35%	37%	36%	33%	31%	31%	29%	27%	30%	29%	1
Slovenia	8%	5%	4%	5%	5%	5%	3%	8%	5%	4%	19
Slovacia	25%	20%	17%	16%	17%	16%	12%	12%	10%	10%	10
Finlanda	5%	5%	6%	4%	5%	3%	0%	2%	3%	1%	21
Suedia	4%	3%	4%	2%	1%	2%	4%	4%	5%	8%	14
media UE	15%	13%	13%	12%	12%	11%	8%	8%	9%	11%	
cuartila 1	9%	7%	7%	8%	6%	6%	3%	4%	5%	6%	
cuartila 2	13%	10%	9%	9%	10%	8%	6%	7%	8%	9%	
cuartila 3	23%	18%	16%	14%	15%	15%	11%	11%	11%	15%	
România/medie	2.256	2.796	2.785	2.704	2.678	2.795	3.749	3.281	3.238	2.611	

Sursa datelor – Eurostat

Calculare realizate de autori

LEGE
PRIVIND STATUTUL
JURIDICAL
LUCRĂTORILOR
DEPENDENȚI ȘI AL
LUCRĂTORILOR
INDEPENDENȚI
PROIECT

PROF.UNIV.DR.EMERIT ALEXANDRU ATHANASIU
CONF.UNIV.DR. ANA-MARIA VLĂSCEANU



**Cofinanțat de
Uniunea Europeană**



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

**Lege privind statutul juridic al lucrătorilor dependenți și
al lucrătorilor independenți**

-Proiect-



Expunere de motive

Aportul noilor tehnologii, precum și tendința accentuată în direcția flexibilizării relațiilor de muncă, de la alegerea locului de muncă la fixarea programului și orarului de lucru, sunt factori cauzali în procesul de configurare a unor modalități noi, particulare de prestare a muncii.

În esență, noutățile de conținut a acestor forme de contractare a muncii constă în explicită, concretă și asumată voință a partenerilor contractuali de a se despărți de figura canonică a raportului juridic de muncă standard, valorificând noutățile tehnologice, dar și dezideratul adaptabilității la obiectivele și sfidările prezentului (mondializarea economiei, globalizarea piețelor, eliminarea intermediarilor în relația dintre prestatorul muncii și beneficiarul prestației, creșterea autonomiei funcționale și decizionale a lucrătorului, facilitarea realizării unui echilibru just între viața profesională și viața privată).

Așa fiind, în legislația unor state membre (sau foste) ale Uniunii Europene, s-a conturat cu o anumită pregnanță și continuitate demersul normativ în direcția adoptării unei legislații care să asimileze, în parte sau în totalitate, regimul juridic al lucrătorilor dependenți economic cu cel al lucrătorilor standard.

Politicile legislative având ca obiectiv tutelarea prin norme ale dreptului muncii a activității lucrătorilor autonomi s-au adresat, cu precădere, acelor persoane care, deși în mod aparent erau catalogate conform normativului în vigoare drept lucrători autonomi, totuși, în realitate, ilustrau o certă dependență economică. Așadar, legislația acestor state care au acreditat politici publice în domeniul menționat au pornit de la necesitatea obiectivă de a perimetra noțiunea de dependență economică, atașată ca element constitutiv și specific activității persoanelor avute în vedere.

În acest scop, legislația elaborată în această materie a urmat două direcții principale, și anume:

- definirea noțiunii de dependență economică;
- stabilirea în concret a categoriilor de drepturi specifice ale unui salariat standard aplicabile, în egală măsură, și lucrătorilor independenți, dar având o anumită dependență economică.

Cât privește definirea dependenței economice, s-au avut în vedere aspecte considerate pertinente în privința unui asemenea demers și care au privit evaluarea caracterului exclusiv și personal al prestatorilor, unicitatea sau dominanța beneficiarului activității desfășurate (regula clientului unic sau dominant), iar în cazul mai multor beneficiari ai prestațiilor realizate de lucrători, venitul obținut de acesta să reprezinte o proporție



substanțială, cel puțin 50 % din totalul câștigurilor realizate într-o perioadă de timp, luată în calcul drept referențial, de la un singur beneficiar (client).

