



SERVICIUL
PREVENIREA ȘI COMBATEREA
SPĂLĂRII BANILOR



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, Tel. (+373) 22-257-243, www.spcsb.md, office@spcsb.gov.md

Nr. 02/1-05-331 din 25.07. 2018

Domnului Ștefan CREANGĂ,
Președintele Comisiei economie,
buget și finanțe
Parlamentul Republicii Moldova

Stimate domnule Creangă,

Prin prezenta, Vă comunicăm că Serviciul a examinat scrisoarea CEB nr. 352 din 24.07.2018, referitor la proiectul de Lege privind declararea voluntară și stimularea fiscală, înregistrat în Parlament cu nr. 284 din 24.07.2018, și informează următoarele.

Conform practicii internaționale în procesul de implementare a acestui tip de programe sunt stabilite patru principii de bază, necesare de a fi luate în considerare pentru a preveni riscurile de spălare a banilor și anume:

- Aplicarea efectivă a măsurilor de prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;
- Interzicerea excepțiilor aplicării prevederilor de prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;
- Coordonarea și cooperarea națională în scopul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului;
- Cooperarea Internațională în scopul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.

Totodată, în contextul examinării proiectului menționat, suplimentar a fost solicitată opinia expertului independent în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului – d. Yehuda Shaffer, care deține experiență internațională privind aplicarea programelor de conformare fiscală voluntară în limita prevederilor standardelor internaționale de prevenire și combatere a spălării banilor, fiind în trecut implicat elaborarea și expertizarea proiectului similar implementat în Israel, precum și în alte state.

Astfel, conform opiniei expertului proiectul necesită a fi completat cu prevederi privind neadmiterea limitării aplicării prevederilor de prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului în scopul executării prezentului proiect.

Urmare a examinării proiectului și opiniei legale a expertului care confirmă corespunderea prevederilor proiectului cu standardele FATF, Serviciul intervine cu propunerea de a completa art. 17, cu litera e) cu următorul cuprins:

„e) Prevederile prezentei legi nu limitează aplicarea prevederilor legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului nr. 308 din 22.12.2017.”

Anexă:

- *Opinia legală - d. Yehuda Shaffer, expert independent în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului;*
- *Curriculum vitae - d. Yehuda Shaffer, expert independent în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.*

Cu respect,

/director



Vasile ȘARCO

Yehuda Shaffer

25 iulie 2018

Dlui Vasile ȘARCO

Șef Serviciu Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor

Guvernul Republicii Moldova

Aviz pe marginea proiectului de lege privind declararea fiscală voluntară al Republicii Moldova

La solicitarea Serviciului pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (Serviciul de Informații Fiscale din Republica Moldova), am elaborat un aviz pe marginea proiectului de lege privind declararea fiscală voluntară înregistrat în Parlamentul Republicii Moldova (Anexa 1), având în vedere atât cele mai bune practici acceptate la nivel internațional cât și standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI/FATF) privitoare la combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Această sarcină este extrem de importantă la momentul actual întrucât Republica Moldova este în prezent supusă unei evaluări mutuale în cadrul celei de-a 5-a runde a Comitetului Moneyval (Corpul de experți al Consiliului Europei în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării terorismului), iar, la toamnă, se așteaptă o vizită de documentare.

Într-adevăr, GAFI/FATF¹ realizează legitimitatea programelor de Conformare Fiscală Voluntară (CFV), inițiate pentru a facilita situația contribuabililor relativă mijloacelor financiare sau altor active nedeclarate anterior sau declarate incorect în scopul creșterii veniturilor fiscale, sporirii onestității și conformării fiscale și/sau facilitării repatrierii activelor în contextul politicilor economice. Totuși, GAFI/FATF a subliniat posibilitatea comiterii unor abuzuri de către infractori în scopul transferului de mijloace financiare atunci când programele sunt introduse pe termen scurt. Potrivit GAFI/FATF nivelul riscului spălării banilor și finanțării terorismului variază destul de mult în funcție de caracteristicile diverselor programe CFV aplicate. În general, un program care este utilizat doar pentru a le permite contribuabililor să își corecteze în mod voluntar

¹ GAFI/FATF – Gestionarea implicațiilor Programelor CFV în privința politicii de finanțare a combaterii spălării banilor și combaterii finanțării terorismului (Raport)

declarațiile fiscale nu pare să prezinte un risc semnificativ din punctul de vedere al spălării banilor și finanțării terorismului.

