



Către: Victoria BELOUS
Ministra Finanțelor

Nr. 130 din 09.09.2026

Ref.: Propuneri și comentarii la proiectul de lege privind distribuția în asigurări

Stimate Domnule Ministru,

Vă salutăm în numele Camerei de Comerț Americane din Moldova (în continuare „AmCham Moldova”).

În continuarea avizului AmCham Moldova nr. 89 din 30.06.2026 privind proiectul de lege privind distribuția de asigurări, precum și urmare a examinării versiunii actualizate a proiectului și a tabelului de sinteză a obiectivelor și propunerilor formulate în procesul de avizare și consultare publică, revenim cu o serie de observații suplimentare.

Apreciem efortul autorului de a examina propunerile participanților și de a opera o serie de modificări în proiect, inclusiv în ceea ce privește corelarea terminologiei, delimitarea personalului implicat direct în distribuție, regimul garanțiilor pentru intermediari și dispozițiile tranzitorii.

În același timp, considerăm că anumite aspecte importante pentru aplicarea practică a legii rămân necesar a fi clarificate, în special în ceea ce privește responsabilitățile asigurătorilor, raportul dintre competențele CNPF și BNM, regimul agenților auxiliari, sancțiunile, guvernanta produselor și perioada de implementare a noilor cerințe.

În acest sens, prezentăm următoarele observații și propuneri.

1. Art. 2 alin. (3) – corelarea obligațiilor aplicabile asigurătorilor și clarificarea trimiterilor privind documentul de informare privind produsul de asigurare

Art. 2 alin. (3) stabilește anumite obligații pentru asigurători sau intermediarii de asigurări care desfășoară activitate de distribuție prin intermediari de asigurări auxiliare exceptați de la aplicarea legii.

În forma actuală, norma creează însă o serie de neclarități de ordin tehnic și substanțial. În special, aceeași dispoziție utilizează formulări diferite cu privire la documentul de informare care urmează a fi furnizat clientului și face trimitere la art. 24 alin. (11), deși dispozițiile referitoare la documentul de informare privind produsul de asigurare sunt reglementate în alte alineate ale art. 24.

Totodată, includerea expresă a „asigurătorilor” în prima teză a alin. (3) necesită clarificare în raport cu natura obligațiilor prevăzute ulterior, inclusiv obligația de instituire a unor politici și proceduri pentru respectarea art. 26 privind vânzarea combinată. Este important ca obligațiile prevăzute pentru fiecare categorie de participant să fie corelate cu activitățile pe care aceasta le poate desfășura în mod efectiv.

Considerăm necesară verificarea și corectarea tuturor trimiterilor din art. 2 alin. (3) la art. 24, precum și utilizarea consecventă a aceleiași denumiri pentru documentul de informare privind produsul de asigurare.

În acest sens, propunem revizuirea art. 2 alin. (3) astfel încât:

- să fie clar determinată categoria de entități cărora le revin obligațiile prevăzute la acest alineat;
- să fie utilizată o denumire unică și consecventă pentru documentul de informare privind produsul de asigurare;
- trimiterile la alineatele art. 24 să corespundă efectiv conținutului normelor la care se face referire.

Această clarificare este cu atât mai importantă cu cât o serie de obligații precontractuale urmează să fie aplicate direct în practică și nu ar trebui să existe incertitudini cu privire la documentul care trebuie furnizat clientului și momentul furnizării acestuia. Observații similare au fost formulate și de participanții la consultare, inclusiv cu privire la necorelările dintre art. 2 alin. (3) și art. 24.

2. Delimitarea competențelor CNPF și BNM în raport cu asigurătorii

Apreciem clarificările introduse în dispozițiile tranzitorii cu privire la transferul către CNPF al competențelor exercitate în prezent de BNM în materia intermediarilor în asigurări.

Totuși, aceste modificări nu soluționează în totalitate problema care apare odată cu includerea asigurătorului însuși în categoria distribuitorilor de asigurări.