În legătură cu cea de-a doua direcție urmată, legislațiile statelor membre ce au reglementat explicit această materie au optat fie pentru crearea unui regim juridic mixt, care includea pentru acești lucrători recunoașterea unor drepturi specifice lucrătorilor standard (dreptul la asociere în sindicate, dreptul la negociere colectivă, asigurarea unei remunerații satisfăcătoare, echitabile și adecvate, un orar de lucru prestabilit, garanții privind un mediu de muncă sigur și sănătos etc.), fie chiar asimilarea acestor persoane ca lucrător standard și aplicarea, în întregime, a regimului juridic specific acestora.

Pe aceste coordonate s-au consolidat legislațiile statelor membre ale Uniunii Europene, care au promovat reglementări specifice pentru aceste categorii de lucrători.

În acest context, și ținând seama de experiențele normative ale altor state membre ale Uniunii Europene, prezentul proiect de lege răspunde unei nevoi acute de clarificare și consolidare a cadrului juridic aplicabil prestării muncii dependente.

De altfel, în practică, se constată o extindere a unor situații de muncă independentă fictivă, în care prestatorul suportă riscurile economice și juridice ale independenței, însă se află, în fapt, într-o relație de dependență economică și/sau organizațională față de beneficiar, fiind lipsit de măsurile de protecție socială recunoscute lucrătorilor.

În lipsa unui instrument legislativ coerent, departajarea dintre munca dependentă și munca independentă este realizată fragmentar, prin combinarea unor reguli fiscale și a unor criterii dezvoltate în jurisprudență, situație ce conduce la practici neunitare și la lipsa securității juridice.

Așadar, apreciem că se impune adoptarea unei legi speciale în considerarea următoarelor argumente:

- ipoteza întocmirii și adoptării sale vizează nu doar o împrejurare limitată cu un anumit caracter derogatoriu, ci un vast ansamblu problematic;
- înlesnește opera de interpretare autentică și profesională a textelor sale, inducând o comprehensibilitate facilitată de aplicarea fără dificultate a tuturor metodelor de interpretare logică și juridică;
- o lege specială ar fi congruentă în planul regulilor sistematizării legislației, întrucât ar putea utiliza Codul muncii ca drept comun;
- asigurarea unei delimitări clare și predictibile a formelor de muncă și care să instituie garanții efective pentru persoanele care, deși nu sunt încadrate formal ca salariați, se află într-o dependență economică față de un singur client sau de un client dominant.

Prin urmare, scopului prezentului act normativ este de a institui un mecanism coerent de delimitare între munca dependentă și munca independentă, prin reglementarea unor criterii de departajare a acestora, precum și a efectelor juridice generate de calificarea unui raport juridic ca fiind dependent.



În acest sens, proiectul urmărește: (i) instituirea unor criterii legale de departajare a muncii dependente de cea independentă; (ii) recunoașterea și definirea situațiilor de dependență economică și organizațională; (iii) configurarea unei categorii juridice distincte – contractorul dependent economic – aflată într-o zonă intermediară între salariat și prestatorul independent autentic; (iv) asimilarea acestei categorii de lucrători salariaților, și acordarea tuturor drepturilor ce decurg din legislația muncii; (v) întărirea rolului autorităților competente în determinarea naturii juridice a raportului de activitate, cu prevalența situației de fapt asupra denumirii contractului.

În ceea ce privește delimitarea muncii dependente de munca independentă, proiectul instituie criterii legale de departajare, eșafodate pe elemente de subordonare, integrare, control asupra modului de prestare a activității, asumarea riscului economic și dependența economică. Pentru a asigura eficiența cadrului normativ, proiectul prevede că denumirea sau calificarea juridică convenită de părți nu este opozabilă autorităților publice competente, atunci când situația de fapt contrazice forma contractuală aleasă.

Proiectul instituie, de asemenea, o prezumție legală relativă în favoarea calificării activității ca evidențiind caracteristicile muncii dependente, prezumție care poate fi valorificată atât în proceduri administrative, cât și judiciare și care poate fi răsturnată prin proba contrară. În plus, se introduc obligații de informare în sarcina clientului, inclusiv în limba română și într-o formă accesibilă, precum și garanții procedurale privind soluționarea reclamațiilor și protecția împotriva concedierii sau a măsurilor echivalente dispuse cu titlu de represalii.

