



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI

DECIZIE

**Nr. ASO-83
din 20.12.2018**

mun. Chișinău

Plenul Consiliului Concurenței acționând în temeiul art. 41 al Legii concurenței nr. 183/2012, art. 12 și art. 20 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, Hotărârii Parlamentului privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței nr. 331 din 30.11.2018,

analizând raportul privind monitorizarea schemei de ajutor de stat existent referitor la scutirea de TVA fără drept de deducere a serviciilor de transportare a pasagerilor pe teritoriul țării și de comercializare a biletelor pentru transportul de pasageri pe teritoriul țării și materialele anexate,

A CONSTATAT:

1. Potrivit art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, ajutor existent este ajutor de stat, respectiv schemă de ajutor de stat sau ajutor individual, care există înainte de intrarea în vigoare a Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012 (din data de 16.08.2013).
2. În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (3) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, furnizorul ajutorului de stat urmează să prezinte Consiliului Concurenței toată informația necesară pentru Registrul ajutoarelor de stat.
3. Potrivit prevederilor art. 20 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, Consiliul Concurenței are obligația să monitorizeze ajutoarele de stat existente în derulare pentru a verifica respectarea prevederilor actelor juridice în baza cărora acestea au fost acordate. Totodată, în conformitate cu art. 12 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, dacă în urma activității de monitorizare a unui ajutor de stat existent Consiliul Concurenței constată că ajutorul existent nu mai este compatibil cu prezenta lege, acesta îi cere furnizorului să ia măsurile necesare pentru a elimina incompatibilitatea respectivă.

4. Serviciul Fiscal de Stat raportat măsura de sprijin aplicată pentru serviciile de transportare a pasagerilor pe teritoriul țării și de comercializare a biletelor pentru transportul de pasageri pe teritoriul țării.

I. CONTEXTUL MĂSURII

5. Măsura de sprijin este acordată în baza prevederilor art. 103, alin. (1), pct. 17) din Codul Fiscal al Republicii Moldova, în vigoare, în sensul redacției actuale, prin Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative nr. 108/2009.
6. Măsura de sprijin raportată de Serviciul Fiscal de Stat a început a fi implementată înainte de intrarea în vigoare a Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, fiind astfel un ajutor existent.

II. BENEFICIARUL MĂSURII DE SPRIJIN

7. În conformitate cu art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, beneficiar al ajutorului de stat este orice persoană fizică sau juridică independentă, angajată într-o activitate economică ce constă în oferirea de bunuri sau servicii pe o piață.
8. Potrivit art. 5 din Legea cu privire la transporturi nr. 1194/1997, de activitatea de transportare a pasagerilor pe teritoriul național sunt responsabile întreprinderile de transport, care la alin. (1) sunt specificate ca: întreprinderile, instituțiile și organizațiile cu diferite forme de proprietate: de stat, municipală, privată, proprietatea organizațiilor obștești, proprietatea mixtă, precum și proprietatea persoanelor fizice și juridice străine. Transportul intern de pasageri, examinat pe moduri de transport, în sensul redacției anterioare a normei legale cuprinde:

Transportului rutier care este reglementat de Codului transporturilor rutiere, adoptat prin Legea nr. 150/2014. Activitatea în acest scop poate fi efectuată de agenții economici care dispune de licență și/sau înregistrare oficială în Registrul operatorilor de transport rutier al Agenției Naționale de Transport Auto. Biletele și abonamentele pentru transportul rutier contra cost, conform art. 64, se vând prin programul unic computerizat la casele de bilete ale autogărilor, ale operatorilor de transport rutier care deservesc rutele/cursele, prin intermediul terminalelor speciale și/sau agenților de vânzare a biletelor, prin sistemele electronice de vânzare a biletelor, iar în lipsa acestora, biletele sânt vândute de conducătorul auto.

Transportul feroviar care este reglementat de Codului transportului feroviar, adoptat prin Legea nr. 309/2003. Activitatea pe sectorul feroviar este exercitată de Întreprinderea de Stat “Calea Ferată din Moldova”. Conform pct. 11 al Regulamentului privind prestările de servicii în traficul feroviar de călători,

bagaje, mărfuri și mesagerii în interes propriu aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 238/2005: documentele (biletele) de călătorie se procură la stații, la agenții autorizați, precum și la personalul de tren, în condițiile stabilite de calea ferată.

