

Nr.58

Din 6 martie 2026

**Domnului Ion LUPAN,
Şef al Secretariatului Consiliului Economic pe lângă
Prim-ministrul Republicii Moldova**

Subiect: *Probleme şi propuneri privind aplicarea reglementărilor fiscale, vamale şi tehnice pentru sectorul de procesare*

Stimate domnule Lupan,

În primul rând, Vă mulţumim pentru dialogul deschis şi discuţiile productive purtate în cadrul Business Breakfast-ului cu membrii Asociaţiei Investitorilor Străini, desfăşurat la data de 27 februarie 2026.

În continuarea celor discutate în cadrul întrevederii, vă prezentăm, în format consolidat, informaţia aferentă câtorva subiecte abordate succint de către membrii FIA, pentru examinare şi identificarea eventualelor posibilităţi de clarificare şi soluţionare a acestora.

I. Clarificarea cadrului juridic privind determinarea caracterului profesional al activităţii de creditare nebanară

1.1 Descrierea problemei

Anterior modificărilor legislative, art. 8 alin. (3) din Legea nr. 1/2018 cu privire la organizaţiile de creditare nebanară prevedea un criteriu obiectiv şi cuantificabil, potrivit căruia activitatea de creditare nebanară era considerată desfăşurată cu titlu profesional dacă veniturile obţinute din acordarea împrumuturilor depăşeau 15% din veniturile totale ale entităţii.

Prin modificările aduse, acest criteriu numeric a fost eliminat. În forma actuală, caracterul profesional al activităţii se stabileşte printr-o analiză multiaspectuală, iar competenţa de apreciere revine autorităţii de supraveghere, în temeiul atribuţiilor prevăzute la art. 5 alin. (1) din Legea nr. 548/1995 privind Banca Naţională a Moldovei.

În răspunsurile instituţionale recepţionate de la Banca Naţională a Moldovei şi Comisia pentru Economie, Buget şi Finanţe este menţionat că analiza trebuie realizată sistemic, prin coroborarea art. 8 alin. (1)–(2) şi art. 10 din Legea nr. 1/2018, fiind luaţi în considerare mai mulţi factori privind natura şi structura activităţii.

Prin eliminarea criteriului procentual de 15% a fost înlocuit un mecanism obiectiv, predictibil şi verificabil ex-ante cu un mecanism de apreciere administrativă realizată ex-post.

Potrivit art. 3 şi art. 4 din Legea nr. 100/2017 privind actele normative, normele juridice trebuie să respecte cerinţele de claritate, accesibilitate şi previzibilitate. De asemenea, principiul securităţii juridice impune ca destinatarul normei să poată anticipa consecinţele juridice ale conduitei lor.

În lipsa unui criteriu cuantificabil sau a unor parametri normativi expres definiți:

- entitățile nu pot determina cu suficientă certitudine dacă activitatea lor se încadrează în noțiunea de „creditare nebancară cu titlu profesional”;
- calificarea juridică depinde de aprecierea autorității de supraveghere;
- analiza devine predominant factuală și contextuală, fără un test normativ clar publicat.

Totodată, potrivit art. 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și art. 72 din Legea nr. 100/2017, interpretarea oficială a legii aparține Parlamentului. În condițiile în care noțiunea de „caracter profesional” nu este delimitată prin criterii legale clare, apare riscul ca prin practică administrativă să se contureze o interpretare normativă cu efect general.

În cazul calificării activității ca fiind desfășurată fără autorizare, pot deveni incidente prevederile sancționatorii din art. 290¹ și art. 402 din Codul Contravențional nr. 218/2008, ceea ce amplifică impactul incertitudinii normative.

1.2 Riscuri:

- Lipsa unui criteriu obiectiv și cuantificabil pentru determinarea caracterului profesional al activității de creditare nebancară.
- Diminuarea previzibilității normei, contrar exigențelor art. 3 și art. 4 din Legea nr. 100/2017.
- Transferarea integrală a riscului de calificare juridică asupra entităților, în lipsa unui mecanism clar de autoevaluare.
- Risc de aplicare neuniformă sau discreționară, în absența unor criterii publice detaliate.
- Expunere la sancțiuni contravenționale semnificative, fără posibilitatea determinării clare ex-ante a obligației de autorizare.