În materia controlului și sancțiunilor, proiectul atribuie competențe Inspecției Muncii și ANAF, prevede contravenții și amenzi pentru încălcarea obligațiilor esențiale, precum și consecințe juridice specifice în ipoteza reclassificării judiciare a raportului ca raport de muncă dependentă, inclusiv obligații de plată retroactivă a diferențelor salariale și contribuțiilor aferente, precum și despăgubiri minime în favoarea persoanei afectate.

Adoptarea proiectului va contribui la creșterea clarității și predictibilității în calificarea juridică a raporturilor de activitate, la reducerea practicilor de disimulare a muncii dependente și la consolidarea protecției sociale pentru prestatorii aflați în situații de vulnerabilitate economică.

În considerarea transformărilor pieței muncii, a necesității combaterii muncii independente fictive și a asigurării unor garanții reale pentru prestatorii aflați în dependență economică, adoptarea prezentului proiect de lege este necesară și oportună. Proiectul creează un cadru unitar, coerent și predictibil pentru delimitarea muncii dependente de cea independentă, întărește rolul autorităților competente, asigură protecții minime pentru contractorii dependenți economic și contribuie la echilibrul dintre flexibilitatea economică și protecția socială, în spiritul modelului social european.



Art. 1. Obiect

- (1) Prezenta lege reglementează regimul juridic al persoanelor care prestează munca în diferite modalități pe teritoriul României.
- (2) Modalitățile de prestare a muncii, precum și regimul juridic aplicabil celor care o prestează, sunt definite și calificate juridic pe baza criteriilor de departajare a muncii dependente de cea independentă, reglementate de prezenta lege și de Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, de dreptul Uniunii Europene și cu observarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene.
- (3) Prin obiectul său, prezenta lege constituie o lege specială și se completează cu prevederile Codului muncii și cu cele ale legislației muncii în general, acestea având funcțiunea normativă de drept comun.

Art. 2. Scop

- (1) Prezenta lege are ca obiectiv prioritar combaterea unor forme fictive de muncă independentă, prin reglementarea unor garanții reale și efective în favoarea unor categorii vulnerabile de lucrători.
- (2) Prin dispozițiile pe care le reglementează, prezenta lege promovează un model social european consolidat, adaptat la transformările ce au loc pe piața muncii.

Art. 3. Domeniu de aplicare

- (1) Legea se aplică tuturor persoanelor fizice și juridice care prestează munca sau angajează activități ce fac obiectul unor prestații directe și personale, indiferent de forma juridică sub care este încheiat raportul contractual.
- (2) Dispozițiile prezentei legi se aplică tuturor actelor și faptelor juridice care generează raporturi de muncă dependente și raporturi de muncă independente, din punctul de vedere al departajării regimului juridic de prestare a muncii și al atribuirii regimului juridic aplicabil fiecăruia dintre modalitățile de prestare a muncii și a contractării acesteia.

Art. 4. Definiții

În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

- a) **Contractor dependent economic:** persoană fizică ce desfășoară o activitate personală, în mod continuu sau repetat ori la intervale scurte de timp, cel mult lunar, pentru un client, fiind integrată, chiar și parțial, în structura organizațională a acestuia și/sau aflându-se într-o situație de dependență economică față de client;
- b) **Dependență economică:** situația în care o persoană obține cel puțin 50% din totalul veniturilor sale din activitatea profesională prestată pentru un singur client sau mai mulți clienți care fac parte din același grup de societăți, pe o



perioadă de referință de 12 luni și nu dispune de o clientelă proprie reală sau de un portofoliu de clienți suficient de amplu pentru a asigura independența față de un singur client.