Potrivit proiectului, CNPF va exercita competențe de supraveghere, control și sancționare în materia distribuției, în timp ce asigurătorii vor rămâne supuși competențelor BNM în calitate de entități din sectorul asigurărilor. În consecință, aceleași procese interne ale unui asigurător – inclusiv guvernarea produselor, remunerarea, pregătirea personalului, controalele interne sau anumite procese de comercializare – pot intra atât în aria reglementării privind distribuția, cât și în cea a cadrului prudențial aplicabil asigurătorului.

Considerăm necesară delimitarea expresă a competențelor celor două autorități, astfel încât:

1. să fie clar determinat obiectul supravegherii exercitate de fiecare autoritate;
2. să fie evitată solicitarea repetată a acelorași informații;
3. să nu fie instituite raportări, controale sau evidențe paralele pentru același proces;
4. măsurile de remediere dispuse de cele două autorități să fie coordonate atunci când vizează aceeași situație;
5. să fie exclus riscul aplicării unor sancțiuni distincte pentru aceeași faptă.

În subsidiar, în cazul în care această delimitare nu poate fi realizată suficient de clar prin lege, considerăm oportună instituirea unui mecanism formal de cooperare și schimb de informații între CNPF și BNM.

Considerăm că această clarificare nu urmărește diminuarea competențelor vreuneia dintre autorități, ci asigurarea unui cadru de supraveghere coerent și predictibil pentru entitățile reglementate.

Problema suprapunerii potențiale a competențelor a fost de asemenea evidențiată în comentariile participanților la consultare.

3. Art. 8 – răspunderea asigurătorului și dreptul de regres față de agentul auxiliar

Art. 8 alin. (2) stabilește că asigurătorul în numele căruia acționează agentul auxiliar este responsabil față de client pentru toate actele sau omisiunile acestuia.

Înțelegem și susținem rațiunea acestei soluții din perspectiva protecției clientului. Clientul nu trebuie să suporte riscul raporturilor contractuale interne dintre asigurător și agentul auxiliar.

Totodată, considerăm că această răspundere externă trebuie însoțită de un mecanism juridic suficient de clar pentru repartizarea riscului în raportul intern dintre asigurător și agentul auxiliar.

În tabelul de sinteză, autorul menționează că dreptul de regres al asigurătorului rezultă deja din legislația aplicabilă și din raporturile contractuale dintre părți. Considerăm însă că această justificare nu răspunde integral problemei practice. Având în vedere că proiectul instituie în mod expres răspunderea asigurătorului pentru toate actele sau omisiunile agentului auxiliar, este oportun ca legea să confirme explicit faptul că această răspundere nu exclude dreptul asigurătorului de a recupera prejudiciul de la agentul auxiliar atunci când acesta este imputabil agentului.

Prin urmare, propunem completarea art. 8 cu o normă care să prevadă că răspunderea asigurătorului față de client nu exclude dreptul acestuia de regres împotriva agentului auxiliar, în condițiile legislației aplicabile și ale raportului contractual dintre părți.

Totodată, considerăm oportună instituirea obligației agentului auxiliar de a păstra și furniza asigurătorului documentele, evidențele și informațiile necesare pentru investigarea faptelor și stabilirea eventualei răspunderi.

O asemenea soluție nu afectează în niciun mod drepturile clientului, dar asigură un mecanism clar de repartizare a riscului între părțile raportului contractual.

4. Art. 5 alin. (11) – delimitarea obligației asigurătorului de verificare și monitorizare a agentului auxiliar

Art. 5 alin. (11) stabilește că asigurătorul „se asigură” că agentul auxiliar îndeplinește cerințele prevăzute la art. 8 alin. (1).

Considerăm justificată obligația asigurătorului de a verifica și monitoriza propria rețea de distribuție. Cu toate acestea, formularea „se asigură” poate fi interpretată ca instituind o obligație de rezultat, în sensul în care orice abatere ulterioară a agentului auxiliar ar putea fi considerată, în sine, o încălcare a obligației asigurătorului.

O asemenea abordare ar crea un risc disproporționat pentru asigurători, întrucât aceștia pot institui proceduri de verificare, controale și mecanisme de monitorizare, însă nu pot garanta în mod absolut conduita permanentă a unei persoane juridice distincte.

În consecință, propunem reformularea art. 5 alin. (11), astfel încât obligația asigurătorului să fie una de diligență și să fie raportată la măsurile rezonabile și proporționale pe care acesta le instituie și le aplică.