1.3 Solicități

Așadar, în vederea asigurării securității juridice și a unei aplicări uniforme a legii, solicităm:

- Clarificarea expresă a criteriilor utilizate pentru determinarea caracterului profesional al activității de creditare nebancară.
- Publicarea unor parametri sau orientări oficiale (ghid metodologic sau instrucțiuni) care să permită entităților evaluarea ex-ante a situației lor juridice.
- Precizarea limitelor competenței de apreciere administrativă, pentru a evita extinderea implicită a interpretării normei dincolo de cadrul legal.
- Confirmarea faptului că evaluarea caracterului profesional se va realiza exclusiv pe baza unor criterii obiective și verificabile, aplicate uniform.

II. Aspecte privind introducerea regimului societăților străine controlate (SSC) și interacțiunea acestuia cu reglementările privind prețurile de transfer (PT)

Proiectul de modificare a Codului Fiscal introduce un nou capitol privind societățile străine controlate (SSC), separat de reglementările existente privind prețurile de transfer (PT).

În acest context, survine întrebarea dacă această delimitare strictă între: regimul prețurilor de transfer, și regimul societăților străine controlate, este justificată din punct de vedere tehnic sau dacă ar fi fost posibilă o abordare integrată, având în vedere că ambele reglementări:

- vizează relațiile intra-grup;
- presupun analiza controlului și a entităților asociate/afiliate;
- au ca obiect combaterea erodării bazei impozabile.

Introducerea regimului SSC creează, cumulativ cu obligațiile existente privind PT:

- informații privind prețurile de transfer;
- dosar local PT;
- dosar principal PT;
- informații și raportări privind SSC.

În aceste condiții, se creează o povară administrativă suplimentară semnificativă pentru contribuabili, fără a fi prezentată o analiză clară a proporționalității, în special în contextul în care:

- sancțiunile și amenzile sunt considerabile;
- capacitatea administrativă a contribuabililor diferă;
- experiența autorităților fiscale în aplicarea noilor reguli este limitată.

În acest context, se pune problema respectării principiului proporționalității și al capacității administrative reale a sistemului fiscal. Totodată, capitolul privind SSC conține trimeri la definițiile utilizate în capitolul privind prețurile de transfer (art. 226/17 – persoane afiliate).

Această tehnică legislativă poate genera riscuri de confuzie între noțiuni utilizate în materii juridice distincte. Reglementarea SSC ar trebui să conțină definiții autonome sau perfect aliniate cu dreptul european, pentru a evita interpretările divergente.

În acest sens, *Directiva (UE) 2016/1164 a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne*, utilizează noțiunea de „întreprindere asociată”, în timp ce Codul Fiscal al Republicii Moldova utilizează noțiunea de „persoană afiliată”.

Diferențele de definire și praguri pot conduce la:

- extinderea sau restrângerea neintenționată a sferei de aplicare;
- aplicare neuniformă față de standardul european;
- riscuri de nealinie substanțială, chiar dacă formal armonizarea este declarată realizată.

Armonizarea cu dreptul european nu presupune doar preluarea structurii directivei, ci și asigurarea unei coerențe conceptuale și substanțiale.

De asemenea, Directiva 2016/1164 permite statelor membre să aplice anumite excepții (de exemplu, praguri minime sau filtre pentru entități mici). **În proiectul analizat, aceste dispoziții sunt tratate ca opționale și nu sunt preluate integral.**

Eliminarea acestor filtre poate conduce la:

- aplicarea regimului SSC și asupra entităților cu impact fiscal redus;
- suprareglementare;
- încărcarea inutilă a sistemului fiscal;
- reducerea previzibilității pentru contribuabili.

Probleme sistemice identificate:

- posibilă suprapunere între regimul PT și SSC;
- creșterea poverii administrative fără analiză de impact clară;
- tehnică legislativă dependentă de trimeri interne complexe;
- nealinieri conceptuale cu terminologia Directivei ATAD;
- eliminarea unor filtre de aplicare care ar asigura proporționalitate;
- risc de aplicare excesivă în absența unei experiențe administrative consolidate.

III. Regimurile vamale „destinație finală” și „perfecționare activă”: caracteristici și diferențe

3.1 Destinația finală

Articolul 323 din Codul Vamal nr. 95/2021 prevede că **destinația finală** este un **regim vamal special** care permite punerea în **liberă circulație** a mărfurilor, beneficiind de:

- scutire totală sau parțială de drepturi de import
- aplicarea unui tarif preferențial

cu **condiția** utilizării mărfurilor într-un scop specific determinat de lege.

