

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul de lege privind comparabilitatea comisioanelor
aferele conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți
și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază (în continuare – proiect de lege privind conturile de plăți) a fost elaborat de către Comisia Națională a Pieței Financiare. În conformitate cu prevederile pct. 45 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, proiectul de lege este promovat de Ministerul Finanțelor.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind conturile de plăți a fost elaborat în vederea consolidării cadrului normativ aferent domeniului de protecție a consumatorilor de servicii financiare, ținând cont și de recomandările Comisiei Europene pentru Republica Moldova de a „*continua armonizarea cadrului normativ cu acquis-ul privind protecția consumatorilor*”, prezentate la Clusterul 2. Piața internă din Raportul privind extinderea Uniunii Europene pentru anul 2024¹, publicat la data de 30.10.2024, precum și în vederea realizării acțiunii prevăzute la pct. 109 din Anexa A la Clusterul 2. Piața internă, Capitolul 9. Servicii financiare din Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Pentru a sprijini o informare mai eficientă a consumatorilor și a asigura accesul echitabil la servicii financiare esențiale, este necesară o intervenție direcționată asupra disfuncționalităților structurale existente pe piața serviciilor de plată. Situația actuală evidențiază o serie de probleme-cheie care afectează în mod direct transparența și comparabilitatea comisioanelor aplicate de prestatorii de servicii de plată (în continuare - PSP), precum și nivelul de incluziune financiară a consumatorilor.

În acest sens, au fost identificate următoarele aspecte ce pot fi corectate printr-o intervenție normativă adecvată:

▪ *Nivel insuficient de transparență privind comisioanele aplicate de PSP, însoțit de terminologii diferite pentru aceleași servicii.*

În conformitate cu prevederile art. 42 alin. (1) pct. 3) lit. a) din Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, înainte ca consumatorul să devină parte la un contract-cadru, PSP trebuie să pună la dispoziția acestuia, cu suficient timp înainte, în termeni ușor de înțeles, într-o formă clară, informații cu privire la „*toate comisioanele pe care utilizatorul serviciilor de plată trebuie să le plătească prestatorului de servicii de plată,*

¹ https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2024_en

inclusiv cele legate de modalitatea și frecvența cu care sunt furnizate sau puse la dispoziție informațiile în temeiul prezentei legi, și specificarea acestora după tip și valoare;”.

Este de remarcat că, în practică, la îndeplinirea obligației de informare, PSP nu manifestă o abordare proactivă în relația cu consumatorii. De regulă, aceștia se limitează la publicarea pe site-urile proprii a condițiilor generale, precum și a tarifelor și comisioanelor aferente serviciilor destinate clienților retail. În consecință, consumatorii ezită frecvent să consulte documentele precontractuale, fie din lipsă de timp sau din cauza timpului foarte redus acordat pentru luarea unei decizii, fie din cauza terminologiei neuniforme utilizate pentru servicii similare, ori din pricina formatului diferit și/sau dificil de înțeles al informațiilor furnizate.

Astfel, fără a aduce atingere prevederilor art. 42 din Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, pentru a ajuta consumatorii să compare cu ușurință comisioanele aferente conturilor de plăți, ar trebui introdusă o obligație pentru PSP de a pune la dispoziția acestora un document de informare cu privire la comisioane, în format coerent și separat de alte documente, însoțit de un glosar care să conțină explicații clare, fără caracter tehnic și lipsite de ambiguitate cel puțin pentru comisioanele și serviciile prevăzute în documentul respectiv.

Complementar, transmiterea anuală, în mod gratuit, a unei situații a comisioanelor, va oferi consumatorilor o imagine completă a comisioanelor plătite și a dobânzilor acumulate în legătură cu utilizarea contului lor de plăți.

▪ *Lipsa comparabilității comisioanelor percepute de către PSP.*

În prezent, pentru a obține informații privind comisioanele aferente conturilor de plăți și serviciilor asociate, consumatorii sunt nevoiți să le adune direct de la fiecare PSP, întrucât aceste date nu sunt centralizate. În multe cazuri, informațiile accesate nu sunt clare și concise, complete și inteligibile, și nu oferă posibilitatea de a accesa detalii suplimentare, dacă acest lucru este de interes pentru consumatori.