Propunem următoarea redacție:

„(11) Asigurătorul instituie și aplică măsuri rezonabile și proporționale pentru verificarea și monitorizarea îndeplinirii de către agentul auxiliar a cerințelor prevăzute la art. 8 alin. (1).”

În mod corespunzător, considerăm necesară corelarea dispozițiilor sancționatorii astfel încât răspunderea asigurătorului să fie determinată de lipsa sau aplicarea necorespunzătoare a măsurilor de verificare și monitorizare și nu de simpla constatare a unei abateri comise de agentul auxiliar.

5. Capitolul VII – aplicarea proporțională a sancțiunilor

Considerăm necesară o clarificare suplimentară a mecanismului sancționator prevăzut de Capitolul VII.

Nu contestăm necesitatea unui regim eficient de supraveghere și sancționare. Cu toate acestea, proiectul prevede o sferă largă de fapte sancționabile, inclusiv în domenii în care cerințele concrete urmează să fie stabilite prin acte normative subsecvente. Pentru persoanele juridice, amenda poate ajunge până la 5% din cifra de afaceri anuală totală din exercițiul financiar precedent.

În aceste condiții, considerăm important ca aplicarea sancțiunilor să reflecte în mod efectiv principiul proporționalității.

În special, ar trebui să existe o diferențiere clară între:

- încălcări grave care afectează drepturile sau interesele clienților;
- încălcări intenționate sau repetate;
- deficiențe formale sau administrative care nu au produs și nu sunt de natură să producă un prejudiciu clientului și care pot fi remediate într-un termen rezonabil.

Pentru încălcările formale sau remediabile, considerăm oportun ca autoritatea să poată acorda un termen pentru remediere înainte de aplicarea unei sancțiuni pecuniare, fără a limita posibilitatea aplicării imediate a sancțiunilor în cazul încălcărilor grave, intenționate sau repetate.

În acest mod, severitatea măsurii aplicate ar fi raportată nu doar la existența formală a unei neconformități, ci și la natura, durata, gravitatea, caracterul repetat, impactul asupra clientului și conduita entității în remedierea situației. Observația este relevantă și în contextul în care proiectul recunoaște deja avertismentul ca instrument aplicabil, inclusiv atunci când încălcarea nu a produs și nu este de natură să producă prejudicii clienților și poate fi remediată.

6. Dispozițiile tranzitorii – termen efectiv pentru implementarea actelor normative subsecvente

Apreciem modificările operate în art. 58 și clarificarea mai multor aspecte privind tranziția de la competențele BNM la CNPF.

Totodată, considerăm că rămâne necesară reglementarea unui termen efectiv de implementare pentru obligațiile a căror aplicare depinde de adoptarea unor acte normative subsecvente.

În practică, implementarea proiectului presupune nu doar modificarea procedurilor interne, ci, după caz, dezvoltarea și ajustarea sistemelor IT, instituirea unor registre, modificarea fluxurilor de vânzare, revizuirea documentației și contractelor cu distribuitorii, implementarea cerințelor POG, ajustarea sistemelor de remunerare și instruirea personalului.

Dacă actele normative subsecvente sunt adoptate cu puțin timp înainte de data de la care obligațiile devin aplicabile, participanții la piață nu vor dispune de timpul necesar pentru implementarea efectivă a cerințelor.

În acest sens, propunem ca proiectul să prevadă un termen minim de **6 luni între publicarea actelor normative subsecvente esențiale și data de la care obligațiile respective devin exigibile.**

Pentru obligațiile care presupun dezvoltări IT semnificative, modificări contractuale sau reorganizarea proceselor interne, considerăm oportună posibilitatea stabilirii unei perioade mai lungi.

7. Art. 24 – documentarea cerințelor și nevoilor clientului

Art. 24 instituie obligația distribuitorului de a identifica cerințele și nevoile clientului și de a se asigura că produsul propus corespunde acestora.