În documentul anexat am inclus câteva amendamente, care, în opinia mea, însoțite de pașii adiționali descriși mai jos (semnarea Memorandumului de Înțelegere, emiterea scrisorilor de îndrumare și alți pași preventivi) ar ajusta proiectul la cele patru principii identificate de GAFI/FATF ca fiind cele mai bune practici de reducere a potențialelor riscuri de abuz în cadrul inițiativelor CFV din punctul de vedere al spălării de bani și finanțării terorismului.

Primul principiu este acela că aplicarea eficientă a măsurilor preventive de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului este o cerință pentru îndepărtarea și atenuarea riscurilor de spălare de bani și finanțare a terorismului asociate implementării oricărui tip de CFV. Documentul propus (inclusiv amendamentele propuse și pașii adiționali care trebuie să fie întreprinși de SPCSB și supraveghetori pentru a asigura înțelegerea de către entitățile raportoare a propriilor obligații) asigură faptul că toate entitățile raportoare vor respecta măsurile de precauție relative clienților (inclusiv evaluarea caracterului rezonabil al declarării Ultimului Proprietar Beneficiar și verificarea sursei fondurilor) în legătură cu cele cinci tipuri de proprietate la care se referă proiectul, mai ales, băncile (privitor la depozitele în numerar și transferurile electronice intrate), notarii (privitor la declararea anterioară incorectă a valorii unei proprietăți sau a proprietarului) și participanții profesioniști de pe piața financiară.

Proiectul de lege stabilește un mecanism CFV detaliat, dar menționează explicit că nu schimbă niciuna dintre obligațiile de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului prevăzute de legea moldovenească privind spălarea banilor.

Al doilea principiu este acela că nicio scutire deplină sau parțială de la cerințele de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului nu va fi acordată în contextul implementării unui program CFV. În proiectul propus nu au fost sugerate asemenea scutiri, ci, dimpotrivă, autoritățile competente planifică să se ocupe de riscurile aferente unui atare program recurgând la o abordare bazată pe evaluarea riscurilor.

Cel de-al treilea principiu adoptat de GAFI/FATF ca cea mai bună practică este acela de a asigura faptul ca autoritățile competente naționale să fie capabile de a coopera,

coordona și face schimb de informații, după caz, cu scopul de a reprima, investiga și judeca orice încălcare a programului sub aspectul spălării banilor și finanțării terorismului. În proiectul propus (cu modificări), autoritatea fiscală, SPCSB, Banca Națională și alte autorități competente sunt autorizate să semneze un Memorandum de Înțelegere în vederea schimbului de informații relevante în contextul implementării programului CFV.

Cel de-al patrulea principiu GAFI/FATF este acela că programele CFV trebuie să fie însoțite de cea mai largă posibilitate de asistență juridică și schimb de informații în cadrul anchetelor relative spălării banilor și finanțării terorismului, cercetărilor penale și procedurilor care țin de abuzurile comise în contextul programelor CFV, precum și de asigurarea anchetelor și procedurilor privitoare la recuperarea activelor când este cazul. Proiectul înaintat se referă doar la persoane fizice și doar la cetățenii moldoveni, minimizând astfel riscul internațional de potențial abuz. Totuși, potrivit proiectului (cu modificările sugerate, ținând cont de legislația actuală privind asistența juridică mutuală și pașii adiționali discutați cu autoritățile, în special procedurile interne ale SPCSB în vederea contactării operative a autorităților străine dacă este necesar) persoanele cu dublă cetățenie trebuie identificate și procedurile interne trebuie puse la punct pentru a asigura schimbul prompt de informații și cooperarea internațională atunci când apar suspiciuni de spălare de bani și finanțare a terorismului.