Exemple practice:

- echipamente pentru proiecte energetice;
- materii prime destinate producției industriale.

Caracteristici principale:

- mărfurile sunt puse în **liberă circulație**, ceea ce înseamnă că pot fi utilizate direct pe teritoriul vamal al țării;
- drepturile vamale sunt **reduse sau scutite**, în funcție de prevederile legale;
- contribuabilul are obligația de a utiliza mărfurile conform **destinației aprobate**, sub sancțiunea aplicării regimului normal de import în cazul nerespectării acesteia.

3.2 Perfecționarea activă

Articolul 326 din Codul Vamal nr. 95/2021 prevede că **perfecționarea activă** este un **regim vamal suspensiv** care permite introducerea pe teritoriul vamal a mărfurilor neunionale **fără plata drepturilor de import**, în scopul:

- prelucrării, transformării sau reparării acestora;
- reexportului ulterior pe teritoriul altor state sau introducerii în alt regim vamal.

Caracteristici principale:

- Drepturile vamale sunt **suspendate temporar** și nu se percep inițial;
- Mărfurile rezultate în urma prelucrării trebuie:
 - să fie **reexportate**, sau
 - să fie plasate într-un **alt regim vamal** permis de lege (de exemplu, antrepozit vamal sau destinație finală).

3.3 Diferențe esențiale între regimuri

Element	Destinație finală	Perfecționare activă
Statutul mărfurilor	Puse în liberă circulație	Sub regim suspensiv
Drepturi vamale	Reducere/scutire condiționată	Suspendare temporară
Scop	Utilizare specifică	Prelucrare/transformare
Reexport obligatoriu?	Nu	Da

3.4 Procedura de autorizare conform Articolului 179

Pentru aplicarea practică a regimurilor „destinație finală” și „perfecționare activă”, Codul Vamal prevede posibilitatea depunerii declarațiilor vamale **sub forma înscrierii în evidențele declarantului**, conform **Articolului 179**.

Autorizația se acordă doar dacă solicitantul dovedește că îndeplinește criteriile stabilite la articolele 39, 41 și 42. Cererea de autorizare poate viza următoarele regimuri vamale:

- a) punere în liberă circulație;
- b) antrepozit vamal;
- c) admitere temporară;
- d) perfecționare activă;**
- e) perfecționare pasivă;
- f) export și reexport;
- g) destinație finală.**

Această procedură de autorizare este esențială pentru implementarea regimurilor analizate la subcapitolele 3.1–3.3, deoarece permite contribuabililor să gestioneze operațiunile vamale într-un mod **legal, eficient și previzibil**. Astfel, diferențele dintre regimuri nu rămân doar la nivel teoretic, ci au implicații concrete asupra modului de depunere a declarațiilor, a calculului și plății drepturilor vamale, precum și asupra obligațiilor de reexport sau utilizare a mărfurilor conform destinației aprobate.

IV. Generalizarea problemelor privind reglementarea defalcărilor pentru normativelor tehnice în construcții

4.1 Context general

Problema principală privind aplicarea defalcărilor pentru normativele tehnice în construcții nu se referă doar la procentul de 0,5% sau la limitarea minimă de 50,00 lei, ci la **incertitudinea și lipsa clarității asupra bazei de calcul și a subiecților obligației**.

Astfel, în practică, orice entitate care efectuează lucrări minore, cum ar fi vopsirea unui perete sau fixarea unui cui, ar fi teoretic obligată să calculeze taxa de 0,5% din valoarea obiectului plus costul muncii și alte cheltuieli asociate, ceea ce ilustrează caracterul disproporționat și neclar al reglementării.

4.2 Problema lipsei unui mecanism complet în norma primară

Articolul 347 din Codul Urbanismului și Construcțiilor instituie o obligație patrimonială de 0,5% aplicată investițiilor în capitalul fix, însă:

- nu definește noțiunea de „investiții în capitalul fix”;
- nu stabilește structura bazei de calcul;
- nu clarifică modul concret de determinare a sumei datorate;
- nu delimitează responsabilitățile actorilor implicați (investitor, proiectant, executant).

Astfel, norma instituie obligația, dar nu oferă mecanismul complet de aplicare, ceea ce a condus la interpretări divergente și practici neuniforme.