Considerăm justificată această obligație și nu contestăm necesitatea protecției clientului. Totuși, pentru aplicarea uniformă a normei este important să fie clarificat și **modul în care distribuitorul poate demonstra îndeplinirea acestei obligații.**

În special, în cazul unei reclamații sau al unui litigiu intervenit la o perioadă semnificativă după încheierea contractului, distribuitorul trebuie să poată demonstra nu doar faptul că a furnizat informațiile obligatorii, ci și faptul că cerințele și nevoile clientului au fost efectiv identificate.

Propunem ca actele normative subsecvente să prevadă forme standardizate de documentare, inclusiv, după caz:

- formulare sau chestionare standard;
- confirmări electronice în sistemele informatice;
- declarații ale clientului;
- alte evidențe păstrate pe suport durabil.

În același timp, pentru produsele simple și standardizate, mecanismul de documentare ar trebui să fie proporțional cu complexitatea produsului și nivelul de risc pentru client.

O asemenea abordare ar permite stabilirea unui standard probatoriu clar și previzibil pentru distribuitori și pentru autoritatea de supraveghere, fără a diminua nivelul de protecție a clientului.

8. Art. 27 – regimul produselor existente și aplicarea proporțională a cerințelor POG

Susținem obiectivul introducerii cerințelor privind supravegherea și guvernanta produselor de asigurare (POG), acestea fiind importante pentru asigurarea faptului că produsele sunt concepute și distribuite în interesul pieței-țintă.

Totuși, proiectul nu clarifică suficient regimul produselor care există deja la data intrării în vigoare a legii.

În lipsa unei dispoziții tranzitorii exprese, există riscul interpretării potrivit căreia întregul portofoliu existent ar trebui supus simultan unui nou proces formal de aprobare și documentare, inclusiv în cazul produselor standardizate, stabile și nemodificate.

Considerăm că o asemenea abordare ar genera costuri și eforturi administrative semnificative fără un beneficiu proporțional pentru clienți.

Propunem introducerea unei norme tranzitorii potrivit căreia produsele existente la data intrării în vigoare a legii să fie integrate în cadrul POG:

- la următoarea revizuire periodică;
- la prima modificare semnificativă a produsului; sau
- anticipat, atunci când sunt identificate riscuri concrete pentru piața-țintă sau pentru clienți.

Totodată, considerăm oportun ca aplicarea procedurilor de aprobare, monitorizare și revizuire să fie proporțională cu natura, complexitatea și profilul de risc al produsului, astfel încât produsele standardizate și cu un istoric stabil de comercializare să nu fie supuse acelorași niveluri de documentare ca produsele complexe sau inovatoare.

9. Art. 26 – vânzarea combinată și produsele de asigurare asociate creditelor

În ceea ce privește art. 26, considerăm necesară o clarificare suplimentară a opțiunii legislative privind asigurările asociate produselor de creditare.

Proiectul reglementează vânzarea combinată și interzice condiționarea acordării produsului principal de achiziționarea asigurării exclusiv de la sau prin distribuitorul respectiv. Totodată, structura actuală diferă în anumite privințe de excepțiile prevăzute în art. 24 din Directiva (UE) 2016/97.

Considerăm important ca, înainte de definitivarea proiectului, să fie clarificat dacă această diferență reprezintă:

- o omisiune care necesită corectare în procesul de transpunere; sau
- o opțiune națională deliberată, prin care se instituie un nivel de protecție mai ridicat.

În cazul menținerii unui regim național mai strict, apreciem necesară fundamentarea expresă a necesității și proporționalității acestuia și evaluarea impactului asupra produselor de bancassurance, instituțiilor de credit, asigurătorilor și, în final, asupra clienților.

10. Art. 19 – cerința de 20 de ore de formare profesională continuă

Revenim, de asemenea, asupra cerinței prevăzute la art. 19 alin. (2), care stabilește un minimum de 20 de ore de formare profesională continuă anual.

În avizul nostru anterior am propus raportarea acestei cerințe la standardul minim de 15 ore prevăzut de Directiva (UE) 2016/97. Tabelul de sinteză arată că autorul a menținut cerința de 20 de ore, invocând caracterul de armonizare minimă al Directivei și continuitatea cu cadrul normativ național existent.

Înțelegem această justificare și nu contestăm posibilitatea instituirii unui standard național superior. Totuși, considerăm că ar fi oportună o aplicare proporțională a acestei cerințe, ținând cont de natura produselor distribuite, rolul efectiv al persoanei în procesul de distribuție și complexitatea activității desfășurate.

