



# PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI



Republica Moldova, MD- 2001, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 73/1  
tel: + 373 (22) 274 565, 273 443; fax: + 373 (22) 270 606; E-mail: [office@competition.md](mailto:office@competition.md); [www.competition.md](http://www.competition.md)

## DECIZIE mun. Chișinău

din 17.09.2020

Nr. ASR 48

Plenul Consiliului Concurenței,  
acționând în temeiul art. 41 al Legii concurenței nr. 183/2012, art.12 și art.20 al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, 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 la plata TVA fără drept de deducere a produselor de fabricație proprie ale cantinelor studentești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere, inclusiv materialele anexate

### A CONSTATAT:

1. În conformitate cu art. 341 din Acordul 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, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de aliniere a schemelor de ajutor de stat existente la acquis-ul Uniunii Europene în materie de ajutor de stat.
2. Potrivit art. 3 din Legea cu privire la ajutorul de stat, ajutor existent este ajutor de stat, respectiv schemă de ajutor de stat sau ajutor individual, care exista înainte de intrarea în vigoare a Legii cu privire la ajutorul de stat (din data de 16.08.2013).
3. În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (3) al Legii nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, furnizorul ajutorului de stat urmează să prezinte Consiliului Concurenței toată informația necesară pentru Registrul ajutoarelor de stat.
4. Potrivit prevederilor art.20 din Legea 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 din Legea 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.

5. Măsura de sprijin va fi examinată în baza următoarelor acte normative și informații:
  - a) Legea nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat;
  - b) Codul Fiscal nr. 1163/1997
  - c) Informația prezentată de Ministerul Finanțelor în formularul de raportare a ajutorului de stat
  - d) Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoare adăugată
  - e) Informația disponibilă pe pagina web a Serviciului Fiscal de Stat.
6. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova a raportat măsura de sprijin acordată în temeiul art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal nr.1163/1997 (în continuare Codul fiscal), privind scutirea de la plata TVA fără drept de deducere a produselor de fabricație proprie ale cantinelor studențești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere.
7. Măsura de sprijin este inclusă în lista schemelor de ajutor de stat existent care, ca urmare a obligațiilor asumate în Acordul de Asociere RM-UE, urmează a fi aliniată la prevederile acquis-ului Uniunii Europene în materie de ajutor de stat.

## **I. BENEFICIARIII MĂSURII DE SPRIJIN**

8. Potrivit art. 3 din Legea nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, 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.
9. Beneficiarii măsurii de sprijin sunt persoane fizice sau juridice, angajate într-o activitate economică prin oferirea de bunuri sau servicii pe o piață, pasibile de a beneficia de scutirile de la plata TVA fără drept de deducere, conform art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal.

## **II. DESCRIEREA MĂSURII DE SPRIJIN**

10. Măsura de sprijin raportată de Ministerul Finanțelor este acordată conform prevederilor art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal, în baza cărora se scutesc de la plata TVA fără drept de deducere produsele de fabricație proprie ale cantinelor studențești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și

instituțiilor preșcolare, ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere.

11. 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 la art. 6 alin. (2) din Legea nr.139/2012.
12. În cazul în care, produsele de alimentație sunt produse în cantină constituind produse de **fabricație proprie** a acesteia, indiferent de subiectul care efectuează prepararea produselor respective, cum ar fi persoane angajate care activează la cantina aflată la bilanțul instituției publice, sau persoane terțe, producția respectivă este scutită de TVA, în temeiul art.103 alin.(1) pct. 11) din Codul fiscal.
13. Însă, dacă cantina reprezintă doar locul de distribuire a alimentației, adică cantinele instituțiilor specificate mai sus contactează **servicii de livrare** a alimentelor de la terțe persoane și alimentele respective nu reprezintă producția proprie a cantinelor, acestea se impozitează cu TVA pe principii generale.
14. Astfel, scutirea de TVA se aplică doar în contextul în care sunt respectate condițiile ca produsele livrate să fie de **fabricație proprie a cantinelor** aflate la bilanțul instituțiilor și instituțiile respective să fie finanțate parțial sau în întregime din buget.<sup>1</sup>
15. Valoarea măsurii de sprijin raportată de către Ministerul Finanțelor pentru perioada 2011-2012 constituie 0,2 mii lei (conform tabelului 1).