4.3 Problema necorelării între actele normative

Cadrul normativ aplicabil include:

- Codul Urbanismului și Construcțiilor nr. 434/2023;
- Legea nr. 329/2025 privind Fondul național de dezvoltare a sistemului de documente normative;
- Regulamentul cu privire la administrarea mijloacelor pentru finanțarea sistemului de documente normative în construcții (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1436/2008).

Între aceste acte există diferențe semnificative privind:

- terminologia utilizată;
- definirea plătitorilor obligației;
- structura bazei de calcul;
- responsabilitatea de calcul și includere în deviz.

În special, **legea primară și actele subordonate nu sunt sincronizate conceptual și tehnic**, afectând coerența sistemică a reglementării.

4.4 Problema definirii insuficiente a bazei de calcul

Noțiunea de „investiții în capitalul fix”:

- nu este definită în Codul Urbanismului și Construcțiilor;
- este definită diferit în Legea nr. 329/2025;
- este dedusă indirect din Regulamentul nr. 1436/2008.

Această situație generează incertitudine privind:

- ce cheltuieli intră efectiv în baza de calcul;
- dacă se aplică criteriile contabile sau criteriile de deviz;
- dacă se includ doar costuri directe sau și alte categorii de cheltuieli;
- tratamentul lucrărilor realizate cu forțe proprii.

În lipsa unei definiții legale unificate, aplicarea obligației a devenit dependentă de **interpretări administrative sau recomandări informale**.

4.5 Problema tehnicii legislative utilizate

Extinderea aplicabilității Regulamentului nr. 1436/2008 asupra art. 347 din CUC a fost realizată ulterior instituirii obligației.

Această intervenție:

- a fost tardivă raportat la momentul nașterii obligației;
- nu a eliminat toate lacunele;
- a menținut dispoziții depășite sau necorelate cu legislația actuală;
- a perpetuat utilizarea unor mecanisme tehnice fundamentate pe indici vechi.

Reglementarea subordonată nu a fost adaptată integral la **noul cadru legislativ primar**.

4.6 Problema delimitării responsabilităților

Din analiza actelor normative rezultă o distribuție neclară a responsabilităților:

- Codul Urbanismului și Construcțiilor stabilește obligația investitorului;
- Regulamentul nr. 1436/2008 impune includerea defalcărilor în deviz de către proiectant și executant;

- Legea nr. 329/2025 prevede administrarea fiscală a obligației.

Această suprapunere poate genera:

- conflicte de interpretare;
- dificultăți de control;
- incertitudine privind răspunderea în caz de erori de calcul.

4.7 Problema predictibilității și a securității juridice

Instituirea unei obligații patrimoniale fără:

- definirea expresă a bazei de calcul;
- clarificarea mecanismului tehnic de determinare;
- corelarea actelor normative;
- stabilirea expresă a responsabilităților;

a generat un **context de incertitudine juridică**.

În practică, investitorii au fost puși în situația de a:

- interpreta autonom noțiuni neclare;
- aplica analogii contabile sau tehnice;
- adopta soluții prudente sau extensive pentru evitarea riscurilor.

Această situație afectează **principiile legalității, certitudinii și predictibilității obligațiilor patrimoniale**.

4.8 Esența problemei

Problema nu constă în existența obligației de contribuție la formarea mijloacelor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții, ci în:

- lipsa unei arhitecturi normative coerente;
- necorelarea dintre normele primare și cele secundare;
- definirea insuficientă a elementelor esențiale ale obligației;
- distribuirea neclară a responsabilităților;
- implementarea graduală și fragmentată a cadrului normativ.

În absența unei **intervenții legislative de armonizare**, aplicarea mecanismului rămâne dependentă de **interpretări administrative și practici neuniforme**.

Vă mulțumim anticipat pentru atenția acordată și pentru implicarea dumneavoastră în identificarea și implementarea unor soluții pentru problemele enumerate, de importanță strategică pentru membrii FIA.

Cu deosebită considerație,

Ana Groza
Director Executiv



Notă: Asociația Investitorilor Străini reunește 25 companii – cei mai mari investitori din Republica Moldova, investițiile cărora provin din 17 țări, cu peste 20.000 de angajați. Volumul total al investițiilor companiilor-membre FIA depășește 2,6 miliarde euro, ceea ce constituie aproximativ 19% din PIB.