

401/2024

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

Nr. G. 131/23.02.2024

Biroul permanent al Senatului

101, 27.2.2024

Domnului MARIO OVIDIU OPREA
Secretar General al Senatului din Parlamentul României

Domnule Secretar General,

Urmare scrisorii dumneavoastră nr. 6498/29.12.2023, prin care ne solicitați avizul cu privire la *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 70 din 2 aprilie 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 (b779/22.12.2023)*, vă comunicăm următoarele:

Precizări de natură economico-financiară

Banca Națională a României a manifestat în repetate rânduri preocupările sale în ceea ce privește nivelul scăzut de incluziune financiară în România¹. Definiția noțiunii de incluziune financiară

¹ Un exemplu în acest sens este reprezentat de tema specială a Raportului asupra stabilității financiare din mai 2017 care a fost dedicată subiectului: Inegalitatea și incluziunea financiară din perspectiva stabilității financiare. Banca Națională a României, în calitate de operator de date cu caracter personal, prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu prevederile legislației naționale în vigoare aplicabile și ale Regulamentului (UE) 679/2016. Mai multe informații cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către Banca Națională a României puteți afla accesând pagina web www.bnr.ro.

utilizată în analizele interne este în concordanță cu definiția propusă de Banca Mondială, care presupune accesul facil la produse și servicii financiare (ex. tranzacții, mijloace de plată, economisire, credit și asigurări) și fără costuri excesive, care vin în întâmpinarea nevoilor persoanelor fizice și juridice și sunt puse la dispoziția acestora de către instituțiile financiare într-un mod responsabil și sustenabil. În ultimul deceniu, conceptul de incluziune financiar-digitală a devenit tot mai relevant, iar numeroase lucrări de cercetare în domeniu au identificat faptul că acest concept poate fi un determinant al creșterii economice.

Limitarea plăților în numerar este, în general, motivată prin atenuarea riscurilor legate de spălarea banilor, evaziunea fiscală și combaterea finanțării terorismului, dar și de îmbunătățirea incluziunii financiare, toate acestea fiind fără îndoială în interes public. Limitele plăților în numerar pot fi diferențiate în plăți între persoane fizice (P2P), plăți de la persoane fizice/persoane juridice către persoane juridice (P2B/B2B) sau plăți către autorități publice.

În urma unor analize derulate în cadrul Băncii Naționale a României pe alte tematici a rezultat faptul că există corelații pozitive semnificative, în state precum România, Bulgaria, Cehia, Polonia și Ungaria, între nivelul economiei informale și ponderea populației aflată în pragul sărăciei sau cu risc de excluziune socială pe de o parte și nivelul înclinației spre deținere și utilizare de numerar a populației pe de altă parte.

Din cele 20 de state ale zonei euro, 12 state au stabilit limite pentru plățile cu amănuntul în numerar, în timp ce 8 nu au stabilit asemenea limite (Germania, Estonia, Irlanda, Cipru, Luxemburg, Țările de Jos, Austria și Finlanda). Dintre statele membre UE care nu fac parte din zona euro, doar în Suedia asemenea limite nu există, însă în condițiile în care în această țară aproape toate plățile sunt realizate digital.

Cu toate că prin *Legea nr. 70/2015* au fost introduse limite ale plăților în numerar, valoarea numerarului aflat în afara sistemului bancar a înregistrat o creștere susținută, majorându-se de la 46,5 miliarde lei până la 110,2 miliarde lei (+137,1 la sută) în intervalul 2015-2023. Acest lucru denotă faptul că posibilitatea de utilizare a numerarului nu a fost afectată de limitele impuse.

În aceste condiții, și având în vedere faptul că salariul mediu net lunar în România se situează la 5079 lei, apreciem că limita actuală nu este de natură să influențeze negativ capacitatea populației de utilizare a numerarului.

Precizări privind mijloacele de plăți pe teritoriul României

Statutul de mijloc legal de plată implică obligația creditorilor de a accepta numerarul, la valoarea nominală, pentru stingerea obligațiilor de plată. Posibilitatea de a plăti în numerar este garantată

prin lege² și răspunde necesității de a permite oricărei categorii de persoane să își achite datoriile, inclusiv a celor care nu dețin un cont bancar, nu dispun de cunoștințele sau mijloacele necesare sau sunt afectate de diferite dizabilități. Prin urmare, disponibilitatea plăților în numerar trebuie menținută, inclusiv în contextul dezvoltării tehnologice și finanțelor digitale.

Pe de altă parte, cadrul legislativ poate stabili limitări în utilizarea plăților în numerar, în condițiile în care aceste limitări sunt justificate de obiective de interes public și proporționate cu acestea. Fundamentarea necesității și verificarea proporționalității acestor limitări, prin evaluarea impactului social, sunt condiții prealabile obligatorii în cadrul procesului legislativ, fiind stabilite atât la nivel constituțional, cât și la nivel european, și recunoscute în avizele emise de Banca Centrală Europeană³. În acest context, considerăm necesar ca orice propunere legislativă care vizează stabilirea unor limite în utilizarea numerarului să fie fundamentată pe studii de impact adecvate, care să demonstreze proporționalitatea măsurii propuse și să asigure că intervenția legiuitorului nu depășește ceea ce este necesar atingerii obiectivului propus. Întrucât în prezent există o multitudine de inițiative legislative cu același obiect, este dificil de apreciat corespunzător o limită justă a numerarului din perspectiva proporționalității măsurii. Totodată, necorelarea acestora ar putea genera, în cazul adoptării, o situație de incoerență și instabilitate legislativă contrară principiului constituțional al securității juridice.

