

Aviz
la proiectul de lege pentru abrogarea Legii nr. 34/2024 privind efectuarea decontărilor în numerar și pentru modificarea unor acte normative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru abrogarea Legii nr. 34/2024 privind efectuarea decontărilor în numerar și pentru modificarea unor acte normative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 371 din 25 noiembrie 2025) de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă prenotată, este înaintată în conformitate cu art. 73 din *Constituția Republicii Moldova* și art. 47 din *Regulamentul Parlamentului*, adoptat prin *Legea nr. 797/1996* și vizează abrogarea *Legii nr. 34/2024 privind efectuarea decontărilor în numerar și pentru modificarea unor acte normative* (în continuare – *Legea nr. 34/2024*).

Totodată, proiectul de lege propus prevede modificări în *Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi*, *Codul fiscal nr. 1163/1997* și *Codul contravențional nr. 218/2008*, prin readucerea intactă în actele normative menționate a dispozițiilor care erau aplicabile până la intrarea în vigoare a *Legii nr. 34/2024* și care s-au abrogat odată cu intrarea în vigoare a acesteia.

În acest context, menționăm că *Legea nr. 34/2024* a urmărit instituirea unui cadru normativ care să reglementeze normele de efectuare a tranzacțiilor în numerar și să ofere posibilitatea de a pune în aplicare măsuri efective și proporționale în vederea diminuării riscurilor de comitere a încălcărilor cu utilizarea numerarului. De asemenea, reducerea numerarului și orientarea spre efectuarea plăților prin intermediul instrumentelor de plată, definite conform *Legii nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și monedă electronică*, reprezintă o acțiune cu efecte pozitive asupra dezvoltării economice, asigurând creșterea transparenței și securității prin sporirea posibilităților de monitorizare și combatere a evaziunii fiscale, a riscurilor de spălare a banilor, combaterea factorului negativ de generare a concurenței neloiale.

Din perspectivă fiscală, plafoanele specifice prevăzute de *Legea nr. 34/2024* pentru plățile în numerar aferente predării deșeurilor, achiziției de produse agricole de la persoane fizice, activităților de intermediere în agricultură, relațiilor cu contribuabili din domeniile sănătății și justiției, precum și tranzacțiilor de valoare mare efectuate de persoane fizice – vizează segmente cu risc fiscal ridicat. Respectiv, stabilirea acestor limite:

- reduce posibilitatea utilizării „persoanelor fizice fictive” și a documentelor neautentice pentru generarea de cheltuieli fictive;
- diminuează riscul de majorare artificială a cheltuielilor deductibile și de subdeclarare a veniturilor („salariul în plic”, muncă la negru);

- limitează utilizarea tranzacțiilor în numerar ca mecanism de introducere în economia formală a fondurilor cu proveniență ilicită și de disimulare a proprietății asupra resurselor financiare.

Din perspectiva prevenirii și combaterii spălării banilor, standardele FATF (Grupul de Acțiune Financiară Internațională) subliniază constant faptul că tranzacțiile în numerar de valoare mare reprezintă un factor de risc sporit, iar statele sunt încurajate să adopte măsuri legislative care să reducă expunerea la acest risc.

În acest sens, menționăm că la nivelul Uniunii Europene, actele care fortifică abordarea bazată pe risc și promovează limitarea utilizării numerarului ca măsură de reducere a opacității financiare, sunt *Regulamentul (UE) 2024/1624 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului* și *Directiva (UE) 2024/1640 privind mecanismele care trebuie instituite de statele membre pentru prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului* (generic numite – pachet AML 6).

Prin urmare, atragem atenția că având în vedere că pachetul AML 6 (Directiva (UE) 2024/1640 și Regulamentul (UE) 2024/1624) au fost adoptate la nivelul UE ulterior adoptării la nivel național a Legii nr.34/2024, conform Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru perioada 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.306/2025, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a revedea legislația națională în sensul transpunerii actelor UE prenotate, termenul de realizare în acest sens fiind stabilit pentru decembrie 2026 (Cluster 2, Capitol 4 „Libera circulație a capitalului”, Anexa A, acțiunea normativă nr.15).

În altă ordine de idei, aferent modificărilor propuse, prin proiectul de Lege înaintat, în *Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi*, atenționăm că majoritatea normelor din această lege sunt desuete, motiv din care în Guvern este înregistrat proiectul de lege cu privire la antreprenoriat (număr unic 345/MDED/2025), care prevede abrogarea integrală a Legii date.

De asemenea, menționăm că, chiar dacă abrogarea produce efecte din momentul adoptării legii de abrogare, revenirea la legislația anterioară poate afecta situații juridice în curs sau perturba proceduri administrative deja inițiate conform legii actuale. Prin urmare, acest fenomen poate fi privit ca retroactivitate indirectă a legii și poate genera efecte similare acesteia, contrar art. 22 din Constituție.

Respectiv, potrivit § 108 al *Hotărârii Curții Constituționale nr. 13/2015* (instituirea Colegiului Medicilor), „Orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului. Legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă, să prevadă elementele ce disting particularitățile lor.”. Astfel, frecvența modificărilor devine problematică atunci când afectează aceste standarde, ducând la viciile concrete recunoscute de Curte: ambiguitate, incoerență sau încălcarea drepturilor fundamentale.