- c) **Dependență organizațională:** situația în care modul de desfășurare a activității de către o persoană este organizat și controlat, chiar și parțial, de către client, în special cu privire la programul de lucru, locul prestării activității, instrumentele de lucru utilizate, standardele operaționale sau procedurile de raportare;
- d) **Client:** persoană fizică sau juridică pentru care se desfășoară activitatea și care, prin natura relației contractuale sau a circumstanțelor de fapt, exercită control sau o influență decisivă asupra modului de prestare a muncii de către contractorul dependent economic, generând o dependență economică sau organizațională;
- e) **Lucrătorii** sunt persoane care au calitatea juridică de părți în contractul individual de muncă sau de subiecte de drept într-un raport de muncă și a căror activitate corespunde în mod real și efectiv trăsăturilor juridice ce caracterizează munca dependentă. Potrivit acestui statut juridic, aceste persoane beneficiază de toate drepturile recunoscute și acordate conform Codului muncii și a legislației completatoare.

Art. 5. Criterii de departajare a muncii dependente de cea independentă

- (1) Stabilirea, prin departajare de conținut, a muncii dependente de cea independentă se realizează în temeiul și cu observarea în concret a unor criterii legale reglementate prin dispozițiile prezentei legi.
- (2) Prin criteriile definite de prezenta lege se urmărește departajarea clară concretă și corectă a muncii dependente de cea independentă în vederea reglementării și atribuirii unui regim juridic adecvat persoanelor care prestează activitățile subsumate celor două forme de realizare a muncii.
- (3) Prin criterii de definire a muncii dependente și a celei independente se înțeleg acele ipoteze reglementate de lege care ilustrează anumite trăsături specifice pentru fiecare tip de activitate și determină posibilitatea includerii prestatorilor în rândul anumitor categorii de lucrători.
- (4) Constituie criterii de departajare a muncii dependente următoarele:
 - a) Prestarea muncii are loc în baza unui contract individual de muncă conform căruia munca se desfășoară sub autoritatea angajatorului în schimbul unei remunerații;
 - b) Activitatea prestată sub autoritatea clientului privește organizarea timpului de lucru, prin stabilirea programului și orarului de lucru, a locației, utilizarea echipamentelor, standardelor operaționale sau procedurilor de raportare, al subordonării prestatorului activității din punct de vedere disciplinar și al sancționării disciplinare, precum și al evaluării profesionale;



- c) Prestatorul de activitate nu participă la împărțirea profitului cu angajatorul și nu răspunde solidar sau în orice altă modalitate de răspundere juridică reglementată de lege pentru pagubele angajatorului care nu au fost cauzate din culpa sa;
 - d) Activitatea prestată se subsumează celei dependente și în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;
 - e) Prestatorul de activitate prestează o activitate dependentă, conform dispozițiilor art. 7 din Codul fiscal;
 - f) Prestatorul activității stabilește unilateral programul și orarul de lucru, precum și nivelul remunerației;
 - g) Prestatorul activității fixează condițiile de muncă și durata timpului de lucru;
 - h) Prestatorul activității poate subcontracta activitatea contractată cu clientul său;
 - i) Prestatorul desfășoară tipuri de activități ce nu fac obiectul activității clientului;
 - j) Prestatorul desfășoară activitatea sub autoritatea clientului;
 - k) Clientul stabilește prețul produsului ori tariful serviciului sau participă la împărțirea profitului cu clientul și/sau cu intermediarul;
 - l) Prestatorul de activitate nu are deplin control asupra întreprinderii ori activității sale;
 - m) Prestatorul desfășoară o activitate ce intră în obiectul de activitate al clientului;
 - n) Prestatorul activității prestează munca direct, personal și exclusiv și nu poate să o subcontracteze ori să angajeze alte persoane pentru a o realiza;
 - o) Activitatea se realizează în favoarea unui singur client ori a unui client dominant;
 - p) Prestatorul activității obține cel puțin 50 % din venitul lunar/anual de la un singur client;
 - q) Prestatorul de activitate și clientul au o relație contractuală stabilă și prelungită în timp, având ca obiect prestații ce alcătuiesc conținutul activității clientului.
- (5) Pentru a include activitatea desfășurată de prestator în categoria de muncă dependentă este necesară întrunirea a cel puțin 3 criterii care definesc tipologia acestui tip de muncă. Prin excepție, este posibil ca îndeplinirea unui singur criteriu să justifice o atare calificare a muncii prestate, sub condiția ca legea să reglementeze în mod explicit și imperativ această ipoteză.
- (6) Constituie muncă dependentă toate activitățile prestate în condițiile reglementate conform criteriilor prevăzute în art. 4 alin. (3) lit. a)-e).
- (7) Constituie muncă independentă în sensul prezentei legi activitățile desfășurate în condițiile art. 4 alin. (3) lit. f)-i);
- (8) Constituie muncă dependentă din punct de vedere economic în sensul prezentei legi toate activitățile care întrunesc trăsăturile caracteristice evidențiate conform criteriilor reglementate de articolul art. 4 alin. (3) lit. j)-q).

