

Către: domnul Radu MARIAN,
Președinte al Comisia economie, buget și finanțe,
Copie: Ministerul Finanțelor
Serviciul Fiscal de Stat

Nr. 107-23/SD din 11 decembrie 2023

Ref.: Proiectul de Lege privind efectuarea decontărilor în numerar

Stimate dle Radu MARIAN,

Asociația Businessului European (EBA Moldova) Vă adresează cele mai înalte considerațiuni și apreciază deschiderea Comisiei pentru un dialog constructiv și continuu, care oferă posibilitate de a participa la procesul de consultare aferent proiectului de Lege privind efectuarea decontărilor în numerar ([număr de înregistrare 404 din 16.11.2023](#)). EBA salută implementarea instrumentelor menite să combată evaziunea fiscală, combaterea factorului negativ de generare a concurenței neloiale, precum și dezvoltarea instrumentelor ce vor asigura creșterea economică a țării și transparenței în dezvoltarea acesteia, însă în partea ce ține de normele prevăzute de proiectul menționat, mai jos relatăm unele dintre riscuri identificate de către mediul de afaceri:

I. Prima îngrijorare ar fi necesitatea stringentă de clarificare a prevederii stabilite de art. 5 alin. (1) lit. e), prin care persoanele specificate la art. 2 alin. (1) lit. a)-e), sunt în drept să efectueze plăți în favoarea unei persoane fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător, în numerar în sumă ce nu depășește 100 000 de lei cumulativ anual de la vânzarea producției din fitotehnie și horticultură în formă naturală și a producției din zootehnie în formă naturală, în masă vie și sacrificată.

Capitolul 10³ din Codul fiscal descrie regimul fiscal al persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul achizițiilor de produse din fitotehnie și/sau horticultură și/sau de obiecte ale regnului vegetal. Producția din fitotehnie și horticultură are valoare mai mică de procurare (cum ar fi: prune, mere, struguri de la 1 leu până la 10 lei per kg) cu excepția miezului de nucă care are ca valoare de la 35 lei până la 100 lei per kg. Astfel, solicităm respectuos majorarea sumei de 100 000 lei pentru nucă în coajă și miez de nucă până la 500 000 lei.

De asemenea, potrivit art. 69¹⁵ din Codul fiscal, subiecți ai impunerii sunt persoanele fizice rezidente care, fără a constitui o formă organizatorico-juridică pentru desfășurarea activității, achiziționează produse din fitotehnie și/sau horticultură și/sau obiecte ale regnului vegetal de la persoanele fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător, în scopul vânzării ulterioare a acestora către agenții economici. În acest caz, venitul din vânzarea produselor din fitotehnie și/sau horticultură și/sau a obiectelor regnului vegetal către agentul economic nu va depăși suma de 1,2 milioane de lei pe parcursul anului calendaristic. Totodată, menționăm că această vânzare de 1.2 milioane de lei nu este venitul persoanei fizice, dar este cifra de afaceri, deoarece producția din fitotehnie și horticultură la fel are valoare (sumele achitate direct persoanelor fizice care cresc și vând).

Prin urmare, așa numiții colectori sunt înregistrați la Serviciului Fiscal de Stat, iar documentarea tranzacției între agentul economic achiziționar și subiect se realizează conform modului stabilit de Ministerul Finanțelor, în timp ce agentul economic nu poartă răspundere pentru depășirea de către subiectul impozabil a plafonului stabilit la art.69¹⁵.

Astfel, în scopul eliminării situațiilor de interpretare a normei, considerăm necesar de a prevedea expres în proiect această excepție, conform Codului fiscal.

II. O altă îngrijorare ar fi faptul că noile obligații ce se vor naște din prevederile legii privind efectuarea decontărilor în numerar în cazul aprobării acesteia vor avea implicații asupra volumului de operațiuni pe care le vor executa angajații persoanelor juridice și, respectiv, se vor răsfrânge și asupra timpului de lucru, salarizare, alte resurse în detrimentul scopului urmărit de producători, ceea ce va determina majorarea costurilor, cu transpunerea acestora în costurile producției. Într-un final, atât persoanele specificate în proiectul de lege (în special notarii), cât și consumatorii de produse vor avea de suferit. În contextul celor expuse, având ca temei art. 25 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, opinăm că trebuie de luat în considerare impactul implementării prevederilor vizate asupra activității persoanelor menționate la art. 2 din proiect, dar și, în special, a consumatorilor de produse.

III. Plafonarea plăților în numerar în cadrul unor tranzacții se impune și se justifică între persoanele fizice și, poate fi parțial, pentru prestatorii de servicii, în raporturile lor, în special cu persoanele fizice, dar nu și pentru activitățile producătorilor de produse.

IV. O altă îngrijorare prezintă și disensiunea juridică creată de neclaritatea procedurii de efectuare a tranzacțiilor între persoane juridice, din motiv că la în redacția actuală a proiectului de Lege, reiese faptul că pentru a efectua un transfer altei persoane juridice acesta, va fi nevoit de a efectua retragerea unei sume în numerar din contul său și depunerea pe contul altei persoane juridice, fapt ce este neclar la momentul examinării proiectului menționat.

V. Totodată, optăm pentru excluderea băncilor ca subiecți în privința cărora se aplică prevederile legii supusă avizării, cel puțin în partea ce ține de stabilirea necesarului de numerar pentru 3 zile lucrătoare (art. 4 din lege) și depunerea excedentului de numerar într-un cont de plăți, în moneda respectivului cont de plăți. O astfel de necesitate reiese din specificul activității băncilor în efectuarea operațiunilor cu numerar ale clienților săi, și necesitatea de a asigura numerarul suficient pentru a deservi clienții, indiferent de limita necesară calculată (inclusiv în alte valute decât monedă națională). Per a contrario, neinclușarea unei asemenea reguli derogatorii ar impacta funcționarea optimă a pieței financiare în condițiile în care băncile sunt implicate în tranzacții financiare complexe, iar limitările instituite în proiectul Legii ar perturba activitatea, prin imposibilitatea de a satisface nevoile clienților, și ar impacta celeritatea tranzacțiilor în circuitul economic, iar în final, aplicarea legii ar putea avea efecte altele decât cele scontate.