Concluzie

Proiectul propus se referă la obligația autorităților competente de a asigura măsurile adecvate în vederea punerii în aplicare a acestuia și atenuării riscurilor inerente de spălare de bani și finanțare a terorismului. Proiectul stabilește un mecanism CFV detaliat și clarifică faptul că nu modifică niciuna dintre obligațiile relative combaterii spălării banilor și finanțării terorismului prevăzute în Legea RM cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Adoptarea proiectului de lege propus privind CFV, elaborat în conformitate cu comentariile convenite (anexa 1) împreună cu pașii adiționali care trebuie întreprinși de autorități, după cum au fost descriși mai sus, cu condiția implementării eficiente, va asigura reducerea corespunzătoare a acestor riscuri potrivit cu cele mai bune practici și standarde internaționale ale GAFI/FATF.

Yehuda Shaffer

Curriculum Vitae

Yehuda Shaffer

Yehuda Shaffer s-a născut în 1962 și este în prezent un consultant independent specializat în managementul riscurilor și averilor atât în sectorul privat cât și în cel guvernamental, cu competențe specifice în evaluările privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (AML CFT, și GAFI/FATF), precum și în investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor financiare și confiscarea activelor.

Anterior, Dl Shaffer a activat în calitate de adjunct al Avocatului Statului din Israel (domeniul financiar) (2009 - martie 2018).

În perioada 2002 - 2009, a fost directorul și fondatorul IMPA (Autoritatea de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului din Israel) și FIU Israel (Serviciul de Informații Financiare) din cadrul Ministerului Justiției.

Din 1992 până în 2002, dl Shaffer a activat în calitate de adjunct al Avocatului Statului în departamentul Înaltei Curți de Justiție, în biroul Avocatului Statului din cadrul Ministerului Justiției.

În perioada 1989-2001, dl Shaffer a lucrat într-o firmă de avocatură în calitate de avocat specializat în litigii corporative și civile.

A obținut diplomele de licență în drept (1987) și master în drept (1989) la Facultatea de Drept a Universității Ebraice din Ierusalim, iar diploma de master în Administrare publică la Școala Kenedy de Guvernare de la Universitatea Harvard (2000).

A predat cursul „Infracțiuni financiare” la Facultatea de Drept a Universității Ebraice din Ierusalim.

ACTIVITATEA INTERNAȚIONALĂ

Dl Shaffer a reprezentat Statul Israel, Serviciul Procuraturii din Israel, precum și Serviciul de Informații Financiare din Israel în cadrul mai multor convenții internaționale și în fața diferitor organisme internaționale (Convenția împotriva Torturii de la Geneva (CAT Geneva), Asociația Internațională a Procurorilor (APA), Grupul Egmont, OCDE, Consiliul Europei (Moneyval) și Grupul de Acțiune Financiară Internațională (GAFI/FATF)).

A fost expert evaluator în diferite evaluări privind combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (AML/CFT) din partea Consiliului Europei (Moneyval) și FMI. (Grecia, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Polonia, Jersey, Insula Man) și formator permanent al evaluatorilor în cadrul cursurilor de evaluator Moneyval/FATF.

Servește în mod regulat în calitate de expert în cadrul programelor de asistență tehnică pentru Serviciile de Informații Financiare, Poliție, Procurori și Judecători, precum și în legătură cu elaborarea legislației, evaluarea riscului național de spălare a banilor și

finanțare a terorismului, din partea Biroului Droguri și Infracțiuni al ONU (UNODC) și a Consiliului European. Exemple de astfel de asistență tehnică:

Asistență Tehnică cu privire la infracțiunile financiare și confiscare, după cum sunt prevăzute în codul penal al Bulgariei

Asistență Tehnică cu privire la implementarea R.6 în Muntenegru

Asistență Tehnică cu privire la Legea privind combaterea spălării banilor din Bosnia și Herțegovina

Formarea în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării terorismului (AML și CFT) a procurorilor și judecătorilor din Cipru, Georgia, Ucraina, Armenia, Kazahstan, Uzbekistan, Tadjikistan, Republica Moldova.

