

Aprobat în ședința Guvernului din _____ 2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (decontări în numerar) (inițiativa legislativă nr. 402 din 11 decembrie 2025)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (decontări în numerar), înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 402 din 11 decembrie 2025) de către un grup de deputați în Parlament, 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 modificarea unor acte normative.

Potrivit notei de fundamentare, proiectul prevede majorarea plafonului de utilizare a numerarului pentru operațiunile de procurare a bunurilor imobile și a mijloacelor de transport realizate între persoane fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător. Totodată, proiectul propune completarea Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului cu o prevedere expresă potrivit căreia, pentru tranzacțiile ocazionale în numerar între persoane fizice, nerezidenți fiscali, cetățeni ai Republicii Moldova, precum și pentru cetățeni străini care nu desfășoară activitate de întreprinzător, având ca obiect bunuri imobile sau mijloace de transport a căror valoare se încadrează în plafoanele stabilite de Legea nr. 34/2024 privind efectuarea decontărilor în numerar și pentru modificarea unor acte normative, entitățile raportoare urmează să aplice măsuri de precauție simplificată, fără solicitarea documentelor justificative privind proveniența mijloacelor bănești, fiind suficientă declarația pe propria răspundere a clientului, cu excepția situațiilor în care există indicatori de suspiciune.

În acest context, cu privire la propunerea de majorare a plafoanelor de utilizare a numerarului în cadrul operațiunilor de vânzare-cumpărare a bunurilor imobile sau a mijloacelor de transport efectuate între persoane fizice, adoptarea Legii nr. 34/2024 a avut ca scop 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 moneda 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, precum și prin combaterea factorului negativ care generează concurența neloială.

Totodată, având în vedere prevederile proiectului se constată o necorelare între majorarea plafoanelor de numerar propusă și conceptul de „risc minim acceptat”, consacrat de art. 226¹³ din Codul fiscal nr. 1163/1997, potrivit căruia diferențele de până la 100 de salarii medii lunare pe economie prognozate sunt calificate drept ne semnificative din perspectiva controlului fiscal. Depășirea acestui prag, prin extinderea plafoanelor de utilizare a numerarului, riscă să diminueze eficiența mecanismelor de identificare a diferențelor semnificative dintre veniturile estimate și cele declarate, reducând capacitatea autorităților fiscale de a interveni în mod oportun și proporțional.

Având în vedere cele expuse, modificările propuse de autor la Legea nr. 34/2024, în partea ce ține de majorarea plafoanelor de utilizare a numerarului, generează o serie de riscuri, și anume:

- *creșterea riscului de spălare a banilor și finanțare a terorismului* – numerarul rămâne principalul instrument utilizat pentru disimularea originii fondurilor ilicite. Relaxarea limitelor legale ar facilita conversia, stratificarea și integrarea fondurilor provenite din infracțiuni, generând vulnerabilități sistemice și reducând capacitatea autorităților de a detecta aceste operațiuni;

- *reducerea trasabilității și a calității informațiilor financiare* – majorarea limitelor privind decontările în numerar ar diminua volumul și relevanța datelor disponibile pentru entitățile raportoare, autoritățile de supraveghere și Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, afectând negativ analiza tranzacțională și schimbul de informații;

- *amplificarea economiei tenebre și a evaziunii fiscale* – tranzacțiile în numerar facilitează subdeclararea veniturilor, neplata impozitelor și distorsionarea concurenței. Propunerile înaintate de majorare a plafoanelor de utilizare a numerarului ar crea premise favorabile pentru extinderea 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* – majorarea semnificativă a limitelor de utilizare a numerarului ar frâna procesul de tranziție către plăți digitale, obiectiv strategic stabilit prin Strategia de transformare digitală 2030 și alte documente de politici;

- *riscul reputațional și de conformitate internațională* – retragerea 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 asupra evaluărilor de risc de țară.

În partea ce ține de propunerile de aplicare a măsurilor de precauție simplificată, fără solicitarea documentelor justificative privind proveniența mijloacelor bănești în cazul operațiunilor de vânzare-cumpărare a bunurilor imobile și a mijloacelor de transport, realizate între persoane fizice, menționăm că aspectele date constituie obiect de reglementare al Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Legea nr. 308/2017 instituie un cadru normativ complet, coerent și sistemic, care reglementează în mod exhaustiv măsurile de precauție privind clienții, inclusiv măsurile standard, simplificate și sporite, aplicabile în funcție de riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului identificate și evaluate de entitățile raportoare, fără a consacra excepții normative absolute și fără a limita, prin norme imperative, competența acestora de a evalua proveniența bunurilor sau de a solicita informații relevante atunci când circumstanțele concrete ale relației de afaceri ori ale tranzacției ocazionale o impun.

Astfel, ținem să precizăm că cadrul normativ existent permite deja aplicarea diferențiată și proporțională a măsurilor de precauție, în funcție de riscurile identificate, inclusiv în situațiile în care acestea sunt reduse, cu menținerea integrală a obligațiilor de raportare a tranzacțiilor suspecte și a competenței entităților raportoare de a solicita informații suplimentare sau de a aplica măsuri de precauție corespunzătoare atunci când evaluarea efectuată o justifică, iar orice intervenție legislativă care ar limita, prin excepții generale, posibilitatea solicitării informațiilor relevante ar afecta funcționalitatea regimului instituit de lege.

Totodată, remarcăm că Legea nr. 308/2017 a fost adoptată în scopul transpunerii prevederilor 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, precum și în scopul implementării cerințelor standardelor internaționale privind prevenirea și combaterea spălării banilor, finanțării terorismului și a proliferării armelor de distrugere în masă, adoptate de către Grupul de Acțiune Financiară Internațională (FATF/GAFI) în februarie 2012.