Similar, cu titlu de drept comparat, în legislația României, și anume art. 1 alin. (2) din Capitolul I Măsuri pentru întărirea disciplinei financiare privind operațiunile de încasări și plăți în numerar din Legea 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, stabilește că prevederile respective nu se aplică Trezoreriei Statului, instituțiilor de credit, instituțiilor emitente de monedă electronică, instituțiilor care prestează servicii de plată, autorizate de Banca Națională a României.

Legea are ca scop instituirea măsurilor suplimentare privind transparența și integritate financiară ce ar duce implicit la diminuarea infracțiunilor de spălare de bani, evaziune fiscală, insolvabilitate fictivă/intenționată etc. În acest sens, aspectul de integritate financiară este propriu sistemului bancar în condițiile în care activitatea băncilor în general, dar și decontările în numerar în special, sunt supravegheate atent de autorități de supraveghere ca Banca Națională a Moldovei și Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, care dispun de atribuții și mecanisme legale suficient de riguroase în măsură să asigure eficient verificarea fluxului de numerar în cadrul băncilor.

În lumina inițierii procesului de consultare, mediul de afaceri intervine cu unele ajustări concrete referitoare la proiectul prezentat și anume:

1. La articolul 5:

a) Pentru limitele de sumă stipulate în art. 5 alin. (1) și (2) ale proiectului, care se aplică cumulativ per perioadă, nu este clar dacă se are în vedere o perioadă calendaristică (an calendaristic; lună calendaristică) sau o perioadă calculată în mod continuu (un an sau o lună calculată retroactiv din momentul la care se face totalizarea plăților pentru a stabili dacă este sau nu depășită limita legală stabilită).

b) Limitele decontărilor, prevăzute la art. 5, sunt justificate pentru persoanele enumerate la art. 2, care au un volum de tranzacții și un rulaj redus. Pentru companiile mari, ținând cont de numărul imens de tranzacții și rulaje de milioane, limitele stabilite sunt absolut nejustificate. Considerăm că limitările respective sunt foarte mici, nu doar ca mărime absolută, dar și ținând cont de faptul, că aceste limite se aplică anual. O soluție de compromis ar fi dacă aceste limite ar fi majorate la 1.000.000,00 anual.

c) Alin. (1) lit. a), textul „ , în raport cu” se substituie cu textul „plăți în numerar către”, iar textul „plăți în numerar în sumă” se substituie cu textul „în sumă”;

d) Alin. (1) lit. b), textul „ , cu excepțiile specificate la lit. f) și g);” se substituie cu textul „Categoriile de plăți specificate la lit. c), d), f) și g) nu se vor lua în considerație la calcularea atingerii limitei de sumă specificate în prezentul punct;”;

Propunerea dată intervine pentru a fi siguri de sensul excepției incluse de autorii proiectului. Totodată, neincluderea în excepția specificată în lit. b) a categoriilor de plăți specificate la lit. c)-e) ale art. 5 implică faptul că limitele prevăzute la pct. c)-e) trebuie să fie aplicate cumulativ cu limita de la pct. b). De exemplu, dacă în decursul unei luni o companie a efectuat plăți în numerar către o persoană fizică în sumă totală de 100 000 de lei, ea nu va mai putea să achite în numerar acestei persoane în acea lună pentru predarea deșeurilor de metale feroase: chiar dacă norma de la lit. c) îi permite acest lucru, printr-o asemenea plată se va încălca limita stabilită la pct. b).

Prevederile în cauză trebuie analizate sub aspectul dacă acesta a fost într-adevăr efectul urmărit de autorii proiectului. În general, în cazul în care se urmărește aplicarea cumulativă a unora dintre restricțiile stabilite de art. 5 al proiectului și aplicarea separată a altora, normele în cauză trebuie redactate pentru a prevedea în mod clar regulile de aplicare cumulativă sau separată, reieșind din considerente de certitudine și evitare a interpretărilor arbitrare și abuzive.

Nu este clar de ce ca excepții sunt specificate doar lit. f) și g) considerăm necesar a fi incluse la excepții și literele: c) d) e) deoarece se referă la sumele de 100 000 lei cumulativ anual.

e) Prevederea expusă la art. 5 alin. (1) lit. c), aferentă dreptului persoanelor specificate la art. 2 alin. (1) lit. a- f), de a efectua plăți în favoarea unei persoane fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător, **în numerar în sumă ce nu depășește 100 000 de lei anual** de la predarea deșeurilor și rezidurilor de metale feroase și neferoase, a reziduurilor industriale care conțin metale sau aliaje ale acestora, urmează a fi exclusă din motiv că face dificil exercițiul de a monitoriza plățile efectuate în adresa fiecărei persoane fizice.

De asemenea, nu este indicat expres dacă obligativitatea dată se reflectă și aferentă plăților în adresa persoanelor fizice efectuate de către alți agenți economici din domeniul colectării deșeurilor și reziduurilor de metale feroase și neferoase, dacă interpretarea normei e pozitivă în cazul dat respectarea prevederii date va fi imposibilă din motiv că nu se va avea acces la datele contabile a altui agent economic ce e și firesc. Astfel, optăm pentru excluderea normei date ce iscă interpretări duale ale acesteia și respectiv a principiilor consacrate a Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

f) La alin. (1) lit. f), textele „sub formă” și „conform prevederilor legislației fiscale”, urmează a fi excluse, din motiv de corectitudine și certitudine juridică: deși dividendele sunt menționate în Codul fiscal, totuși noțiunea de dividend nu este o noțiune de drept fiscal, ci de drept civil (art. 254 alin. (1) lit. c) din Codul civil, art. 39 al Legii nr. 135/2007 privind societățile cu răspundere limitată, art. 46 al Legii privind societățile pe acțiuni nr. 1134/1997, și plățile dividendelor nu vor avea drept temei legislația fiscală (care se preocupă exclusiv de impozitarea în asemenea situații), ci dreptul civil;

g) La alin. (1) lit. g), conținutul normei urmează a fi revizuit, din motiv că norma este imprecisă. Nu este clar care este natura plăților avute în vedere: este vorba despre acordarea de împrumuturi în numerar; despre achitarea dobânzilor pe contracte de împrumut; sau despre toate categoriile de plăți menționate;

h) Articolul 5 alin. (1), se consideră oportun de a completa cu o prevedere nouă, lit. h) cu următorul conținut:

„h) să efectueze plăți în favoarea unei persoane fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător, în numerar în sumă ce nu depășește 100 000 de lei cumulativ lunar, în calitate de despăgubiri pentru prejudiciile produse de către persoanele specificate la art. 2 alin. (1) a- f) în desfășurarea activității lor de întreprinzător.”;

i) Articolul 5 alin. (3) prezintă mai multe deficiențe critice.

Referire la „valoarea bunului procurat” generează incertitudini, deoarece nu este clar la ce „valoare” se face mențiune: prețul contractual, valoarea determinată pentru scopuri de impozitare (în cazul bunurilor imobile) sau valoarea de piață. Însăși folosirea valorii bunului ca instrument de limitare a plăților în numerar nu pare adecvată. Considerăm că ar fi fost suficient să se limiteze suma plății pentru bun, fără referințe la valoarea bunului. De asemenea, utilizarea salariului mediu lunar prognozat pe economie pentru stabilirea limitărilor respective nu este în sine suficient de certă. Norma ar trebui cel puțin să indice autoritatea responsabilă de stabilirea acestui indicator. Mai important este că, fiind vorba de un indicator macroeconomic aprobat anual de Guvern, de obicei la sfârșitul anului curent pentru anul viitor, nu este clar cum se va aplica acesta în următoarele situații:

a. Dacă tranzacția de procurare are loc la sfârșitul unui an calendaristic (de exemplu - 2023), după ce Guvernul a aprobat indicatorul pentru următorul an (2024), urmează sau nu se aplică indicatorul pentru anul 2023 sau 2024;

b. Dacă tranzacția de procurare este încheiată la începutul unui an (2024), iar Guvernul încă nu a aprobat indicatorul prognozat pentru acel an, se va aplica sau nu indicatorul prognozat pentru anul precedent (2023); Procedura în care se va lua această decizie, de către cine și în ce temei; Justificarea deciziei date;

c. În cazul în care tranzacția de procurare este încheiată atunci când era în vigoare o valoare a indicatorului (de exemplu în decembrie 2023), dar plata se efectuează ulterior, când deja este în vigoare o altă valoare a indicatorului (spre exemplu în martie 2024 sau 2025), indicatorul în vigoare la încheierea tranzacției urmează să se aplică sau se va aplica cel în vigoare la efectuarea plății;

d. Dacă plata se efectuează în rate, și la plata fiecărei rate este în vigoare o altă valoare a indicatorului macroeconomic selectat, care ar fi indicatorul (indicatorii) ce vor fi folosiți pentru calcule conform art. 5 alin. (3) al proiectului;

A doua și a treia propoziții ale art. 5 alin. (3) ale proiectului suscită cele mai serioase obiecții din puncte de vedere al exigențelor legalității, precum și echilibrului între reglementările concurente. Astfel, norma dată stabilește obligația notarilor de a verifica, în procesul autentificării contractelor de vânzare-

cumpărare pentru bunurile imobile, că plata a fost efectuată prin transfer. În caz contrar notarilor li se interzice să autentifice contractul. Această prevedere ignoră mai multe norme fundamentale de drept civil, și anume:

- a. că vânzarea-cumpărarea unui bun este un raport juridic stabilit în temeiul unui act juridic care este contractul dintre vânzător și cumpărător (art. 308, 309 și art. 1108 din Codul civil);
- b. că obligația de a plăti prețul bunului, dar și cea de a preda bunul în proprietatea altuia sunt obligații contractuale, pentru apariția cărora este nevoie ca contractul să fie valabil încheiat (art. 1108 Cod civil);
- c. că forma autentică a contractului de înstrăinare a bunului imobil este obligatorie conform legii (art. 323 Cod civil) și că nerespectarea formei autentice atrage nulitatea actului juridic (art. 324 Cod civil);

Drept urmare, această normă a art. 5 alin. (3) al proiectului, în fapt, impune persoana fizică-cumpărător să plătească sume considerabile (fiind vorba de procurarea de bunuri imobile), înainte ca contractul, care servește drept temei juridic pentru aceste plăți, să fie încheiat în mod valid. În primul rând, această dispoziție creează pentru cumpărător o cerință imposibil de îndeplinit la cel mai elementar nivel practic, dat fiind că prestatorii de servicii de plată nu vor accepta să execute ordine de plată pentru tranzacții care sunt supuse prin lege restricțiilor de cunoaștere a clientului (KYC) și verificării împotriva spălării banilor, în lipsa contractului care reprezintă temeiul pentru o asemenea tranzacție. Și mai important este faptul că, chiar dacă se va reuși efectuarea transferului, cumpărătorii de bunuri imobile sunt siliți, prin norma proiectului, să renunțe la părți esențiale din patrimoniul lor (sumele ce constituie prețul bunului imobil procurat) fără să fi încheiat mai întâi actul juridic care se presupune a fi temeiul juridic pentru o asemenea renunțare și prin care cumpărătorul obține, în schimb, dreptul de proprietate asupra bunului respectiv.

Având în vedere că obligarea la încheierea unui contract este interzisă, cu excepția cazului în care obligația de a contracta este prevăzută de lege sau dacă reiese dintr-o obligație asumată benevol (art. 993 alin. (7) Cod civil), și transferul de bani nu va obliga vânzătorul să încheie contractul, art. 5 alin. (3) al proiectului și efectele acestuia nu doar că sunt bizare și absurde din perspectiva dreptului civil, ci sunt și neconstituționale, întrucât nu numai că nu garantează drepturile și libertățile omului (art. 1, 4) ci creează direct condiții pentru ca aceste drepturi, în primul rând, dreptul de proprietate al cumpărătorului asupra banilor transferați (art. 127 alin. (2) din Constituție) să fie încălcate.