Art. 6. Determinarea statutului juridic al prestatorilor de activitate

- (1) În baza dispozițiilor prezentei legi, calificarea activității desfășurate de prestatorii de activitate ca fiind muncă dependentă are loc cu observarea criteriilor reglementate de prezenta lege și de Codul fiscal.



- (2) Au calitatea de contractor dependent economic toate persoanele fizice care desfășoară o activitate dependentă în conformitate cu următoarele criterii:
 - a) Prestatorul de activitate nu are deplin control asupra întreprinderii sau a activității desfășurate;
 - b) Prestatorul de activitate desfășoară activitatea sub autoritatea clientului exclusiv ori principal;
 - c) Clientul stabilește prețul produsului și tariful serviciului prestat;
 - d) Prestatorul de activitate nu participă la împărțirea profitului clientului și nici nu răspunde solidar cu acesta pentru pierderile suferite de acesta fără culpa sa;
 - e) Prestatorul desfășoară o activitate ce intră în obiectul de activitate al clientului;
 - f) Prestatorul desfășoară activitatea direct și personal, neavând dreptul de a subcontracta părți din aceasta sau de a angaja și alte persoane pentru a o realiza;
 - g) Activitatea este prestată în favoarea unui singur client sau este desfășurată în cea mai mare măsură în favoarea unui client dominant, față de care se află într-o relație de dependență economică și organizațională. Conform acestei legi, este calificat drept client dominant cel la care prestatorul de activitate obține mai mult de 50 % din veniturile anuale.
- (3) Pentru includerea activității prestatorului de activitate în categoria muncii dependente și atribuirea condiției juridice de contractor dependent economic este necesară întrunirea a cel puțin trei din criteriile legale ce definesc o asemenea activitate și persoana care o prestează.
- (4) Persoanele desemnate potrivit prezentei legi ca fiind contractori dependenți economic sunt asimilate integral din punct de vedere al drepturilor recunoscute și acordate și obligațiilor ce le incumbă lucrătorilor.
- (5) Persoanele a căror activitate este calificată conform criteriilor din prezenta lege și ale Codului fiscal ca fiind o activitate independentă vor exercita drepturile și asuma obligațiile conform legislației civile aplicabile.

Art. 7.

- (1) Părțile raportului juridic au dreptul de a califica natura juridică a raportului de muncă în cadrul căruia se prestează activitatea, cu observarea criteriilor legale reglementate de prezenta lege și de Codul fiscal.
- (2) Calificarea juridică convenită de părți pentru încadrarea raportului juridic dintre ele nu este opozabilă autorităților publice competente în domeniul de aplicare a prezentei legi, dacă situația de fapt examinată de acestea contravine denumirii angajamentului contractual încheiat de părți.
- (3) Autoritățile publice competente în domeniile de aplicare a prezentei legi, cu prioritate Inspekția Muncii, prin inspectoratele teritoriale de muncă, sunt îndreptățite să stabilească natura juridică a raportului de activitate din oficiu în cadrul exercitării atribuțiilor de control sau la cererea uneia sau ambelor părți din cadrul raportului de muncă.
- (4) Stabilirea printr-un act juridic de către părțile angajamentului juridic, de către Inspekția Muncii sau de către Agenția Națională de Administrare Fiscală a unui



raport de activitate, prin includerea acestuia în categoria muncii dependente, independente sau dependente din punct de vedere economic poate face obiectul unei acțiuni în justiție, prin care o atare calificare juridică este contestată.

- (5) Fixarea prin intermediul actului juridic al autorității publice competente a caracterului juridic al muncii ca fiind muncă dependentă, independentă sau dependentă economic, instituie o prezumție legală relativă cât privește natura muncii astfel stabilită.
- (6) Contestația formulată în condițiile art. 7 alin. (4) se judecă de către instanțele de judecată, secțiile competente în materia conflictelor de muncă și asigurărilor sociale.