În concluzie, Banca Națională a României nu se opune unor reglementări referitoare la limitarea utilizării numerarului, însă exprimă rezerve cu privire la orice inițiativă legislativă care nu este însoțită de o analiză de impact adecvată care să fundamenteze proporționalitatea măsurii respective.

Astfel, în condițiile în care propunerea legislativă b779/22.12.2023 va fi completată cu evaluarea impactului social și cu fundamentarea limitelor propuse și vor fi continuate procedurile parlamentare, prezentăm anexat unele propuneri pentru îmbunătățirea textului, din perspectiva tehnicii legislative.

Având în vedere cele menționate anterior, vă comunicăm faptul că Banca Națională a României nu avizează propunerea legislativă supusă analizei.

² Art. 16 din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României (Mijloace legale de plată) „Bancnotele și monedele emise și neretrase din circulație de către Banca Națională a României reprezintă însemne monetare care trebuie acceptate la valoarea nominală pentru plata tuturor obligațiilor publice și private.”

³ CON/2014/37, CON/2023/13, CON/2023/33.

În încheiere, dorim să vă asigurăm, domnule Secretar General, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României pentru soluționarea aspectelor de interes comun, cu privire la domeniile de competență.

Cu deosebită considerație,



Observații cu privire la *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.70 din 2 aprilie 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*
(B779/22.12.2023)

Raportat la prevederile art.6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, apreciem necesară completarea expunerii de motive astfel încât să adreseze toate amendamentele propuse: pct.2 referitor la introducerea alin.(4) în cadrul art.1, pct.3 care modifică art.3 alin.(1) lit.e), pct.4 care modifică alin.(2) și (3) din art.3, pct.5 referitor la modificarea alin. (1) și (4) din art. 4, pct.6 pentru modificarea art.4².

Suplimentar, considerăm că trebuie analizat impactul eliminării prevederilor referitoare la magazinele de tipul *cash and carry*, supermagazinele și hiper-magazinele din cadrul art.3, art.4² și art.9 în ceea ce privește încasările fragmentate în numerar precum și plafonul sumelor în numerar aflate în casieria acestora.

Totodată, din rațiuni de certitudine juridică, sunt necesare revizuirea și corelarea unor modificări propuse, precum și clarificarea anumitor dispoziții, după cum urmează:

1. Pct.1 din cuprinsul propunerii vizează stabilirea posibilității efectuării operațiunilor de plăți și încasări prin „*instrumente de plată cu sau fără numerar, definite potrivit legii*”. Legislația în domeniu stabilește noțiunea de instrumente de plată fără numerar, însă nu prevede o definiție expresă a noțiunii de instrument de plată cu numerar. De asemenea, pct.1 menționează inclusiv modificarea art.1 alin. (2) din *Legea nr.70/2015*, dispoziție care lipsește însă din conținutul propunerii.

2. Pct.2 introduce un nou alineat la art. 1, alin.(4) prin care se instituie obligația de asigurare a posibilității efectuării operațiunilor de încasări și plăți și prin instrumente de plată cu numerar pentru entitățile prevăzute la alin.(1) inclusiv pentru alte persoane juridice, de drept public sau de drept privat. Apreciem că includerea referirii la „*orice alte persoane juridice, de drept public sau de drept privat*” nu este necesară în condițiile în care art. 1 alin.(1) menționează persoanele juridice fără a face nicio distincție. Totodată, considerăm că, în condițiile în care prevederea este formulată general, fără a fi circumstanțiată la anumite categorii de activități sau entități (n.b. „*orice alte persoane juridice, de drept public și privat*”) și fără a fi detaliată modalitatea de ducere la îndeplinire a obligației instituite pentru entitățile prevăzute la art.(1) alin.(1), poate genera situații arbitrare. Avem în vedere faptul că entitățile în sarcina cărora este instituită obligația își desfășoară activitatea în mod diferit, iar operațiunile desfășurate pot exclude utilizarea numerarului sau volumul operațiunilor cu numerar este nesemnificativ.

Or, într-o astfel de situație, obligația ar putea fi incompatibilă cu activitatea sau îndeplinirea acesteia ar conduce la impunerea unor costuri nejustificate pentru anumite categorii (de ex.

pentru deschiderea unor puncte de lucru pentru efectuarea de încasări și plăți cu numerar, angajarea de personal).

3. Pct.5 propune modificarea alin. (1) și (4) din art.4. Apreciem că textul trebuie reformulat pentru a asigura corelarea între cele două alineate. Menționăm că, în ceea ce privește operațiunile de încasări și plăți reprezentând împrumuturi, este neclar dacă prin alin.(4) se intenționează crearea unei excepții de la alin.(1), textele fiind aparent contradictorii. Astfel, alin.(1) stabilește că operațiunile de plăți și încasări pentru împrumuturi și alte finanțări între persoanele de la art. alin (1) și persoanele fizice sunt plafonate la 10.000 lei, iar alin. (4) stabilește că se efectuează numai prin instrumente de plată cu numerar, anumite categorii de entități fiind exceptate. De altfel, în ceea ce privește alin. (4), din formularea textului acestuia nu reiese în mod clar intenția legiuitorului cu privire la sfera entităților între care se desfășoară operațiunile vizate („persoane fizice în calitate de asociați/acționari/administratori/persoane fizice/alți creditori exclusiv creditorii instituționali care desfășoară activități de intermediere financiară”).

Totodată, apreciem că teza finală a alin.(1) art.4 necesită reformulare, deoarece instituie o interdicție referitoare la „acordarea” de dividende în cuantum mai mare de 50.000 lei și astfel este de natură a aduce atingere dreptului de proprietate al acționarilor. În această manieră, dreptul acționarilor la dividende proporțional cu numărul de acțiuni deținute este limitat la un cuantum anual de 50.000 lei.