Cu referire la ultima propoziție a articolului 5 alin. (3), care interzice Agenției Servicii Publice să înregistreze transferul dreptului de proprietate asupra mijloacelor de transport, notăm următoarele carențe:

- a. Norma face referință la „mijloacele de transport ce depășesc suma echivalentă a 50 de salarii medii lunare”, fiind admisă imprecizia menționată mai sus: nu este clar dacă se are în vedere prețul contractual; valoarea de piață sau altă valoare a vehiculului ce trebuie stabilită de ASP.
- b. Excepția înregistrării provizorii a dreptului de proprietate asupra mijlocului de transport face referință la o modalitate de înregistrare care nu este actualmente reglementată pentru Registrul de stat al transporturilor. Regulile de înmatriculare a mijloacelor de transport (Anexa 2 la Hotărârea Guvernului 1047/1999), prevăd doar înregistrarea definitivă a transferului dreptului de proprietate asupra unui vehicul (a nu se confunda cu înmatricularea temporară a vehiculului în sine). În plus, referința la înregistrarea provizorie în acest context distorsionează sensul acestei noțiuni, așa cum este stabilit în art. 432 Cod civil. Or, amânarea contractuală a plății prețului pentru bun nu înseamnă că dreptul de

proprietate al cumpărătorului urmează să fie supus înregistrării provizorii (așa cum se pare că au avut în vedere autorii proiectului).

Conform Codului civil există temeiuri pentru înregistrarea provizorie a dreptului de proprietate doar atunci când dobândirea dreptului de proprietate este afectată de o condiție suspensivă sau rezolutorie, iar această condiție trebuie să fi fost stabilită chiar de părțile contractante. Totodată, nu este cert că o asemenea condiție, dacă va fi stabilită, va consta în achitarea deplină a prețului. Spre exemplu, în cazul în care părțile vor stabili în contract că transferul dreptului de proprietate asupra vehiculului este condiționat de absolvirea universității de către cumpărător, aceasta ar constitui o condiție suspensivă, ceea ce ar justifica înregistrarea provizorie a dreptului de proprietate a cumpărătorului. Respectiv, ASP nu va avea dreptul să refuze înregistrarea transferului, chiar dacă plata prețului încă nu a avut loc la momentul solicitării înregistrării transferului. Astfel, excepția inclusă în art. 5 alin. (3) al proiectului nu oferă o soluție care să fie într-o corelație coerentă cu limitările la achitățile în numerar stabilite prin proiect.

c. Norma în discuție în mod efectiv condiționează eficiența contractului de procurare a unui vehicul (realizarea transferului dreptului de proprietate) de achitare deplină a prețului acestuia, chiar dacă părțile nu doresc și nu au stipulat o asemenea condiție în contract. Aceasta creează o disensiune juridică prin interpretare diferită a prevederilor Codului civil, dat fiind că normele civile aplicabile contractului de vânzare-cumpărare nu condiționează dobândirea dreptului de proprietate de achitarea prețului; condițiile pot fi stabilite numai de părțile actului juridic (art. 347 Cod civil), iar părțile contractante se bucură de dreptul de a stabili liber conținutul contractului în limitele dispozițiilor legale imperative (art. 993 Cod civil). Prin urmare, articolul 5 alin. (3) al proiectului contravine principiului libertății contractuale și inadmisibilității imixtiunii în afacerile private, proclamate în art. 1 al Codului civil, și trebuie să fi exclus din proiect, cel puțin în redacția sa actuală.

Astfel, se impune necesitatea unei analize mai ample și temeinice a modalităților prin care se intenționează să se asigure respectarea normelor proiectului și corelarea cu normele fundamentale aplicabile domeniului reglementat.

j) De asemenea, la art. 5 alin. (3) din proiect, considerăm necesar revederea conținutului normei, din motiv că în obligația impusă notarilor nu este previzibil cum va fi efectuat transferul mijloacelor bănești. Or, părțile încă nu au un contract încheiat, iar notarul deja va trebui să se asigure ca plata prin transfer a fost efectuată.

Transferul sau depunerea banilor pe cont la bancă nu poate fi realizat fără prezentarea contractului în baza căruia se efectuează transferul. Deci, o primă problemă este că persoanele fizice vor fi blocate în posibilitatea de a încheia contracte de vânzare a bunurilor imobile. Acest fapt va impune următoarele consecințe: (i) doar contractele cu rezerva proprietății vor putea fi încheiate, ceea ce va impune părțile să meargă cel puțin de două ori la ASP pentru înregistrare, precum și la notar. Costurile și timpul pierdut vor crește; (ii) Părțile vor fi înclinate să nu indice în contracte valoarea bunurilor mai mare de 100 salarii medii pentru a evita problemele practice și birocrăția la încheierea contractelor.

Norma nejustificat impune aplicarea rezervei proprietății în contracte. Prevederile din Codul civil privind rezerva proprietății sunt dispozitive, iar părțile pot să convină la achitarea în rate fără a aplica rezerva proprietății și înregistrarea provizorie în registru. Astfel, norma din proiectul de lege denaturează caracterul dispozitiv al normelor pentru relații civile.

Propunere: Notarii urmează să se asigure că în contract este prevăzută plata fără numerar atunci când prețul este mai mare de 100 salarii medii. Notarii nu trebuie să aibă obligația de a se asigura că plata a fost efectiv efectuată, nici înainte, în momentul sau după încheierea contractului. Aspectul de executare

a obligațiilor ține doar de relația dintre părți, iar notarul nu este organul de control pentru executarea obligațiilor contractuale.

Comentariul de mai sus privind înregistrarea provizorie este relevant și pentru obligația impusă ASP.

Propunere: ASP se va asigura că în cazul mijloacelor de transport în valoare mai mare de 50 salarii medii în contract este prevăzută plata fără numerar.