Art. 8. Prezumție legală

- (1) Identificarea activității unor persoane ca ilustrând caracteristicile juridice ale muncii dependente în temeiul criteriilor legale decurgând din prezenta lege prezumă calitatea de contractor dependent economic al persoanei ce o prestează.
- (2) Utilizarea aceste prezumții stă la baza calificării drept contractor dependent economic al celui ce desfășoară respectiva activitate.
- (3) Această prezumție legală are caracter relativ, putând fi răsturnată prin producerea probei contrare.
- (4) Valorificarea prezumției de muncă dependentă în privința unui contractor se realizează la cererea inspectoratului teritorial de muncă sau la cererea persoanei care prestează munca.
- (5) Invocarea acestei prezumții poate avea loc atât în cadrul procedurilor administrative având ca obiect stabilirea tipologiei raportului juridic din punct de vedere al naturii sale juridice, dependentă sau independentă, după caz, cât și în cazul celei judiciare, sub condiția ca obiectul litigiului să-l constituie determinarea statutului juridic al prestatorului activității în dispută.
- (6) Răsturnarea prezumției de muncă dependentă în privința unei anumite activități poate avea loc doar în cadrul unei proceduri judiciare, prin dovedirea unei situații contrare celei ilustrate de această prezumție, chestiune probată în fața instanței judecătorești.

Art. 9. Dreptul contractorului dependent economic la informare

- (1) Asimilarea prin dispozițiile prezentei legi a contractorilor dependenți economic cu lucrătorii, îi îndreptățește pe aceștia să fie informați de client în scris, înainte de începerea activității, cu privire la cel puțin următoarele elemente:
 - a) identitatea părților;
 - b) aria geografică în cadrul căreia este obligatorie prestarea serviciilor;
 - c) descrierea activității pe care o va presta contractorul dependent economic;



- d) data începerii relației contractuale;
 - e) durata relației contractuale și condițiile de încetare a acesteia;
 - f) modalitățile de calcul și de plată a remunerației;
 - g) principiile de organizare a timpului de lucru;
 - h) procedura de soluționare a reclamațiilor;
 - i) factorii care pot aduce atingere accesului la muncă și la remunerație;
 - j) existența deciziilor complet automatizate, dacă este cazul.
- (2) Informațiile se furnizează în limba română și într-o formă accesibilă electronic, iar orice modificare a elementelor prevăzute la alin. (1) trebuie să fie comunicată în scris contractorului dependent economic înainte de implementarea modificării.

Art. 10.

La cererea contractorilor dependenți economic, cetățeni ai altor state decât România, informațiile, precum și angajamentul contractual echivalent al unui contract individual de muncă, se vor redacta și în limba aceluiași contractor.

Art. 11. Drepturi colective

- (1) Persoanele ce fac parte, conform criteriilor legale din cuprinsul prezentei legi, din categoria contractorilor dependenți economic exercită în aceeași măsură și în aceleași condiții, fără limitări și condiționări, drepturile colective recunoscute și acordate lucrătorilor.
- (2) Contractorii dependenți economic au dreptul la asociere în sindicate și la negociere colectivă.
- (3) Dobândirea calității de membru de sindicat și participarea la activitatea sindicală se realizează conform legii de domeniu, în concret prin crearea, conform legii, a unei organizații sindicale, sau prin afilierea la un sindicat deja existent și organizat la nivelul întreprinderii.
- (4) Contractorii dependenți economic pot negocia colectiv prin delegați proprii, fie prin afilierea la un sindicat constituit la nivel de întreprindere.
- (5) În cazul în care activitatea se prestează de contractori dependenți economic în mod direct, personal și exclusiv în favoarea unui singur client sau a unui client dominant, negocierea colectivă are loc cu acesta prin intermediul sindicatului la care este afiliat sau, după caz, prin intermediul sindicatului existent în cadrul întreprinderii.
- (6) Dispozițiile prezentei legi în materia negocierii colective se completează cu cele ale legislației privind dialogul social.
- (7) Implementarea prevederilor legale specifice prezentei legi referitoare la exercițiul dreptului la asociere sindicală și a dreptului la negociere colectivă are loc prin hotărâri de guvern.