Crearea unei platforme online naționale, sub forma unei pagini web, ar reprezenta un instrument eficient prin care consumatorii ar putea compara, într-un mod simplu și accesibil, comisioanele aplicate în legătură cu conturile de plăți. O astfel de soluție ar contribui, de asemenea, la reducerea costurilor de căutare, eliminând necesitatea consultării individuale a paginilor web ale PSP. În plus, administrarea acestei platforme de către o autoritate competentă, ar garanta furnizarea unor informații de încredere, imparțiale, transparente și independente din punct de vedere operațional față de PSP.

▪ *Nivelul redus de incluziune bancară în rândul cetățenilor din Republica Moldova în comparație cu alte țări din regiune.*

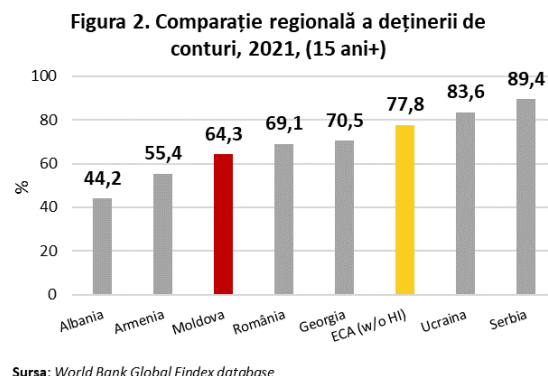
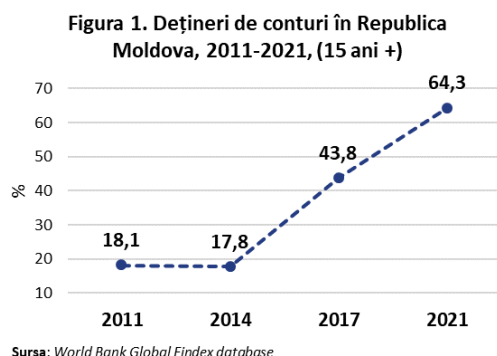
Conturile reprezintă un mod sigur de a păstra banii și de a economisi pentru viitor. De asemenea, acestea facilitează plata facturilor și taxelor, accesul la creditare, precum și achiziția de bunuri și servicii.

Potrivit *Global Findex Database 2021* al Băncii Mondiale², deținerea unui cont în rândul populației adulte din Republica Moldova era de 64,3 la sută în anul

² <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

2021, înregistrând o creștere de 20 de p.p. față de anul 2017, și de cca. 4 ori mai mare decât valoarea din anul 2011 (*Figura 1*).

Totuși, în comparație cu alte țări din regiune, nivelul de deținere a unui cont în Moldova este sub media regională, doar Albania și Armenia înregistrând niveluri mai scăzute. Moldova se află cu 13,5 p.p. sub media regională pentru Europa și Asia Centrală (ECA), excluzând țările cu venituri ridicate (*Figura 2*).



Un obstacol semnificativ, alături de lipsa de încredere în entitățile financiare, exprimat de 46,4 la sută din persoanele care nu dețin un cont, îl reprezintă absența conturilor de tranzacții adaptate nevoilor clienților cu profiluri financiare modeste. Este vorba despre persoane care necesită operațiuni cu valori mici, soluționarea rapidă a cererilor și cerințe administrative minime privind documentația necesară pentru deschiderea și utilizarea contului.

Prin urmare, pentru a reduce barierele de acces la servicii financiare esențiale, consumatorilor care nu dețin un cont de plăți ar trebui să li se garanteze accesul la un cont de plăți cu servicii de bază, care să includă o gamă de operațiuni esențiale, destinate exclusiv uzului personal. Această măsură, oferită gratuit sau contra unui comision rezonabil, ar contribui nu doar la creșterea transparenței și încrederii în sistemul financiar, ci și la reducerea excluziunii financiare persistente în rândul populației vulnerabile.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege privind conturile de plăți are ca scop fortificarea cadrului legal pentru consolidarea protecției consumatorilor de servicii financiare și promovarea incluziunii financiare, prin asigurarea transparenței și comparabilității comisioanelor aferente conturilor de plăți, facilitarea schimbării acestora și garantarea accesului la un cont de plăți cu servicii de bază.