Este vorbitor în mod regulat la simpozionul de la Cambridge privind infracțiunile financiare și participant la diferite alte seminare de formare și conferințe desfășurate de diferite organizații atât în Europa cât și în întreaga lume (Biroul Droguri și Infracțiuni al ONU (UNODC), Consiliul European, OSCE, Institutul Basel pentru Guvernare și altele.)

SERVICIUL MILITAR

Dl Shaffer a activat (1980-2005) într-o unitate de parașutiști a Forțelor de Apărare din Israel (IDF) (în rezervă din 1984) în diferite funcții de comandă, inclusiv 5 ani în calitate de comandant de regiment cu gradul de locotenent colonel. A participat atât la primul război din Liban (1982) cât și la cel de-al doilea (2006).

PUBLICAȚII

„Infracțiunile penale în Legea cu privire la combaterea spălării banilor - Lupta internațională împotriva spălării banilor din perspectiva Israelului „Revista juridică Hamishpat, Colegiul de Management, Studii Academice, Publicația Școlii Juridice, martie 2005

„Analiza informațiilor financiare și detectarea finanțării terorismului” în Combaterea terorismului în spațiul informatic, Publicații Științifice Mondiale, Editate de Mark Last (Universitatea Ben-Gurion din Negev, Israel) și Abraham Kandel (Universitatea din Florida de Sud, Tampa, SUA).

„Standardele noi relative combaterii spălării banilor și finanțării terorismului și impactul acestora asupra trusturilor” în *Trusts in Prime Jurisdictions*, ediția a 2-a, editura Globe Business Ltd, Londra 2006.

„Detectarea finanțării terorismului prin informațiile financiare: rolul Serviciilor de Informații Financiare” în „Combaterea finanțării terorismului. Puncte de vedere ale practicienilor” (Mark Pieth, Daniel Thelesklaf Radha Ivory), Peter Lang 2009.

„Mai multe despre *mens rea* în infracțiunea de spălare a banilor” Mishpat Maftach, Decembrie 2015, p.110.

„Trusturile și spălarea banilor” în *Trusts in Prime Jurisdictions*, ediția a 4-a. Editura Globe Law and Business, Londra 2016.

HOBBY-URI

Dl Shaffer participă în mod regulat în cadrul Ligii de Orienteering din Israel.

Yehuda Shaffer Short CV

Yehuda Shaffer born in 1962 is today an independent consultant specializing in risk and wealth management both in the private and governmental sector with specific expertise in AML CFT, and FATF evaluations, and in investigation and prosecution of financial crime and confiscation of assets.

Before that Mr shaffer served as the Israeli Deputy State Attorney (Financial Enforcement) (2009 - March 2018)

Before that he was (2002 - 2009) the director and founder of IMPA - (Israel Money-laundering and Terror Financing Prohibition Authority) the Israeli FIU (Financial Intelligence Unit) in the Ministry of Justice.

Before that (1992-2002) Mr. Shaffer served as a senior deputy to the state attorney in the high court of justice department, in the state attorney's office in the ministry of Justice.

Before that (1989-2001) Mr. Shaffer worked in a law firm as litigating attorney in various corporate and civil matters.

Received his L.L.B. (1987) and L.L.M. (1989) from the faculty of law at the Hebrew University in Jerusalem, and a Masters in Public administration MPA - at the Kennedy school of government at Harvard University (2000)

He taught the course "financial crime" at the law faculty in the Hebrew University of Jerusalem.