În acest sens, propunem fie revenirea la standardul minim de 15 ore anual, fie stabilirea unui mecanism prin care numărul de ore suplimentare să fie determinat în funcție de natura și complexitatea produselor și de atribuțiile efectiv exercitate de persoana respectivă.

O asemenea soluție ar păstra un nivel adecvat de pregătire profesională, evitând în același timp aplicarea uniformă a unor cerințe administrative și de instruire care pot fi disproporționate pentru anumite categorii de personal și produse.

11. Art. 22 – remunerarea variabilă și obiectivele de vânzări

Considerăm importantă și clarificarea modului de aplicare a art. 22 alin. (3) și (4), care interzic mecanismele de remunerare și obiectivele de vânzări care intră în conflict cu obligația de a acționa în interesul clientului.

Nu contestăm principiul consacrat de proiect și susținem prevenirea situațiilor în care sistemele de remunerare stimulează recomandarea unui produs care nu corespunde cerințelor și nevoilor clientului.

Totuși, considerăm necesar ca norma să nu fie interpretată ca o interdicție generală a remunerației variabile, a comisioanelor sau a bonusurilor.

Elementul relevant trebuie să fie **modul în care este conceput și aplicat mecanismul de remunerare și efectul acestuia asupra conduitei distribuitorului**, nu existența în sine a unei componente variabile. În acest sens, propunem ca actele normative de aplicare să stabilească criterii obiective pentru evaluarea schemelor de remunerare și a stimulentei și să confirme că remunerația variabilă este permisă în măsura în care mecanismul respectiv nu stimulează recomandarea sau vânzarea unui produs contrar interesului clientului.

O asemenea clarificare ar permite aplicarea unitară a prevederilor privind comisioanele, bonusurile și obiectivele de vânzări și ar evita interpretări excesiv de restrictive ale normei. Această preocupare a fost exprimată și în cadrul consultării publice.

12. Art. 20 – integrarea „funcției interne” în structura de guvernare existentă

În final, considerăm necesară clarificarea sintagmei „funcție internă” utilizate la art. 20.

În cadrul unui asigurător există deja structuri de guvernanță, control intern și funcții-cheie instituite în temeiul cadrului sectorial. În aceste condiții, este important ca noua lege să nu fie interpretată ca impunând în mod automat crearea unei structuri sau funcții organizaționale distincte exclusiv pentru îndeplinirea cerințelor privind distribuția.

Propunem ca art. 20 să clarifice că responsabilitățile aferente „funcției interne” pot fi atribuite unei persoane, funcții sau subdiviziuni deja existente în cadrul asigurătorului, în funcție de natura, amploarea și complexitatea activității, cu condiția asigurării unei delimitări clare a atribuțiilor și responsabilităților.

Această soluție ar permite integrarea noilor cerințe în sistemul de guvernanță existent și ar evita dublarea nejustificată a structurilor, procedurilor și responsabilităților interne.

AmCham Moldova susține în continuare obiectivul proiectului de lege și necesitatea alinierii cadrului național la standardele europene în materia distribuției de asigurări.

În același timp, considerăm că eficiența noii reglementări va depinde în mod semnificativ de claritatea responsabilităților, proporționalitatea obligațiilor și predictibilitatea mecanismelor de implementare și supraveghere.

În acest sens, apreciem că aspectele expuse mai sus pot fi soluționate fără diminuarea nivelului de protecție a clienților și, dimpotrivă, vor contribui la crearea unui cadru în care obligațiile participanților la piață sunt clare, mecanismele de control sunt proporționale, iar costurile de conformare sunt justificate de riscurile efective pe care reglementarea urmărește să le gestioneze.

Totodată, considerăm important ca definitivarea proiectului să fie realizată printr-o corelare atentă cu noul cadru normativ privind activitatea de asigurare și de reasigurare și cu actele normative subsecvente care urmează să fie elaborate.

Vă mulțumim pentru deschiderea manifestată în cadrul procesului de consultare publică și pentru examinarea propunerilor formulate de comunitatea de afaceri.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

Camera de Comerț Americană din Moldova