În acest context, proiectul de lege privind conturile de plăți abordează și oferă soluții pentru 3 aspecte esențiale:

i) transparența și comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți.

Pentru a sprijini consumatorii în înțelegerea comisioanelor și pentru a le permite să compare cu ușurință ofertele disponibile de la diferiți PSP, este esențial ca informațiile privind comisioanele aferente conturilor de plăți să fie clare, exacte și ușor comparabile. Doar astfel consumatorii pot lua decizii bine fundamentate în alegerea contului de plăți, care ar corespunde cel mai bine nevoilor și intereselor lor.

În acest sens, Capitolul II din proiectul de lege prevede:

- ✓ aprobarea Listei celor mai reprezentative servicii aferente unui cont de plăți care fac obiectul unui comision. Aceasta va cuprinde între 10 și 20 de servicii uzuale oferite de PSP și va conține termenii și definițiile pentru fiecare dintre serviciile identificate la nivel național (Secțiunea 1);

- ✓ furnizarea către consumator, înainte de a încheia un contract privind un cont de plăți, a unui document de informare cu privire la comisioane, care să prezinte tarifele și comisioanele aplicabile pentru toate serviciile incluse în Lista celor mai reprezentative servicii legate de un cont de plăți (Secțiunea a 2-a);

- ✓ transmiterea anuală, în mod gratuit, a unei situații a comisioanelor, care să ofere consumatorului o imagine completă a comisioanelor plătite și a dobânzilor acumulate în legătură cu utilizarea contului de plăți (Secțiunea a 3-a);

- ✓ crearea unei pagini web, cu acces gratuit, care să permită compararea comisioanelor percepute de diferiți PSP, pentru a sprijini consumatorii în identificarea celor mai avantajoase oferte (Secțiunea a 5-a).

ii) schimbarea conturilor de plăți.

Pentru ca consumatorii să poată beneficia de cele mai avantajoase oferte disponibile pe piață și să poată schimba cu ușurință conturile de plăți existente cu altele mai potrivite nevoilor lor - fie în cadrul PSP, fie între PSP diferiți - este esențial ca procesul de schimbare a conturilor să fie cât mai clar, rapid și sigur posibil pentru consumator.

În acest sens, Capitolul III din proiectul de lege prevede:

- ✓ asumarea responsabilității de către PSP destinatar pentru inițierea și gestionarea procesului de schimbare a contului de plăți în numele consumatorului (Secțiunea 1);

- ✓ cooperarea PSP care efectuează transferul cu PSP destinatar și consumatorul pentru a asigura succesul schimbării conturilor de plăți (Secțiunea 1);

- ✓ transparența comisioanelor conexe serviciului de schimbare a conturilor (Secțiunea a 3-a);

- ✓ răspunderea PSP implicați în procesul de schimbare a conturilor în legătură cu orice pierdere financiară, inclusiv comisioane suplimentare și penalități, suferită de consumator (Secțiunea a 4-a);

- ✓ asigurarea informării de către PSP a consumatorilor cu privire la serviciul de schimbare a conturilor (Secțiunea a 5-a).

iii) accesul la un cont de plăți cu servicii de bază.

Pentru a garanta dreptul tuturor consumatorilor, inclusiv al celor din categorii vulnerabile de a avea acces la un cont de plăți cu servicii de bază, în condițiile în care nu dețin deja un astfel de cont, băncile nu trebuie să îi discrimineze pe criterii de naționalitate, loc de reședință, situația lor financiară sau alte motive. Conturile de plăți cu servicii de bază trebuie oferite consumatorilor gratuit sau în schimbul unui comision rezonabil, și să permită efectuarea de operațiuni esențiale, precum primirea veniturilor sau a prestațiilor sociale, plata facturilor și impozitelor, precum și achiziționarea de bunuri și servicii.

