



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 245, 20.04.2025

Biroul permanent al Senatului

302, 2.09.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 70/2015 privind întărirea disciplinei financiare în scopul reducerii utilizării numerarului în economie

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 70/2015 privind întărirea disciplinei financiare în scopul reducerii utilizării numerarului în economie (b275/25.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3928/30.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D539/01.07.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea Legii nr. 70/2015 pentru întărirea disciplinei financiare privind operațiunile de încasări și plăți în numerar și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 193/2002 privind introducerea sistemelor moderne de plată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul majorării plafonului zilnic pentru tranzacțiile în numerar până la 50.000 de lei, inclusiv pentru plățile din avansuri spre decontare.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

4. Precizăm că, potrivit **Expunerii de motive a Legii nr. 70/2015 pentru întărirea disciplinei financiare privind operațiunile de**

încasări și plăți în numerar, aceasta a vizat „pe de o parte, *extinderea limitării încasărilor și plăților în numerar pentru toți operatorii economici, inclusiv între persoanele fizice, stabilind sancțiuni drastice pentru persoanele care nu vor respecta interdicția de a face plăți în numerar sub un anumit plafon, iar pe de altă parte abrogarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 15/1996 (...). Măsura privind extinderea plafoanelor pentru plățile în numerar a fost luată ca urmare a constatării de către organele fiscale a faptului că în majoritatea schemelor fiscale evazioniste se fac plăți în numerar, întrucât plățile prin bancă prezintă o trasabilitate care este evitată de astfel de persoane*”.

Astfel, semnalăm faptul că, prin soluțiile legislative preconizate, plafoanele în limita cărora sunt permise încasările și plățile în numerar au fost **crescute în mod semnificativ, respectiv de la 5.000 lei la 50.000 lei**. De asemenea, și în cazul plăților din avansuri spre decontare limita plafonului zilnic a fost crescut **de la 5.000 lei la 50.000 lei**, stabilit pentru fiecare persoană care a primit avansuri spre decontare.

Așadar, soluțiile preconizate sunt contrare rațiunii care a stat la baza instituirii actualelor plafoane prin actul normativ de bază și, prin urmare, **sunt susceptibile de a slăbi capacitatea statului de a combate evaziunea fiscală**.

În acest context, menționăm că, potrivit **art. 56 alin. (2)** din Constituție, „*Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale*”. Această obligație impune și luarea unor măsuri care să împiedice sustragerea unor contribuabili de la plata obligațiilor fiscale în cuantumul stabilit de lege, astfel încât caracterul just al așezării sarcinilor fiscale să nu fie unul formal, ci efectiv.

În plus, potrivit **art. 135 alin. (2) lit. a)** din Legea fundamentală „*Statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție*.” Or, întrucât evaziunea fiscală denaturează concurența, soluțiile legislative preconizate reduc nivelul de protecție a concurenței loiale asigurat de stat.

Având în vedere cele menționate, semnalăm că **proiectul este susceptibil de încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1)** din Constituție, referitoare la egalitatea în drepturi a cetățenilor, prin raportare la dispozițiile **art. 56 alin. (2)** și **art. 135 alin. (2) lit. a)** din Legea fundamentală.

5. Reglementarea la nivel național a modalităților de derulare a operațiunilor de încasări și plăți trebuie privită și din perspectiva calității României de membru al Uniunii Europene, consecutiv a

obligățiilor care revin unui stat membru în lumina regulamentelor și directivelor europene incidente, pentru asigurarea dezideratelor de stabilitate financiară și de consolidare monetară.

În acest sens, facem trimitere la prevederile Directivei (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei, potrivit cărora ***„utilizarea plăților mari în numerar este extrem de vulnerabilă la fenomenul spălării banilor și al finanțării terorismului. În scopul de a spori vigilența și de a atenua riscurile generate de plățile în numerar, persoanele care comercializează bunuri ar trebui să facă obiectul prezentei directive în măsura în care efectuează sau primesc plăți în numerar în valoare de cel puțin 10.000 EUR. Statele membre ar trebui să fie în măsură să adopte praguri inferioare, limitări generale suplimentare ale utilizării numerarului și alte dispoziții mai stricte”***.

6. În subsidiar, semnalăm că proiectul nu respectă nici cerințele de calitate a legii impuse de normele de tehnică legislativă, subsumate principiului legalității prevăzut de **art. 1 alin. (5) din Constituție**.