INTERNATIONAL ACTIVITY

Mr. Shaffer has represented the state of Israel, the Israeli prosecution service, and the Israeli FIU in many international conventions, and before several international bodies

(CAT Geneva, International Prosecutors Association (APA), The Egmont group, OECD, Council of Europe (Moneyval) and FATF)

Has been an expert evaluator in several Anti Money Laundering and Countering Terror Financing (AML/CFT) evaluations on behalf of the Council of Europe (Moneyval) and the IMF. (Greece, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Poland, Jersey, Isle of man), and as a regular trainer of evaluators in Moneyval\FATF evaluator courses.

Serves regularly as an expert as part of technical assistance programs for FIU, Police, Prosecutors and Judges, as well as with regarding to drafting of legislation, NRA, on behalf of the CoE UNODC. Examples of such technical assistance:

TA Regarding the financial crimes and confiscation of the criminal code of Bulgaria

TA regarding Implementation of R. 6 in Montenegro

TA regarding AML law of Bosnia Herzegovina

AML and CFT Training of prosecutors and Judges of Cyprus, Georgia, Ukraine, Armenia, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Moldova,

Is a regular speaker in the Cambridge symposium on financial crime and a participant in several other training seminars and conferences held by various bodies both in Europe and worldwide (UNODC, CoE, OSCE, Basel institute for Governance and others).

MILITARY SERVICE

Mr. Shaffer Served (1980-2005) in a paratrooper (Since 1984 in reserve) of the Israel Defense Force (IDF) in various command positions, including 5 years as a regiment commander ranked lieutenant colonel. Participated both in the first Lebanon war (1982) and the second one (2006)

PUBLICATIONS

"The criminal offences in the prohibition of Money Laundering law - The international combat against money laundering in an Israeli perspective "Hamishpat Law Review, The College of Management, Academic Studies, Law School Publication March 2005

"Analysis of financial intelligence and the detection of Terror financing" in Fighting terror in cyberspace, World scientific Pub. Edited by Mark Last (Ben-Gurion University of the Negev, Israel) & Abraham Kandel (University of South Florida, Tampa, USA)

"Emerging anti money laundering and counter terror financing standards and their impact on trusts" in Trusts in Prime Jurisdictions 2nd Ed. Globe Business publishing Ltd London 2006.

"Detecting terrorist financing through financial intelligence : the role of FIUs" at Mark Pieth, Daniel Thelesklaf' Radha Ivory, "Countering Terror Financing the Practitionars Point of view" Peter-Lang 2009

"More on the Mens Rea of the Money Laundering offence" Mishpat Mafteach December 2015 p. 110

"Trusts and Money Laundering" in Trusts in Prime Jurisdictions 4th Ed. Globe Law and Business London 2016.

HOBBIES

Mr. Shaffer competes regularly in the Israeli Orienteering League

Yehuda Shaffer

July 25th 2018

To: Vasile SARCO

Head of the Office for Prevention and Fight against Money Laundering

Government of Republic of Moldova

Expert opinion on the draft legislation regarding a voluntary declaration tax initiative
in the Republic of Moldova

Following the request of the FIU of Moldova, I have been asked to prepare an expert opinion on the adequacy of the proposed voluntary declaration tax draft registered in the Moldovan Parliament (Annex 1), in relation both to the internationally accepted best practices and to the Financial Action Task Force (FATF) standards regarding Anti Money Laundering (AML) and countering financing of terrorism (CFT). This task is extremely important at this timing whereas the Republic of Moldova is currently undergoing a mutual evaluation under the Moneyval's (Council of Europe AML/CFT expert body) 5th round and the onsite visit of this process is expected this upcoming fall.