Transportul fluvial intern, care este reglementat de Legea privind transportul naval intern al Republicii Moldova nr. 176/2013, care la art. 2, prevede că societățile comerciale realizează navigația sau alte activități legate de navigație pe căile navigabile interne ale Republicii Moldova. Conform art. 93, transportul persoanelor pe căile navigabile interne în funcție de tipul de curse, se face în temeiul tichetelor de călătorie sau a foilor turistice, eliberate de agenții autorizați.

III. DESCRIEREA MĂSURII

9. Măsura de sprijin raportată constă în scutirea de la plata TVA, fără drept de deducere la serviciile de transportare a pasagerilor pe teritoriul țării, precum și serviciile de comercializare a biletelor pentru transportul de pasageri pe teritoriul țării.
10. În conformitate cu prevederile art. 6 alin. (9) lit. g) din Codul Fiscal, scutirea totală sau parțială de la plata impozitelor reprezintă facilitate (înlesnire) fiscală, care este o formă a ajutorului de stat prevăzută de art. 6 alin. (2) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr.139/2012.
11. Conform informației prezentate de Serviciul Fiscal de Stat în formularul de raportare a ajutoarelor de stat acordate, valoarea acestei măsuri de sprijin a constituit în anul 2011 – 117,05 mii lei și anul 2012 – 94,08 mii lei. Potrivit scrisorii, nr. 26-15/1-09/13686 din 31.10.2018, Serviciul Fiscal de Stat, nu dispune de informații pentru a determina valoarea scutirii pentru perioada 2013 – 2017.

IV. EVALUAREA MĂSURII DE SPRIJIN PRIN PRISMA EXISTENȚEI AJUTORULUI DE STAT

12. Potrivit art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, ajutorul de stat este o măsură de sprijin care întrunește cumulativ următoarele condiții:
 - a) este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă;
 - b) conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață;
 - c) este acordată în mod selectiv;
 - d) denaturează sau riscă să denatureze concurența.

a) Este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă

13. Acordarea unui avantaj direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și imputabilitatea unei astfel de măsuri în sarcina statului sunt două condiții separate și cumulative pentru existența ajutorului de stat.

➤ *Imputabilitatea statului*

14. Statul se bucură de putere discreționară privind adoptarea sau nu a măsurilor naționale și stabilirea anumitor caracteristici concrete. Scutirea de la plata TVA, fără drept de deducere a serviciilor de transportare a pasagerilor pe teritoriul țării, precum și serviciilor de comercializare a biletelor pentru transportul de pasageri pe teritoriul țării este o normă ce se regăsește în art. 103 alin. (1) pct. 17) din Cod Fiscal al Republicii Moldova, adoptat de Parlament, prin Legea nr. 1163/1997. Prin urmare, măsura de sprijin examinată este imputabilă statului.

➤ *Transferul de resurse de stat*

15. Numai avantajele acordate direct sau indirect din resurse de stat pot constitui ajutor de stat. Resursele de stat includ toate resursele din sectorul public. Transferul resurselor de stat poate lua multe forme. Nu trebuie să aibă loc un transfer pozitiv de fonduri, este suficientă renunțarea la venituri viitoare. Având în vedere că acordarea facilităților fiscale duce la renunțarea la unele venituri în bugetul de stat, se constată existența unui transfer de resurse de stat.

16. Luând în considerație îndeplinirea cumulativă a condițiilor menționate mai sus, se constată faptul că, măsura întrunește prima condiție privind existența ajutorului de stat.

b) Conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață

17. Un avantaj este orice beneficiu economic pe care întreprinderea nu l-ar fi putut obține în condiții normale de piață, și anume în absența intervenției statului. Noțiunea de avantaj include toate situațiile în care întreprinderile sunt scutite de costurile inerente activităților lor economice. Orice activitate care constă în furnizarea de bunuri și servicii pe o piață constituie o activitate economică.

18. Prin scutirea de la plata TVA fără drept de deducere a serviciilor prevăzute la art.103, alin.(1), pct. 17) din Codul Fiscal al Republicii Moldova, prestatorii de servicii de transportare a pasagerilor și comercializare a biletelor, își micșorează costurile aferente activității sale economice, pe care, în condiții normale de piață, ar trebui să le suporte.