De asemenea, mai jos vom relata și unele propuneri cu titlu de recomandare:

2. La **art. 2 alin. (1) lit. f)**, textul „și care cumpără” de substituit cu textul „, în situațiile în care acestea efectuează plăți pentru”;

3. La **art. 3 alin. (2)**, conținutul normei date este neclar. De fapt, legea privind efectuarea decontărilor în numerar nu va anihila alte prevederi legislative relevante pentru serviciile de plată. Omisiunea normei art. 3 alin. (2) în proiect nu ar fi afectat această stare a lucrurilor. Dimpotrivă, prezența acestei norme ar putea fi interpretată ca stabilind un primat al Legii nr. 114/2012 în situațiile pertinente și exceptarea operațiunilor prevăzute de această normă de la cerințele legii privind efectuarea decontărilor. În orice caz, generarea unei asemenea incertitudini juridice nu este de dorit. Considerăm că norma este superfluă și trebuie exclusă din proiect.

4. **Articolul 4** din proiect se propune eliminarea normei date din motiv că suplimentar limitelor de plăți sau încasări în numerar, stabilite de art. 5 al proiectului, acest articol stabilește restricții la gestionarea operațională a numerarului pentru tranzacțiile în numerar permise. Neîndeplinirea cerințelor acestui articol este penalizată cu amendă în conformitate cu art. 8 alin. (5) al proiectului, Serviciului Fiscal de Stat fiind împuternicit să aplice amendă în mărime de la 500 până la 5000 lei.

Apreciem această reglementare în ansamblu ca normă ce încalcă principiul de drept civil de inadmisibilitate a imixtiunii în afacerile private (art. 1 din Codul civil) și principiul conform căruia activitatea autorităților administrației publice cu funcții de reglementare și control în relațiile cu întreprinzătorii trebuie să fie proporțională asigurării intereselor societății și protecției drepturilor întreprinzătorului (cu art. 15 al Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător).

Interesul public pentru stabilirea acestor restricții și sancționarea nerespectării lor nu a putut fi identificat. Atât timp cât o companie respectă limitele stabilite a decontărilor cu numerar, stabilirea nivelului de numerar gestionat în mod curent și alte aspecte de gestionare a numerarului în limitele operațiunilor premise trebuie să fie lăsat la discreția companiilor.

Obligația de a aproba necesarul minim, formalitățile legate de stabilirea și modificarea lui, obligația de a depune excedentul de numerar la propriul cont de plăți, și stabilirea termenilor de restituire a numerarului în propria casierie impun obligații, proceduri și acțiuni care nu-și găsesc justificare din perspectiva interesului public. Pe de altă parte, necesarul zilnic de numerar al unei companii ar putea fluctua de la o săptămână la alta (de exemplu, dacă într-o perioadă au fost angajați mai mulți salariați, cărora, temporar salariul li se achită în numerar).

Articolul 4 al proiectului va împiedica gestionarea facilă, rapidă și cu resurse rezonabile a situației, aducând în schimb o povară administrativă superfluă (stabilire minim necesar; adoptare anuală prin ordin; re-adoptare când este nevoie de schimbarea minimului necesar; depunerea excedentului pe contul de plăți; preluarea de numerar din contul de plăți) și un risc de sancționare nejustificat. Mai mult ca atât, necesitatea de a depune permanent excedentul de numerar la contul de plăți nu face decât să majoreze costurile directe și indirecte ale companiilor (cost resurse umane implicate; cheltuieli cu comisioane bancare de încasare și eliberare a numerarului).

Legea nr. 100/2017 privind actele normative stabilește cerința respectării principiilor stabilite în Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător la elaborarea actelor normative care reglementează activitatea de întreprinzător. Articolul 4 al Legii nr. 235/2006 prevede principiul proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător, iar conform art. 15 al aceleiași legi, autoritățile administrației publice nu vor întreprinde acțiuni în exces necesităților atingerii scopurilor societății. Articolul 4 al proiectului, în combinație cu art. 8 alin. (5), încalcă aceste principii, și trebuie excluse pentru a se asigura corespunderea proiectului de lege cerințelor înaintate față de actele normative.

5. La **art. 4 alin. (1)** din proiectul de Lege, *privind specificarea obligației persoanelor stabilite la art. (2) alin. (1) lit. a)-f) din același proiect, de a stabili necesarul de numerar minim pentru efectuarea decontărilor pentru 3 zile lucrătoare*, induce în eroare și creează dificultăți în activitatea operațională a agentului economic, în special în cazul în care acesta deține mai multe subdiviziuni (spre exemplu mai mult de 10).

Dificultatea e și de ordin procedural din motiv, că nu este indicată și procedura cum ar urma să fie identificat suma în numerar necesară **pentru 3 zile lucrătoare** (pentru fiecare subdiviziune sau fiecare casă în parte). Astfel, ținând cont de argumentele expuse, considerăm oportun excluderea normei date sau redarea art. 5 alin. (1) într-o redacție explicită și non-ofensivă activității operaționale.

6. Articolul 4 alin.(1) prevede că *persoanele stabilite la art. 2 alin. (1) lit. a)-e) sunt obligate să stabilească anual necesarul de numerar minim pentru efectuarea decontărilor pentru 3 zile lucrătoare, care să acopere cheltuielile pentru efectuarea tranzacțiilor în numerar care nu sunt limitate prin prezenta lege sau efectuarea tranzacțiilor în numerar în limita permisă. Necesarul de numerar minim pentru efectuarea decontărilor pentru 3 zile lucrătoare este valabil până la următoarea modificare a cuantumului acestuia*. Suntem de părere că această normă este una imposibil de executat.