Indeed, the FATF ¹ has realized the legitimacy of Voluntary tax compliance (VTC) programs initiated to facilitate taxpayer's situation vis-à-vis funds or other assets that were previously unreported or incorrectly

¹ FATF - MANAGING THE ANTI-MONEY LAUNDERING AND COUNTER-TERRORIST

FINANCING POLICY IMPLICATIONS OF VOLUNTARY TAX COMPLIANCE PROGRAMMES

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP%20VTC.pdf>

reported for the purpose of raising tax revenue; increasing tax honesty and compliance; and/or facilitating asset repatriation for the purpose of economic policies. Nevertheless the FATF has highlighted the potential abuse of such programs, especially when introduced on short notice, by criminals for the purpose of moving funds. According to FATF the level of potential money laundering (ML) and terrorist financing (FT) risk varies greatly, depending on the characteristics of the particular VTC program being implemented. In general, a programme that is being used solely for the purpose of allowing taxpayers to voluntarily correct tax reporting information would not seem to carry a significant ML/FT risk.

In the Annexed draft paper, I have included several amendments which would in my opinion, together with additional steps detailed below (MOU to be signed , guidance letters to be issued, other proactive risk based steps to be taken etc.) bring the suggested draft in line with the four principles the FATF had identified as best practices to mitigate potential risks of abuse of VTC initiatives for ML or TF.

The first principle is that the effective application of AML/CFT preventative measures is a prerequisite for addressing and mitigating the money laundering and terrorist financing risks associated with implementing any type of VTC. The suggested draft (together with the suggested amendments, and additional steps to be taken by the FIU and supervisors to assure the understanding of the reporting entities of their duties) ensures that with all the necessary CDD procedures (including assessing the reasonability of UBO declarations and verification as to the source of funds) will be taken by all reporting entities with regard to all five types of property which the draft law refers to and especially by banks (with regard to cash deposits and incoming wire transfers) notaries (with regard to property previously misreported as to the value or the owner of the property) and professional participants on the financial market.

The suggested law establishes a detailed VTC mechanism but clarifies that it does not change any of the AML/CFT obligations set forth in the Moldovan money laundering law.

The second Principle is that no full or partial exemptions from AML/CFT requirements are to be granted in the context of implementing a voluntary tax compliance program. In the proposed initiative no such exemptions have been suggested, and on the contrary the relevant competent authorities plan to address the risks posed by the VTC program on a risk-based approach.

The third Principle adopted by FATF as best practice is to ensure that all relevant domestic competent authorities be able to co-ordinate and co-operate, and exchange information, as appropriate, with a view to detecting, investigating and prosecuting any ML/FT abuse of the program. In the suggested draft (with the amendments), the Tax Authority, FIU, Central Bank and other competent authorities will be authorized to sign an MOU for the exchange of all the relevant information, for the implementation of the VTC program.

The 4th FATF principle is that VTC programs must be accompanied with the widest possible range of mutual legal assistance and exchange of information in ML/FT investigations, prosecutions and related proceedings relating to the abuse of voluntary tax compliance programs, and providing for asset recovery investigations and proceedings when appropriate. The suggested draft law relates only to natural persons and only to Moldovan nationals thus minimizing the potential international risk of abuse. Nevertheless in the draft (with the suggested amendments, the existing mutual legal assistance legislation and additional steps to be taken discussed with the authorities and especially internal procedures at the FIU for proactively reaching out to foreign jurisdictions in appropriate cases) individuals with dual nationality will be identified, and internal procedures will be put in place to ensure the prompt exchange of information and international cooperation upon any identification of ML or TF suspicions.

Conclusion

The proposed draft and its provisions relate to the obligation of the competent authorities to provide adequate measures both for its implementation and for mitigating the inherent ML and TF risks. It establishes a detailed VTC mechanism and clarifies that it does not change any of the AML/CFT obligations set forth in the

Moldovan Law on prevention and fight against money laundering and terrorist financing. Adopting the suggested VTC law drafted in accordance with the agreed comments (in annex 1) together with additional necessary steps to be taken by the authorities, as detailed above, if effectively implemented, will ensure proper mitigation of these risks in accordance with the best practices and international standards of FATF.

Yehuda Shaffer

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yehuda Shaffer', written in a cursive style.