Astfel, la **art. I pct. 1**, cu referire la textul propus pentru **art. 3**, deși sfera destinatarilor legii este stabilită prin art. 1 alin. (1) din actul normativ de bază, respectiv *„persoane juridice, persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale, întreprinderi familiale, liber profesioniști, persoane fizice care desfășoară activități în mod independent, asocieri și alte entități cu sau fără personalitate juridică”*, prin soluțiile legislative preconizate s-a înlocuit trimiterea la o parte dintre destinatarii enumerați de textul menționat cu sintagma **„agenți economici”**, textul propus fiind astfel susceptibil de a determina confuzie în aplicarea legii.

Mai mult, potrivit prevederilor art. 21 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 17/2005 pentru stabilirea unor măsuri organizatorice la nivelul administrației publice centrale, denumirea actuală este aceea de **„operatori economici”**.

De asemenea, structura și conținutul normelor propuse sunt semnificativ diferite față de forma actuală a acestora, cu consecința creării unui **vid legislativ și a unor situații de incoerență legislativă care afectează claritatea și previzibilitatea legii supuse intervenției legislative**.

Astfel, precizăm că dispozițiile preconizate pentru **art. 3 alin. (1)** reiau parțial norma prevăzută la **art. 1 alin. (1)** din actul normativ de bază, prin care s-a instituit regula generală, conform căreia: *„Operațiunile de încasări și plăți efectuate de persoane juridice, persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale, întreprinderi familiale, liber profesioniști, persoane fizice care desfășoară activități în mod independent, asocieri și alte entități cu sau fără personalitate juridică de la/către oricare dintre aceste categorii de persoane se vor realiza numai prin instrumente de plată fără numerar, definite potrivit legii”*.

Menționăm că soluția legislativă propusă restrânge aria de aplicare a regulii menționate supra la operațiunile de încasări și plăți realizate *„între persoanele juridice, persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale”*. Pe cale de consecință, operațiunile similare efectuate de liber profesioniști, persoane fizice care desfășoară activități în mod independent, asocieri și alte entități cu sau fără personalitate juridică vor putea fi efectuate **numai** prin instrumente de plată fără numerar, în urma modificărilor propuse persoanele menționate mai sus nemaifiind acoperite de excepția prevăzută la **art. 3 alin. (2)**.

Mai mult, ca urmare a demersului legislativ preconizat, există și alte aspecte reglementate în actuala formă a articolului din actul normativ de bază care nu se mai regăsesc în textul propus. Facem referire, cu titlu de exemplu, la acele încasări și plăți care se pot efectua în numerar, în anumite condiții, și anume *„încasări efectuate de către magazinele de tipul cash and carry (...), în limita unui plafon zilnic de 10.000 lei de la o persoană”* și *„plăți către magazinele de tipul cash and carry (...), în limita unui plafon zilnic de 10.000 lei de la o persoană”*, precum și la plățile și încasările interzise, respectiv *„încasările fragmentate în numerar de la beneficiari pentru facturile a căror valoare este mai mare de 5.000 lei și, respectiv, de 10.000 lei, în cazul magazinelor de tipul cash and carry (...)”* și *„plățile fragmentate în numerar către furnizorii de bunuri și servicii pentru facturile a căror valoare este mai mare de 5.000 lei și, respectiv, de 10.000 lei, către magazinele de tipul cash and carry”*.

De asemenea, prin modificarea **art. 5** din actul normativ de bază în sensul propus la **pct. 3** din proiect rămân nereglementate operațiunile pentru care nu se aplică plafoanele-limită stabilite de capitolul I al actului normativ de bază, care fac obiectul de reglementare al acestui articol în forma actuală. Prin urmare, dispoziția cuprinsă la **art. 11 alin. (1)** din actul normativ de bază, care face trimitere la **operațiunile**

prevăzute la art. 5, devine echivocă și lipsită de previzibilitate. De asemenea, art. 11 alin. (2) face trimitere la art. 3 alin. (1) lit. c), element structural care nu mai există în forma propusă.

Totodată, precizăm că, în redactarea prezentului demers legislativ, nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ. Astfel, cu titlu de exemplu, menționăm următoarele expresii: „plățile din avansuri spre decontare nu pot depăși suma de 50.000 lei pe zi pentru fiecare persoană care a primit avansuri”; „cu scopul de a eluda dispozițiile prezentei legi”; „obligația de raportare a tranzacțiilor în numerar se menține potrivit Legii nr. 129/2019”; „toate reglementările emise de autoritățile de supraveghere contrare prezentei legi se vor adapta corespunzător”.

Referitor la cele menționate supra, prin **Decizia nr. 619/2016**, Curtea Constituțională a reținut că *„legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (...).*

Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

*

* *

În concluzie, față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 534/25.07.2025