Art. 12.

Clientul, în exercițiul prerogativelor sale echivalente celor pe care le are angajatorul, are obligația să consulte pe reprezentanții lucrătorilor, inclusiv pe cei ai contractorilor dependenți economic, în legătură cu cel puțin următoarele aspecte:

- a) modificările contractuale;
- b) implementarea unor noi tehnologii;
- c) restructurări organizatorice;
- d) reduceri de personal.

Art. 13. Informații relevante privind munca prestată de contractorii dependenți economic

- (1) Clienții care utilizează munca desfășurată de contractorii dependenți economic sunt obligați să faciliteze accesul și să pună la dispoziția instituțiilor publice competente în materie următoarele informații:
 - a) date privind numărul persoanelor care prestează activitatea în baza acestui statut juridic, precum și obiectul concret al acestei activități;
 - b) ansamblul condițiilor de muncă în care se prestează activitatea aceste persoane, conform angajamentelor contractuale încheiate;
 - c) durata medie a timpului de lucru dedicat realizării activităților și domeniile în care se prestează munca de către contractorii dependenți economic;
 - d) transmiterea datelor vizând categoriile de activități și domeniile în care se prestează de către contractorii dependenți economic.
- (2) Informațiile prevăzute la art. 13 alin.(1) lit. a) se comunică către inspectoratele teritoriale de muncă în a cărui rază teritorială își are sediul clientul la fiecare 6 luni.
- (3) Alte informații privind conținutul și periodicitatea comunicărilor se stabilesc prin hotărâre de guvern.

Art. 14. Dreptul la o cale de atac

- (1) Orice măsură dispusă de client printr-un act juridic sau generată de un fapt juridic al acestuia față de un contractor dependent economic îl îndreptățește pe acesta din urmă să formuleze o acțiune în justiție.
- (2) Litigiile generate de o contestație formulată de către contractorul dependent economic sunt de competența instanțelor judecătorești specializate, conform legii, în litigii de muncă și asigurări sociale.
- (3) În litigiile de muncă, sindicatele, în calitate de reprezentanți ai salariaților, pot iniția acțiuni în numele contractorilor dependenți economic, cu acordul lor, sau îi pot reprezenta pe aceștia pe tot parcursul procesului judiciar.
- (4) Litigiile dintre client și contractorii dependenți economic pot parcurge calea rezolvării amiabile în conformitate cu dispozițiile regulamentului intern sau pe baza înțelegerii directe între aceștia.



- (5) Procedura internă de soluționare pe cale amiabilă a litigiilor între client și contractorii dependenți economic este caracterizată prin:
- a) gratuitatea actelor și măsurilor prealabile;
 - b) accesibilitate, prin redactarea tuturor actelor și măsurilor procedurale în scris și în limba română, în mod obligatoriu, și, la cerere, în limba solicitată de contractorul dependent economic, pe cheltuiala clientului;
 - c) durata procedurii trebuie să fie limitată la cel mult 30 de zile, termen calculat de la data sesizării clientului prin plângere;
 - d) furnizarea de garanții de către client în privința transparenței procedurii și a exercitării dreptului la apărare în cadrul respectării principiului contradictorialității.

Art. 15. Protecție împotriva concedierii și a măsurilor echivalente

- (1) Concedierea ori luarea unei măsuri echivalente acesteia de către client, în privința unui contractor dependent economic, pe motiv că acesta a reclamat încălcarea drepturilor sale legale, cu titlu de represalii, este interzisă sub sancțiunea nulității absolute.
- (2) Sunt interzise, de asemenea, sub sancțiunea nulității absolute, acele acte și fapte juridice care au caracter pregătitor, dispuse în prealabil concedierii sau măsuri echivalente cu o concediere, dacă se probează că reprezintă acte de represalii pentru faptul că au fost reclamate de către contractorul dependent economic încălcări ale dispozițiilor legale privind drepturile acestuia.

Art. 16. Control

- (1) Controlul exercitat în privința respectării, precum și a modului de aplicare a dispozițiilor prezentei legi, revine Inspecției Muncii și Agenției Naționale de Administrare Fiscală.
- (2) Atribuții de control al aplicării dispozițiilor legii pot fi reglementate și în competența altor organe publice, conform prevederilor hotărârii de guvern adoptată în aplicarea prezentei legi.