Versiunea inițială a proiectului nu conținea cuvântul „anual”. Suplimentar, considerăm că stabilirea unui termen atât de restrâns (3 zile) pentru stabilirea necesarului de numerar, necesită planificare financiară zilnică privind fluxul de numerar, ceea ce în special pentru IMM-uri implică alocarea de resurse suplimentare. De asemenea, se necesită o clarificare privind stricta necesitate a termenului de 3 zile lucrătoare pentru stabilirea necesarului minim de numerar pentru toți agenții economici, instituțiile organizațiile (fără excepții). O asemenea normă ar impune aprobarea unei metodologii de determinare și aprobare a minimului respectiv. Or, în dependență de un număr nelimitat și nedeterminat de factori, acest necesar minim se poate schimba de la zi la zi pentru același agent economic (de exemplu, necesitatea plății salariului, achitării pentru achiziții de producție agricolă, eliberarea numerarului spre decontare titularilor de avans etc.).

Existența unei asemenea norme în lege va conduce inevitabil la abordări formale din partea entităților prin aprobarea unei limite exagerate de necesitate de numerar, pentru a acoperi oricare necesități posibile în viitorul imprevizibil. Considerăm că funcționalitatea acestei norme este compromisorie. În general, în opinia noastră, prevederile articolului dat pot cauza întârzieri de eliberare a numerarului din simplul motiv că trebuie îndeplinite mai întâi condițiile de modificare a necesarului minim (stabilire, ordin de aprobare, preluare de numerar din contul de plăți).

7. Articolul 6 alin. (1) din proiect, se consideră oportun de a completa cu o prevedere nouă, lit. c) cu următorul conținut, iar literelor c), d) și e), devin respectiv literelor d), e) și f):

„c) onorarea obligațiilor față de prestatorii de servicii de utilități publice în contextul îndeplinirii de către aceștia a obligațiilor de serviciu public;”

Propunerea dată are scop de a oferi posibilitate persoanelor specificate la art. 2 alin. (1) a- f), de a-și onora obligațiile față persoana fizică care nu deține un cont bancar și de a efectua în adresa acesteia o plată în sumă ce nu depășește 100 mii lei pentru despăgubirile cuvenite.

8. La art.6 alin. (1) lit. a)- e), expunerea în următoarea redacție:

„a) retribuirea muncii și altor plăți generate în temeiul relațiilor de muncă;

b) acordarea de credite de către bănci, organizații de creditare nebancaară, asociații de economii și împrumut, și alte entități abilitate prin legi speciale să acorde credite;

c) onorarea obligațiilor față de prestatorii de servicii de utilități publice în contextul îndeplinirii de către aceștia a obligațiilor de serviciu public;

d) onorarea obligațiilor din contractele de credit față de entitățile menționate la pct. b);

e) efectuarea plăților către instituțiile și autoritățile publice;

f) acordarea de cauțiuni, garanții, alte plăți în cadrul procedurilor administrative și a proceselor de judecată intentate de către instituțiile și autoritățile publice;

g) achitarea obligațiilor fiscale și a altor plăți față de bugetul public național.”

9. La articolul 7 din proiect, sunt valabile practic toate comentariile expuse la art. 4 al proiectului. Utilitatea publică a cerințelor stabilite de articolul art. 7, care stabilește restricții pentru gestiunea operațională a numerarului, nu a fost identificată. Aspectele care sunt subiectul restricțiilor acestui articol țin exclusiv de modul în care companiile înțeleg să-și gestioneze propriile resurse bănești, aflarea și eliberarea lor din casieria privată a companiei. Impunerea termenelor de eliberare (!) și restituire a mijloacelor bănești din propria casierie, și cuplarea acestora cu sancțiuni (art. 8 al proiectului) contravine cu principiul proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător, stabilit de Legea nr. 235/2006.

10. La art. 7 alin. (1) al proiectului, nu este clar la ce se referă termenele menționate în această normă. Eliberarea numerarului „spre decontare” ar însemna eliberarea lui către prepușii companiei (de regulă, angajații) care urmează să folosească numerarul conform destinației stabilite. În acest sens, nu este clară cerința de a elibera numerarul în termen de nu mai mult de 15 zile lucrătoare. Înseamnă asta că numerarul trebuie eliberat în termen de nu mai mult de 15 zile lucrătoare de când a intrat în casierie? Având în vedere că administrarea fluxurilor de numerar ar putea fi o activitate continuă, cu intrări și ieșiri din casierie în fiecare zi, cum se va stabili momentul intrării unei sau alte sume de bani pentru a duce evidența termenelor de eliberare spre decontare;

Dacă, dimpotrivă, se intenționa limitarea termenului în care o sumă de numerar eliberată spre decontare urmează a fi restituită în casierie, norma urmează a fi revizuită.

11. Prevederile art.7 alin.(1) restricționează persoana în termenele de eliberare a numerarului (o problemă care ține exclusiv de considerentele interne ale companiei) și stabilește termene obligatorii de restituire a numerarului în casierie. Termenul de 5 zile de la alin.(2) se propune de a fi majorat până la 30 zile de la data efectuării plăților. Împrejurări în care poate apărea nevoia de a elibera numerar unei persoane înainte de primirea dării de seama pentru sumele eliberate anterior sunt normale și limitarea lor prin norme legale nu se justifică în nici un fel.

12. La art. 7 alin. (4) al proiectului, norma urmează a fi revizuită, din motiv că nu este clară interdicția de a elibera numerar unei persoane care nu a prezentat darea de seamă pentru sumele eliberate anterior spre decontare, mai ales dacă nici termenele de restituire a numerarului și de prezentare a acestor dări de seamă precedente nu au expirat. Considerăm că decizia în asemenea situații ține de specificul activității entității vizate și este o chestiune de interes privat. Situațiile în care poate

apărea nevoia de a elibera numerar unei persoane înainte de primirea dării de seamă pentru sumele eliberate anterior sunt normale și limitarea lor prin norme legale nu se justifică în nici un fel.

13. La **articolul 8** din proiect:

a) Considerăm necesar revederea conținutului normei, din motiv că norma nu este elocventă în privința sancțiunilor care urmează a fi calculate din întreaga sumă care depășește limita sau doar din valoarea care depășește limita.