Conform pct. (6) din Preambulul Directivei UE 2015/849, utilizarea plăților mari în numerar este extrem de vulnerabilă la fenomenul spălării banilor. Pentru a spori vigilența și a atenua riscurile generate de plățile în numerar, persoanele care comercializează bunuri ar trebui să facă obiectul Directivei UE 2015/849 în măsura în care efectuează sau primesc plăți în numerar în valoare de cel puțin 10 000 de euro. În aceeași ordine de idei, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a adopta praguri inferioare, limitări generale suplimentare ale utilizării numerarului și alte dispoziții mai stricte.

Având în vedere acestea, potrivit standardelor internaționale, legislației naționale, precum și practicii existente, elementul esențial pentru evaluarea riscurilor îl reprezintă aplicarea măsurilor de precauție, care constau în obținerea informațiilor privind identitatea clienților și, acolo unde riscul o impune, verificarea sursei/provenienței fondurilor sau a altor date relevante.

Sub acest aspect, precizăm că potrivit art. 7 alin. (4) din Legea nr. 308/2017, măsurile de precauție simplificată privind clienții nu pot fi aplicabile în cazul existenței suspiciunii cu privire la spălarea banilor sau finanțarea terorismului.

Mai mult decât atât, art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 308/2017 prevede că entitățile raportoare aplică măsuri standard de precauție privind clienții atunci când există o suspiciune de spălare a banilor, independent de derogări, scutiri sau limite stabilite.

Subsecvent, potrivit art. 5 alin. (3) din aceeași lege, în cazul în care nu este posibilă aplicarea măsurilor standard de precauție privind clienții, entitățile raportoare sunt obligate să nu efectueze nicio activitate sau tranzacție, inclusiv printr-un cont de plăți, să nu stabilească nicio relație de afaceri ori să înceteze o relație de afaceri existentă și să transmită formularele speciale privind raportarea activităților sau tranzacțiilor suspecte Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, în conformitate cu prevederile art. 11. În acest caz, entitățile raportoare sunt în drept să nu explice clientului motivul refuzului.

Pe lângă acestea, atragem atenția că cadrul legislativ privind prevenirea și combaterea spălării banilor se aplică inclusiv liber profesioniștilor (notarii), care au și calitatea de entități raportoare conform Legii nr. 308/2017. Astfel, reținem că, anume domeniul notarial implică adesea tranzacții susceptibile în contextul de spălare a banilor, iar fără verificarea sursei fondurilor, riscul ca astfel de operațiuni să fie exploatate crește substanțial. Legislația actuală impune adaptarea eforturilor de prevenire a spălării banilor la nivelul riscului identificat, pentru că fără acces la date privind sursa fondurilor, analiza de risc și deciziile asumate de către entitățile raportoare vor fi mai puțin informate și eficiente, ceea ce va genera inclusiv riscuri de proporții pentru acestea, ținând cont de răspunderea pe care o poartă. Reducerea instrumentelor de verificare poate atrage sancțiuni, precum și riscuri reputaționale și de conformitate pentru liber profesioniști.

În aceeași ordine de idei, având în vedere că modificările propuse în proiect vizează și tranzacțiile efectuate de către persoanele fizice nerezidenți fiscali, menționăm că standardele internaționale impun aplicarea unor măsuri de precauție sporită în cazul acestor clienți, conform Notei interpretative a Recomandării FATF 10, Compartiment H, pct. 15 lit. (a), și recomandă o abordare mai riguroasă față de aceștia, având în vedere riscurile suplimentare asociate.

Nu în ultimul rând, atragem atenția că menținerea coerenței cadrului normativ instituit este esențială inclusiv din perspectiva angajamentelor asumate

de Republica Moldova în contextul alinierii la standardele europene și al integrării în infrastructurile europene de plăți, precum Zona Unică de Plăți în Euro (SEPA), care presupun existența unui cadru de reglementare aliniat standardelor europene și funcționalitatea efectivă a mecanismelor relevante în domeniul plăților și al prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.

Astfel, din cele expuse mai sus, considerăm că majorarea substanțială a plafoanelor pentru decontările în numerar, coroborată cu aplicarea, ca regulă, a măsurilor de precauție simplificată în cazul tranzacțiilor ce vizează bunuri imobile și mijloace de transport, operațiuni care, prin natura și valoarea lor, prezintă un grad sporit de risc, este contrară principiului abordării bazate pe risc, consacrat de Legea nr. 308/2017. Această abordare limitează posibilitatea entităților raportoare de a verifica proveniența numerarului, crescând astfel riscul utilizării numerarului de proveniență ilicită. De asemenea, relaxarea măsurilor de precauție poate facilita evaziunea fiscală, afecta transparența tranzacțiilor și expune entitățile raportoare la riscuri de neconformare și sancționare ulterioară, în contextul în care declarația pe propria răspundere nu oferă garanții suficiente privind legalitatea provenienței mijloacelor bănești, precum și generează riscuri de neconformitate și de imagine pe plan internațional, fapt ce ar putea compromite integrarea Republicii Moldova în SEPA. Extinderea aplicării regimului simplificat și asupra persoanelor nerezidente și cetățenilor străini amplifică aceste vulnerabilități și poate afecta capacitatea autorităților publice competente de a preveni și de a detecta tranzacțiile suspecte.

Având în vedere cele expuse, precum și riscurile care derivă din propunerile înaintate, Guvernul nu susține proiectul de lege respectiv.