Rezumând cele expuse, abrogarea regimului existent de utilizare a numerarului ar afecta coerența cadrului de prevenire și combatere a spălării banilor, consolidat prin *Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului*, și ar crea o suprapunere inadecvată de norme prin introducerea unor reguli privind operațiunile de plată în *Legea nr. 845/1992*, lege ce în curând urmează a fi abrogată. De asemenea, printre principalele riscuri generate de abrogarea *Legii nr. 34/2024* se evidențiază:

- *Creșterea riscului de spălare a banilor și finanțare a terorismului*: Numerarul rămâne principalul instrument utilizat pentru disimularea originii fondurilor ilicite. Eliminarea limitelor legale ar facilita conversia, stratificarea și integrarea fondurilor provenite din infracțiuni, reducând capacitatea autorităților de a detecta aceste operațiuni.

- *Reducerea trasabilității și a calității informațiilor financiare*: Lipsa constrângerilor privind decontările în numerar ar diminua volumul și relevanța datelor disponibile pentru entitățile raportoare, autoritățile de supraveghere și SPCSB, afectând negativ analiza tranzacțională și schimbul de informații.

- *Creșterea presiunii asupra sectorului financiar-bancar*: În absența unor limite legale clare, instituțiile financiare ar fi nevoite să compenseze prin măsuri interne mai restrictive, generând costuri suplimentare de conformare, interpretări neuniforme și posibile conflicte cu clienții.

- *Amplificarea economiei tenebre și a evaziunii fiscale*: Tranzacțiile în numerar facilitează subdeclararea veniturilor, neplata impozitelor și distorsionarea concurenței. Abrogarea legii ar crea premise favorabile extinderii economiei informale, cu impact direct asupra veniturilor bugetare și echității fiscale.

- *Distorsionarea concurenței între contribuabilii care operează preponderent prin transfer și cei care utilizează numerarul*, precum și creșterea semnificativă a costurilor de control pentru administrația fiscală

- *Diminuarea incluziunii financiare*: Excluderea limitelor de utilizare a numerarului ar frâna procesul de tranziție către plăți digitale, un obiectiv strategic stabilit prin Strategia de transformare digitală 2030.

- *Risc reputațional și de conformitate internațională*: Retragera unei reglementări menite să limiteze utilizarea numerarului poate fi interpretată de partenerii externi, instituțiile financiare internaționale și organismele de evaluare ca un pas înapoi în angajamentul Republicii Moldova de a combate criminalitatea financiară, cu potențiale consecințe asupra cooperării internaționale și evaluărilor de risc de țară.

Suplimentar, ținem să menționăm că în rezultatul inițiativei legislative înaintate, Ministerul Finanțelor, de comun cu celelalte autorități responsabile de implementare a inițiat procesul de identificare a potențialelor provocări și constrângeri în aplicarea prevederilor Legii nr.34/2024 din momentul intrării în vigoare a acesteia, fiind solicitată inclusiv opinia mediului de afaceri la subiect.

Astfel, la momentul actual, Ministerul Finanțelor este în proces de elaborare a unui proiect de Lege de amendare a Legii nr.34/2024, urmând a fi luate în considerare practicile internaționale la subiect, precum și informațiile, opiniile prezentate de părțile interesate cu referire la eventualele provocări întâmpinate în procesul de aplicare a Legii, astfel încât

cadrul de reglementare la subiectul numerarului să sporească claritatea, eficiența și aplicabilitatea acestuia în practică.

În aceeași ordine de idei, comunicăm că stimularea utilizării instrumentelor de plată fără numerar în rândul cetățenilor și a agenților economici reprezintă o prioritate pentru autoritățile naționale, la momentul actual fiind în proces de elaborare proiectul unei Strategii naționale de incluziune financiară, viziunea cărei este de a construi și fortifica, în următorii 5 ani, un ecosistem financiar incluziv, inovator și de încredere care să ofere tuturor cetățenilor și întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-urilor) din țară posibilitatea de a utiliza activ servicii financiare accesibile, de înaltă calitate și sigure, promovând o societate rezilientă și prosperă, reducând inegalitățile economice și sociale. Unul dintre direcțiile prioritare de intervenție conform proiectului Strategiei prenotate este sistemul de plăți, în special pe partea de:

- îmbunătățire a infrastructurii de plăți;
- extinderea accesului la servicii financiare digitale moderne, eficiente și incluzive, cu accent pe zonele cu un grad scăzut de digitalizare;
- eliminarea barierelor în calea utilizării plăților digitale, ceea ce va crește numărul de utilizatori ai serviciilor financiare sigure, rapide și cu costuri reduse.

Respectiv, în contextul Strategiei prenotate, autoritățile naționale urmează să vină cu un pachet de măsuri concrete menite să asigure incluziunea financiară a populației și IMM-urilor, precum și să stimuleze utilizarea instrumentelor de plată fără numerar.

Având în vedere cele expuse, precum și a riscurilor prenotate, inițiativa în cauză nu poate fi susținută.