**Tabelul 1**

**Valoarea măsurii de sprijin, mii lei**

Nr. ord.	Denumirea beneficiarului	2011	2012
<b>A</b>	<b>B</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
1.	Întreprinderi	0,1	0,1

**Sursa:** Formularul de raportare prezentat de Ministerul Finanțelor pentru anii 2011-2012.

16. Cu referire la răspunsul parvenit de la Ministerul Finanțelor, pentru perioada anilor 2013-2019, informația cu privire la lista beneficiarilor și valoarea măsurii de sprijin nu a putut fi prezentată de către Ministerul Finanțelor pe motiv că informația ce se conține în declarația privind TVA este prezentată de plătitorii de TVA reieșind din cotele și scutirile aplicate la livrarea mărfurilor/ serviciilor prestate și este una generalizată.

### **III. EVALUAREA MĂSURII DE SPRIJIN PRIN PRISMA EXISTENȚEI AJUTORULUI DE STAT**

<sup>1</sup> <https://monitorul.fisc.md/editorial/produsele-de-fabricatie-proprie-ale-cantinelor-scolare-sunt-scutite-de-tva.html>

17. Potrivit art. 340 alin. (1) din Acordul de Asociere RM-UE, ajutoarele de stat se evaluează pe baza criteriilor care reies din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în UE, în special a articolului 107 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și a instrumentelor de interpretare adoptate de instituțiile UE, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene.
18. Potrivit art. 3 din Legea nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, 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.
19. În continuare măsura de sprijin urmează a fi examinată prin prisma celor 4 condiții stipulate mai sus.
- 1) este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă**
- Pentru ca o măsură de sprijin să fie acordată din resursele statului este necesar îndeplinirea cumulativă a 2 condiții:
- Imputabilitatea statului*
20. În cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura de sprijin este prin definiție imputabilă statului, chiar dacă autoritatea în cauză beneficiază de autonomie juridică față de alte autorități publice. Același lucru este valabil și prin acordarea facilităților respective, iar statul renunță la veniturile care urmau a fi încasate în buget, prin urmare măsura de sprijin este acordată din resurse de stat în cazul în care o autoritate publică desemnează un organism privat sau public pentru administrarea unei măsuri care conferă un avantaj.
21. Scutirea de la plata TVA, fără drept de deducere, este o normă ce se regăsește în art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal, la implementarea căreia statul are putere discreționară pentru a adopta sau stabili caracteristicile ei concrete. Prin urmare, măsura de sprijin examinată se consideră imputabilă statului.
- Transferul de resurse de stat*
22. Prin acordarea scutirilor de la plata TVA fără drept de deducere a produselor de fabricație proprie ale cantinelor studentești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere, statul renunță la

veniturile care urmau a fi încasate în bugetul de stat. 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.

23. Luând în considerare îndeplinirea cumulativă a condițiilor necesare expuse remarcăm faptul că, măsura în cauză respectă prima condiție prevăzută în art.3 al Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat.

**2) conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață**

24. Un avantaj este orice beneficiu economic pe care întreprinderile 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 entitățile juridice sunt scutite de costurile inerente activităților lor economice.

25. În urma scutirilor de la plata TVA conform art. 103 alin. (1) pct.11 din Codul fiscal, statul acordă beneficiarilor un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață exprimat prin scutirea de cheltuieli pe care, în caz contrar, aceștia ar fi trebuit să le suporte.

**3) este acordată în mod selectiv**

26. Pentru a face parte din domeniul de aplicare a normelor cu privire la ajutorul de stat, o măsură de sprijin trebuie să avantajeze „anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri”. Putem deduce faptul că, nu toate măsurile care avantajează agenții economici pot fi considerate ca ajutor, dar numai acele care oferă un avantaj printr-o selectivitate anumitor întreprinderi sau categorii de întreprinderi, sau anumitor sectoare economice.