19. Potrivit art. 6, alin. (8) al Codului Fiscal, unul din principiile pe care se bazează taxele și impozitele este echitatea fiscală.

20. Prin obținerea facilităților fiscale, beneficiarii obțin un avantaj economic, exprimat prin scutirea de cheltuieli pe care, în caz contrar, aceștia ar fi trebuit să le suporte în cursul operațiunilor comerciale curente.
21. Luând în considerație cele menționate, se constată conferirea unui avantaj economic beneficiarilor care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață și, respectiv, a doua condiție se consideră întrunită.
- c) Este acordată în mod selectiv**
22. Pentru a se încadra în domeniul de aplicare a normelor cu privire la ajutorul de stat, o măsură de sprijin trebuie să favorizeze „anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri”. Prin urmare, nu toate măsurile care favorizează operatorii economici se încadrează în noțiunea de ajutor, ci numai cele care acordă un avantaj în mod selectiv anumitor întreprinderi sau categorii de întreprinderi sau anumitor sectoare economice.
23. Evaluarea selectivității materiale pentru măsurile de reducere a obligațiilor normale ale întreprinderilor (de ex. măsuri care reduc sau scutesc de la plata taxelor pe care întreprinderile care îndeplinesc anumite criterii ar trebui, în mod normal, să le suporte) se efectuează prin intermediul unei analize în trei etape: Identificarea sistemului de referință; Derogarea de la sistemul de referință; Stabilirea dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului.
24. Cu referire la *identificarea sistemului de referință* se stabilește că, sistemul de referință este compus dintr-un set coerent de norme care se aplică în general, pe baza unor criterii obiective, tuturor întreprinderilor care intră sub incidența domeniului său de aplicare, astfel cum este definit prin obiectivul acestuia. De regulă, normele respective definesc nu numai domeniul de aplicare a sistemului, ci și condițiile în care se aplică sistemul, drepturile și obligațiile întreprinderilor care fac obiectul acestuia și aspectele tehnice legate de funcționarea sistemului.
25. În cazul examinat, sistemul de referință reprezintă Codul Fiscal al Republicii Moldova. Astfel, conform art. 96 alin. a) al Codului Fiscal, cota-standard a TVA este stabilită la 20% din valoarea impozabilă a mărfurilor și serviciilor importate și a livrărilor efectuate pe teritoriul Republicii Moldova.
26. Cu referire la *derogarea de la sistemul de referință*, se stabilește dacă, o anumită măsură, constituie o derogare de la sistemul de referință, respectiv face distincție între operatorii economici care, având în vedere obiectivele inerente sistemului, se află în situație de fapt și de drept comparabilă (având în vedere obiectivul intrinsec al sistemului de referință).
27. Prin acordarea unei scutiri de la plata TVA întreprinderilor ce prestează servicii de transport de pasageri pe teritoriul țării și servicii de comercializare a biletelor pe teritoriul țării, se constată o derogare de la sistemul de referință.

28. La examinarea dacă *derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului*, se ține cont de principiile: dreptului statului de a decide asupra politicii economice pe care o consideră cea mai adecvată și, în special, dreptul să distribuie sarcina fiscală după propria considerație, și, necesitatea respectării principiului neutralității fiscale, pe care statul este obligat să o garanteze subiecților impunerii cu TVA, atunci când decide să folosească o derogare de la cota-standard prevăzută de legislația națională.
29. TVA este un impozit indirect perceput de la consumatorul final al bunului sau serviciului prestat. Reducerea cotelor sau folosirea scutirilor de la TVA în cazul examinat, are ca scop interesul consumatorului final și încurajarea consumului intern de servicii de transportare a pasagerilor.
30. Măsura analizată de scutire de TVA fără drept de deducere a serviciilor de transportare a pasagerilor pe teritoriul țării, precum și serviciile de comercializare a biletelor pentru transportul de pasageri pe teritoriul țării, este proporțională obiectivului serviciului economic de interes general urmărit de politica statului în domeniul mobilității sociale, utilizării mai eficiente a forței de muncă, transferul către centre de producție și consum, ceea ce înseamnă dezvoltare economică.
31. Principiul neutralității fiscale este realizat prin conferirea unui avantaj fiecărei întreprinderi ce realizează serviciul de transportare de pasageri și servicii de comercializare a biletelor pentru transportare pasageri pe teritoriul țării, indiferent de mod de transport. Scutirea se conformează logicii fiscale potrivit căreia un impozit nu trebuie să contravină unei bune administrări în economie, dar din contra să stimuleze realizarea dezvoltării economice mai eficiente. Totodată, un tratament diferențiat pentru activități sau produse a căror situație diferă de situația activităților sau produselor care fac obiectul taxei în ceea ce privește obiectivul intrinsec urmărit, nu constituie o derogare.
32. Luând în considerație cele menționate supra, se constată că, derogarea prin scutire de TVA fără drept de deducere a serviciilor de transportare a pasagerilor pe teritoriul țării, precum și serviciile de comercializare a biletelor pentru transportul de pasageri pe teritoriul țării, nu conferă un avantaj selectiv sau o diferență de tratament nejustificată întreprinderilor, fiind instituită în beneficiul consumatorului final.
33. Ca urmare, criteriul de selectivitate nefiind îndeplinit, se constată neîndeplinirea celor patru condiții cumulativ și faptul că, măsura dată de sprijin, nu constituie ajutor de stat în sensul art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat.