Art. 17. Sancțiuni

- (1) Nerespectarea prevederilor prezentei legi atrage răspunderea contravențională, civilă și, după caz, penală a clientului și/sau a reprezentanților acestuia.
- (2) Constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 10.000 lei la 30.000 lei, următoarele fapte:
 - a) Nerespectarea obligației de informare a contractorului dependent economic cu privire la informațiile prevăzute la art. 9 alin. (1), în termenul legal;
 - b) Neacordarea sau limitarea oricăruia dintre drepturile prevăzute la Art. 6 alin. (4);



- c) Concedierea ori luarea unei măsuri echivalente acestuia în privința unui contractor dependent economic de către client, cu titlu de represalii;
- d) Netransmiterea către instituțiile publice competente a informațiilor prevăzute la art. 13, în termen legal.

Art. 18.

În cazul reclasificării unui raport contractual ca raport de muncă dependentă de către instanța de judecată, clientul este obligat la plata retroactivă a tuturor diferențelor salariale, contribuțiilor sociale și fiscale aferente, majorate cu penalități de întârziere, de la data începerii activității în condiții de dependență și până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Art. 19. Raport prezentat de Inspekția Muncii

- (1) Inspekția Muncii va prezenta Guvernului, la fiecare 2 ani, un raport privind implementarea prezentei legi.
- (2) Raportul va cuprinde: a) numărul de persoane care au calitatea de clienți; b) numărul contractorilor dependenți economic și distribuția acestora pe categorii; c) numărul controalelor efectuate și sancțiunilor aplicate; d) evoluția protecției sociale în sector; e) recomandări pentru îmbunătățirea legislației.

Art. 20. Norme de aplicare a legii

- (1) În vederea asigurării implementării dispozițiilor prezentei legi se vor elabora norme metodologice, ce vor fi adoptate prin hotărâre de guvern în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a legii.
- (2) În cuprinsul hotărârii de guvern vor fi enunțate, definite și detaliate următoarele categorii de probleme:
 - a) Tipologia măsurilor pentru a garanta implementarea prezentei legi;
 - b) Drepturile și obligațiile organelor și instituțiilor administrației publice în privința aplicării legii;
 - c) Organizarea măsurilor de asigurare a respectării legii conform competenței organelor administrației publice ce activează în domeniul pieței muncii;
 - d) Promovarea regulilor tratamentului egal și al principiului proporționalității în stabilirea procedurilor de implementare a prevederilor legii;
 - e) Enumerarea altor autorități publice care pot colabora cu Inspekția Muncii și Agenția Națională de Administrare Fiscală în domeniul de aplicare a prezentei legi.



Art. 21. Dispoziții tranzitorii

- (1) Clienții contractorilor dependenți economic au obligația conformării la dispozițiile prezentei legi în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi.
- (2) În intervalul de timp prevăzut la alin. (1), clienții vor încheia contracte individuale de muncă contractorilor dependenți economic.
- (3) Neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la alin. (1) și (2) atrage răspunderea contravențională sau penală a clientului în condițiile prezentei legi și a Codului muncii, după caz.

Art. 22. Intrarea în vigoare a legii

Prezenta lege intră în vigoare în termen 30 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



**TITLUL PROIECTULUI:
BNS - O CONFEDERAȚIE SINDICALĂ PENTRU MILENIUL III**

**EDITORUL MATERIALULUI:
BLOCUL NATIONAL SINDICAL**

DATA PUBLICĂRII - MARTIE 2026

„ACEST DOCUMENT A FOST PREGĂTIT PENTRU BLOCUL NAȚIONAL SINDICAL ȘI REFLECTĂ OPINIA AUTORILOR. ACEST MATERIAL NU REPREZINTĂ POZIȚIA CE SAU A GUVERNULUI ROMÂNIEI, CARE NU POARTĂ RĂSPUNDEREA MODULUI ÎN CARE INFORMAȚIA CONȚINUTĂ ÎN ACEST RAPORT AR PUTEA FI UTILIZATĂ.”