Propunere: sancțiunea urmează să fie calculată din valoarea care depășește limita stabilită de lege. În acest sens urmează a fi redactat textul de lege.

b) Articolul 8 alin. (2) și (3) stabilesc sancțiuni pentru persoana care a eliberat numerar, în cazul nerestituirii sau restituirii cu întârziere a numerarului în casierie. Aceste sancțiuni sunt improprii scopului aplicării de sancțiuni, care constă în sancționarea persoanei care a încălcat o normă imperativă. Or nerestituirea sau restituirea cu întârziere a numerarului în casierie este o acțiune/inacțiune comisă de o altă persoană decât cea, care a eliberat numerarul. Astfel, se aplica penalități pentru fapte pe care persoana penalizată nu le comite, asupra cărora nu are control efectiv și pentru remedierea cărora nu are alte mijloace decât urmărirea în instanța de judecată a persoanelor care nu restituie numerarul (în plus, la momentul executării hotărârii judecătorești, termenele pentru restituire vor fi expirat demult, iar penalitățile vor fi fost deja aplicate și achitate). Considerăm că mărimea sancțiunii este exagerată, are un caracter imperativ și executoriu, fără a ține cont de circumstanțele în care s-a produs cazul supus sancționării sau gradul de vinovăție a persoanei implicate. Suplimentar, cu referire la sancțiunile stabilite la art. 8, considerăm că acestea reprezintă un izvor sporit de risc corupțional. Decalajul enorm dintre nivelul inferior și cel superior al sancțiunii, fără a le lega de nivelul de gravitate a încălcării, lasă loc de abuz din partea agentului constator la stabilirea sancțiunii.

Proiectul de lege supus examinării trebuie să descurajeze utilizarea numerarului, dar nu să cauzeze costuri neargumentate pentru mediul de afaceri. Sancțiunile necesită a fi minimalizate considerabil și expuse în mod diferențiat pentru persoanele fizice și persoanele juridice, deoarece uzul normal al numerarului, peste limita prevăzută de prezentul proiect de lege nu contravine cu art. 46 din Constituția Republicii Moldova și nu poate fi considerată o activitate ilegală.

Dreptul de proprietate, cu toate atributele sale: posesie, folosință și dispoziție, este garantat prin art. 46 din Constituția Republicii Moldova. Atâta vreme cât prin lege se aduce o limitare a dreptului, limitarea trebuie să respecte cerințele constituționale cu privire la limitarea unor drepturi și libertăți (art.54). În conformitate cu art. 46 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, averea ca bun, deținută în numerar, și libertatea de circulație a acesteia sunt un drept dobândit, care se prezumă a fi licit. Averea se transformă dintr-o formă tangibilă într-o formă virtuală printr-o transformare a acesteia din numerar în diverse valute și intrări contabile virtuale. Potrivit proiectului de lege, acest caracter de liber schimb se prezumă a nu mai fi licit, iar prezumția de evaziune fiscală încalcă caracterul licit al proprietății deținerii de numerar.

c) Notăm că, având în vedere autoritatea desemnată să controleze respectarea acestei legi și să aplice sancțiunile este Serviciul Fiscal de Stat, această activitate de control și sancționare este exclusă din sfera de aplicare a Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Acest fapt înseamnă că împuternicirile SFS de a aplica aceste sancțiuni eludează toate mecanismele de prevenire și limitare a arbitrarului și abuzului la efectuarea controalelor de stat instituite de Legea nr. 131/2012.

Atribuțiile de control și sancționare ale SFS, conferite de proiect, nu sunt restrânse de niciun principiu care ar fi în mod normal obligatoriu de respectat la efectuarea controlului (d.e. primatul aspectului consultativ al controlului; analiza riscurilor; transparența; prezumția bunei-credințe a persoanei supuse controlului; proporționalitate) și de nicio cerință procedurală de efectuare a controlului

(precum obligația de emitere a delegației de control; drepturile și obligațiile participanților la control; cerințele față de procesul-verbal de control), dar mai ales nu sunt supuse regulilor care stabilesc raportarea sancțiunilor la gravitatea încălcării.

d) Deși art. 8 prevede intervale ale amenzilor pentru diferite încălcări, acestea nu stabilesc expres pentru care încălcări vor fi aplicate cote maxime a sancțiunii și pentru ce situații minime, o sugestie ar stabilirea prin analogie a condițiilor atenuante și agravante, fapt ce va acorda posibilitatea de individualizare a răspunderii și respectării principiilor subliniate de Curtea Constituțională, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016 și Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 06.03.2018, par. 53-55.

e) În continuare, fiecare dintre alineatele articolului 8 al proiectului suferă de carențe și neclarități care, în ansamblu, duc la necorespunderea acestui articol cerințelor de calitate a actului normativ, și anume:

a. Alineatul (1) al proiectului, notăm lipsa de precizie a normei care stabilește sancțiuni pentru nerespectarea limitelor la decontările în numerar. Mai exact, art. 5 alin. (1) al proiectului stabilește restricții fie la efectuarea plăților în numerar (pct. a)-g)), fie la efectuarea încasărilor în numerar (pct. h)). Din modul generalist în care este formulat art. 8 alin. (1) al proiectului se poate trage concluzia că, de exemplu, amenda pentru efectuarea plăților cu încălcarea limitelor stabilite poate fi aplicată atât entității care a efectuat plata, cât și celei care a încasat această plată (dacă ea face parte din categoriile de entități specificate la art. 2 alin. (1) lit. a)-e).

b. Alineatele (2) și (3) al proiectului penalizează entitatea care a eliberat numerar pentru omisiunile persoanei care nu a restituit sau a întârziat să restituie numerarul. Astfel, se aplică penalități pentru fapte pe care entitatea penalizată nu le comite, asupra cărora nu are control efectiv și pentru remedierea cărora nu are alte mijloace decât urmărirea în instanța de judecată a persoanelor care nu restituie numerarul (la momentul obținerii și executării hotărârii judecătorești, termenele legale pentru restituirea numerarului vor fi expirat demult, iar amenzile vor fi fost deja aplicate și achitate). Apreciem că stabilirea de pedepse pentru acțiuni pe care entitatea sancționată nu le comite și asupra cărora nu are un control efectiv contravine exigențelor față de legi stabilite de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. În Hotărârea sa nr. 5 din 06.03.2018 Curtea Constituțională menționează că conformitate cu jurisprudența CtEDO, în contextul stabilirii sancțiunilor prin legi, nu poate fi considerată "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita (par. 50). În plus, după cum s-a menționat și în comentariul la art. 7 al proiectului (a cărui nerespectare o penalizează aceste alineate ale art. 8) interesul general privind stabilirea unor asemenea restricții și penalizarea nerespectării lor nu este evident. Apreciem că eliminarea acestor sancțiuni din proiect este soluția optimă.