V. EXPERIENȚA UNIUNII EUROPENE

- 35.** Conform Directivei TVA 2006/112/CE, statele membre utilizează o serie de derogări istorice de la cota-standard a TVA la transportul de pasageri pe teritoriile lor naționale, valoarea ce variază de la 0% (Regatul Unit și Malta) la 27% (Ungaria), cu tendința să fie mai mare în țările membre din Europa Centrală și de Est.
- 36.** O analiza generală a cotelor la transportul național rutier, feroviar și naval intern relevă faptul că: sunt state ce aplică cota-standard a TVA, conform Directivei TVA 2006/112/CE, art. 96-97, la o cotă nu mai mică de 15%, dar la nivelul stabilit conform legislației naționale (ex: România, Slovacia, Bulgaria, Estonia, Croația); sunt state care aplică o cotă redusă, bazat pe art. 98 alin. (2)/anexa III punctul 5 din Directiva TVA 2006/112/CE (ex: Austria, Belgia, Finlanda, Franța, Polonia, Portugalia, Suedia, Luxemburg, Italia, Cipru, Cehia, Olanda) și sunt state ce aplică o derogare de la cota TVA pentru unele moduri de transport în temeiul articolului 371/375-390c și al anexei X partea B pct. 10 sau al articolului 395 din Directiva TVA, sau aplică o dispoziție specială în temeiul articolelor 110, 114 și 149 din Directiva TVA (ex: Malta și Marea Britanie taxează majoritatea serviciilor cu rată zero; Italia, Danemarca și Irlanda, Grecia, Spania aplică scutiri).
- 37.** Pentru a împiedica expirarea derogărilor și pentru a asigura un tratament egal statelor membre, a fost propusă Directiva de modificare a Directivei 2006/112/CE în ceea ce privește cotele taxei pe valoare adăugată COM (2018), ce stabilește că este la discreția statului de a aproba scutiri de TVA la nivel național și obligația ca scutirea să fie în beneficiul consumatorului final și în interes general.

Reieșind din constatările expuse, în vederea realizării angajamentelor asumate prin art. 341 al Acordului de Asociere între Republica Moldova pe de o parte și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele Membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr.112/2014 și a obiectivelor stabilite în Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat pentru anii 2017–2020, precum și în temeiul art. 39 lit. j), art.41 alin. (1) lit. q) al Legii concurenței nr.183/2012 și art. 3, art. 12 și art. 20 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr.139/2012, Plenul Consiliului Concurenței,

DECIDE:

1. A constata faptul că măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art. 103, alin. (1), pct. 17) din Codul Fiscal al Republicii Moldova, nu constituie ajutor de stat în sensul art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012.

2. Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat va exclude măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art. 103, alin.(1), pct. 17) Cod Fiscal al Republicii Moldova din lista schemelor de ajutor de stat existente care se raportează anual Consiliului Concurenței.
3. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștință Ministerului Finanțelor și Serviciului Fiscal de Stat.
4. Partea dispozitivă a prezentei Decizii va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

**Președintele Plenului
Consiliului Concurenței**

Marcel RĂDUCAN