În acest sens, Capitolul IV din proiectul de lege prevede:

✓ nediscriminarea și dreptul de acces a tuturor consumatorilor la un cont de plăți cu servicii de bază (Secțiunea 1); ✓ definirea gamei de servicii aferente unui cont de plăți cu servicii de bază (Secțiunea a 2-a); ✓ stabilirea nivelului comisioanelor conexe contului de plăți cu servicii de bază pentru categorii diferite de consumatori - cei vulnerabili și cei care nu se încadrează la consumatorii vulnerabili din punct de vedere financiar (Secțiunea a 3-a); ✓ asigurarea informării consumatorilor cu privire la dreptul acestora de a deschide și utiliza un cont de plăți cu servicii de bază (Secțiunea a 5-a). Totodată, proiectul de lege privind conturile de plăți prevede desemnarea CNPF în calitate de autoritate competentă responsabilă de supravegherea respectării prevederilor legii, asigurând că aceasta dispune de toate instrumentele juridice necesare pentru a își îndeplini atribuțiile prevăzute (Secțiunea 1 din Capitolul IV). De asemenea, proiectul de lege stabilește dreptul consumatorilor și asociațiilor de consumatori de a depune reclamații la CNPF, precum și posibilitatea de a recurge la mecanisme extrajudiciare de soluționare a litigiilor, în conformitate cu prevederile Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor și ale Legii nr. 137/2015 cu privire la mediere (Secțiunea a 3-a din Capitolul IV).
--

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În conformitate cu angajamentele asumate în timpul reuniunii de screening bilateral la Clusterul 2. Piața internă, Capitolul 9. Servicii financiare, proiectul de lege privind conturile de plăți urmează a fi adoptat până la finele anului 2026, cu asigurarea aplicării acestuia din anul 2027 (12 luni de la publicare). Totodată, având în vedere îngrijorările exprimate de sectorul bancar în ceea ce privește implementarea serviciului de schimbare a conturilor de plăți - îngrijorări motivate de implicarea actuală a băncilor în procese complexe, precum introducerea Open Banking-ului, alinierea la standardele SEPA și alte inițiative majore care presupun eforturi și costuri suplimentare - se va avea în vedere extinderea termenului de intrare în vigoare a legii prenotate. Cu toate acestea, termenul respectiv nu va depăși 24 luni de la data publicării legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului de lege privind conturile de plăți nu necesită reforme structurale sau instituționale în cadrul CNPF, întrucât atribuțiile aferente vor fi preluate de către subdiviziunea structurală deja existentă – Departamentul supravegherea protecției consumatorilor.
--

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea proiectului de lege privind conturile de plăți nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare din contul bugetului de stat.
--

Cheltuielile aferente elaborării paginii web pentru compararea comisioanelor, prevăzute de dispozițiile proiectului de lege, vor fi acoperite de către CNPF din surse proprii sau, după caz, din surse externe.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Conform art. 1 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, proiectele de acte normative din sectorul financiar bancar și nebankar sunt exceptate de la efectuarea analizei impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător. Totodată, având în vedere practica operațională a sectorului bancar, conformarea cu dispozițiile legii privind conturile de plăți se va realiza, în principal, prin ajustarea proceselor existente, mai degrabă decât prin crearea unora noi.
4.4. Impactul social
Implementarea proiectului de lege privind conturile de plăți va avea un impact social pozitiv, manifestat în mai multe direcții esențiale pentru consumatori, principalele efecte sociale fiind: 1. Sporirea protecției consumatorilor de servicii financiare. Consumatorii vor deveni mai bine informați și protejați în raport cu PSP, prin: ✓ Transparența comisioanelor: informații clare și comparabile privind costurile serviciilor prestate aferente conturilor de plăți; ✓ Instrumente de comparare: pagina web publică, care va facilita alegerea informată a unui cont de plăți; ✓ Formulare standardizate pentru prezentarea comisioanelor: documentul de informare cu privire la comisioane și documentul privind situația comisioanelor. 2. Creșterea mobilității consumatorilor. ✓ Mecanisme de schimbare a contului de plăți între bănci, fără efort semnificativ din partea consumatorului, care va încuraja concurența și reduce fenomenul de „blocare” la un furnizor de servicii financiare. ✓ Mai multă putere de negociere pentru consumatori, care poate duce la scăderea generală a costurilor serviciilor bancare. 3. Creșterea incluziunii financiare. ✓ Deschiderea unui cont de plăți cu servicii de bază, fără cerințe restrictive pentru persoanele care anterior nu aveau acces la servicii bancare (inclusiv persoane vulnerabile, cu venituri reduse sau fără domiciliu stabil). ✓ Reducerea barierelor sociale și economice în accesul la plăți, salarii, prestații sociale sau utilități.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu au fost identificate.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu este aplicabil.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu au fost identificate.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul de lege privind conturile de plăți asigură transpunerea prevederilor Directivei 2014/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iulie 2014 privind comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază (CELEX: [32014L0092](#)), transpunerea căreia reprezintă o obligație asumată în cadrul sesiunii de screening bilateral pe capitolul 9 „Servicii financiare” ce a avut loc la data de 3-4 februarie 2025.