c. Alineatul (4) necesită a fi revizuit, din motiv că stabilește amenzi pentru efectuarea de către persoanele fizice a achitărilor în numerar în sumă ce depășește limitele stabilite de lege, în timp ce unica normă relevantă pentru această sancțiune – cea din art. 5 alin. (3) al proiectului, nu stabilește limite la achitarea în numerar în funcție de suma achitată, ci în funcție de "valoarea bunului procurat". În această situație, în cazul în care se procură un bun imobil a cărui valoare este de 80 000 de Euro (deci, valoarea bunului depășește valoarea indicată în art. 5 alin. (3) al proiectului) și o parte din această valoare, în mărime de 100 de salarii medii lunare pe economie (adică, suma indicată în art. 5 alin. (3) al proiectului)

se efectuează în numerar, nu este cert dacă persoana a încălcat sau nu prevederile legii și urmează sau nu să fie sancționată în temeiul art. 8 alin. (4).

d. Ipoteza aplicării amenzilor stabilite la alin. (5) al proiectului nu poate fi determinată cu certitudine. Astfel, art. 4, la care face referință această normă sancționatorie, prevede trei situații distincte, care ar putea fi considerate susceptibile de sancționare, dacă nu sunt respectate: 1) (prevăzută expres) stabilirea anuală a minimului de numerar necesar; 2) (implicită) obligația de respectare a minimului de numerar stabilit; și 3) (prevăzută expres) obligația de depunere a excedentului de numerar la contul de plăți. Nu este clar nerespectarea căreia dintre ele este penalizată de art. 8 alin. (5) sau dacă fiecare dintre aceste situații este sancționabilă. Cu referire la ipoteza 3), nu este stabilit nici termenul în care excedentul urmează a fi depus la contul de plăți, la expirarea căruia ar apărea temeuri de aplicare a amenzii.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 06.03.2018, se stabilește că în dezvoltarea prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, care proclamă Republica Moldova ca un stat de drept și democratic, Curtea Constituțională notează că asigurarea și respectarea principiilor legalității și certitudinii juridice este esențială pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului, și că aceste principii obligă statul să edicteze normele adoptate într-o manieră clară și previzibilă (par. 45-47, 57). În Hotărârea nr. 26 din 23.10.2010 Curtea Constituțională prevede că normele de drept trebuie să îndeplinească trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate, și că norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

În redacția curentă, articolul 8 al proiectului nu corespunde cel puțin criteriilor de claritate și previzibilitate, comportă un potențial însemnat de aplicare arbitrară și de încălcare a drepturilor și intereselor legitime ale entităților vizate, și încalcă principiile legalității și certitudinii juridice, fiind, în esență, o normă anticonstituțională. Drept urmare, articolul necesită redactare substanțială pentru a-i fi asigurată claritatea și precizia necesare, instrumente veritabile de individualizare a sancțiunilor stabilite, și pentru a elimina sancțiunile care nu corespund exigențelor de calitate a textelor legale.

14. Cu referire la prevederile **art. 10** din proiect, se necesită modificarea normei date prin specificarea expresă a tipurilor de tranzacții prin virament care vor fi taxate cu comisionul stabilit la art. 11 în contextul acestui articol, precum și menționarea apartenenței tranzacțiilor de la card la card (P2P) la norma respectivă. Modificările date vor da lumină asupra corectitudinii aplicării și respectării prevederilor art. 11.

Având drept subiect comisioanele aplicate la efectuarea plăților prin transfer, articolul folosește termenul "*tranzacție*", care nu este echivalent cu termenul "*plată*" și face trimitere la art. 5 alin. (3) al proiectului, care nici nu se referă la plățile prin transfer, ci stabilește limite permise pentru plăți în numerar. În aceste condiții, este lesne a se interpreta că norma limitează comisioanele prestatorilor serviciilor de plată numai pentru sumele transferate în limitele a 100 de salarii medii lunare pe economie, atunci când se fac plăți pentru bunuri imobile, și a 50 de salarii medii lunare pe economie, atunci se fac plăți pentru mijloace de transport. Sintagma "*inclusiv pentru extragerea în numerar*" este neclară, dat fiind că extragerea în numerar nu este nici tranzacție între persoane, și nici nu este efectuată prin transfer.

De asemenea, limitarea comisioanelor stabilită de art. 10 este aplicabilă numai când plata se efectuează de o persoană fizică către o altă persoană fizică, deși cumpărătorul persoană fizică poate să procure bunurile vizate de art. 5 alin. (3) și de la persoane juridice.

Respectiv, efectul protectiv al acestui articol este unul foarte restrâns și nu are o valoare practică semnificativă, cel puțin în redacția curentă.

Mai mult ca atât, având în vedere că acest proiect de lege nu face decât să creeze artificial teren pentru aplicarea de către prestatorii de servicii de plată a comisioanelor de încasare și eliberare a numerarului (a se vedea comentariile la art. 4 al proiectului), opinăm că este nevoie de limitarea comisioanelor și pentru aceste servicii prestate persoanelor juridice, acestea fiind puse în situația de a plasa și scoate încontinuu de pe contul de plăți mijloace bănești destinate operațiunilor în numerar permise de lege.

Cu înaltă considerațiune,

Mariana RUFA
Director Executiv

Document semnat electronic. Pentru verificarea semnăturii a se accesa: <https://msign.gov.md>

Executor: Sandra DOLGHII
Email: sandra.dolghii@eba.md
Tel. 022 907025, 069949404