Directiva 2014/92 are scopul de a facilita transparența și comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază. Aceasta nu a fost transpusă anterior în legislația națională. În acest sens, a fost elaborat tabelul de concordanță, în care se analizează gradul de transpunere a directivei prenotate cu legislația națională.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

La elaborarea actelor normative de punere în aplicare a unor dispoziții legale din proiectul de lege privind conturile de plăți se va ține cont de:

- Regulamentul delegat (UE) 2018/32 al Comisiei din 28 septembrie 2017 de completare a Directivei 2014/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește standardele tehnice de reglementare referitoare la terminologia standardizată a Uniunii aplicabilă celor mai reprezentative servicii legate de un cont de plăți (CELEX: [32018R0032](#));

- Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/34 al Comisiei din 28 septembrie 2017 de stabilire a standardelor tehnice de punere în aplicare privind formatul de prezentare standardizat al documentului de informare cu privire la comisioane și simbolul comun al acestuia, în conformitate cu Directiva 2014/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului (CELEX: [32018R0034](#));

- Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/33 al Comisiei din 28 septembrie 2017 de stabilire a standardelor tehnice de punere în aplicare cu privire la formatul de prezentare standardizat al situației comisioanelor și simbolul comun al acesteia, în conformitate cu Directiva 2014/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului (CELEX: [32018R0033](#)).

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În conformitate cu art. 32 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege privind conturile de plăți va fi remis spre avizare autorităților și instituțiilor interesate și va fi supus consultărilor publice, iar în scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul va fi plasat pe pagina web oficială a CNPF, Ministerului Finanțelor și portalul *particip.gov.md*.

7. Concluziile expertizelor

Potrivit art. 34 alin.(1), art. 35-37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege privind conturile de plăți urmează a fi remis Centrului de Armonizare a Legislației, Centrului Național Anticorupție și

Ministerului Justiției pentru a fi supus expertizei de compatibilitate cu legislația UE, expertizei anticorupție și, respectiv, expertizei juridice.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor de către autoritatea competentă desemnată pentru încălcarea prevederilor legii privind conturile de plăți se va realiza în conformitate cu dispozițiile Codului contravențional. În acest sens, se impune completarea Codului contravențional cu norme specifice care să reglementeze aceste abateri, inclusiv quantumul amenzilor aplicate, propuneri care au fost integrate în proiectul de lege privind conturile de plăți.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

În vederea punerii în aplicare a noii legi privind conturile de plăți, CNPF urmează să aprobe Lista celor mai reprezentative servicii aferente unui cont de plăți la nivel național, să elaboreze și să aprobe o serie de acte normative de punere în aplicare a unor dispoziții legale, precum și să pună la dispoziția consumatorilor o pagină web de comparare a comisioanelor, acțiuni ce urmează a fi realizate în termen de un an de la data publicării actului normativ în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Secretară de stat

Cristina IXARI