27. Evaluarea selectivității materiale pentru măsurile de reducere a obligațiilor normale ale întreprinderilor (de exemplu, 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 3 etape: Identificarea sistemului de referință; Derogarea de la sistemul de referință; Stabilirea dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului.

*27 (a) Identificarea sistemului de referință*

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.

În art.96 lit. a) al Codului fiscal este prevăzută cota standard a TVA în valoare de 20%. Astfel, sistemul de referință al TVA reprezintă cota 20%.

#### 27 (b) *Derogarea de la sistemul de referință*

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).

Art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal, prevede scutirile de la plata TVA fără drept de deducere aplicate produselor de fabricație proprie ale cantinelor studențești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate parțial sau în întregime, de la buget, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere, excepție care prezumă o derogare de la sistemul de referință a taxei respective, astfel fiind întrunită cea de-a doua condiție din procesul de determinare a caracterului selectiv al măsurii. Existența unei derogări de la sistemul de referință permite concluzionarea existenței criteriului *de derogare de la sistemul de referință*.

#### 27(c) *Justificarea prin natura sau economia generală a sistemului de referință.*

Cu referire la cel de-al treilea criteriu, măsura ce constituie o derogare de la sistemul de referință poate fi neselectivă în cazul în care *se justifică prin natura sau economia generală a sistemului de referință*.

La analiza acestui criteriu este necesar de a dispersa măsura de sprijin în două părți, și anume:

- A. *„Măsura de sprijin prin care sunt scutite de la plata TVA fără drept de deducere produsele de fabricație proprie ale cantinelor studențești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere finanțate, parțial sau în întregime, de la buget”.*

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.

TVA este un impozit indirect perceput de la consumatorul final al bunului sau serviciului prestat. Reducerea cotelor sau folosirea scutirilor de la plata TVA în cazul examinat, are ca scop protecția socială prin realizarea necesităților primare ale beneficiarilor finali.

Totodată, prevederile Directivei 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoare adăugată, prevăd că statele membre scutesc tranzacțiile ce vizează prestarea de servicii și livrarea de bunuri direct legate de ajutorul social și securitatea socială, inclusiv cele prestate și livrate de cămine de bătrâni, de organisme de drept public sau de alte organisme recunoscute de statul membru în cauză ca având un caracter social, educația copiilor și a tinerilor, învățământul școlar sau universitar, formarea și reconversia profesională, inclusiv prestarea de servicii și livrarea de bunuri strâns legate de acestea, de către organisme de drept public care au acest scop sau de alte organizații recunoscute de statul membru în cauză ca având scopuri similare, la fel și spitalizarea și îngrijirea medicală și activitățile conexe asigurate de organisme de drept public, sau în condițiile sociale comparabile celor aplicabile organismelor de drept public, asigurate de spital, centre de tratament medical sau diagnoză și alte instituții de natură similară recunoscute în mod corespunzător.

Facilitatea respectivă este justificată, în sensul asigurării principiului echității fiscale prevăzut la art.6 alin.(8) din Codul fiscal, potrivit căruia sarcina fiscală urmează a fi stabilită în funcție de puterea contributivă a fiecăruia, asigurându-se impunerea diferită a veniturilor, în funcție de mărimea acestora.

În acest sens se constată faptul că, măsura de sprijin nu întrunește criteriul de selectivitate, nefiind necesar continuarea procesului de examinare a întrunirii criteriilor din art. 3 al Legii nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, astfel măsura de sprijin nu constituie o măsură de ajutor de stat.

**B.** *„Măsura de sprijin prin care sunt scutite de la plata TVA fără drept de deducere produsele de fabricație proprie ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget”*

În cazul măsurii de sprijin privind scutirea de la plata TVA fără drept de deducere a produselor de fabricație proprie ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget, conform art.103 alin.1 pct.11 din Codul fiscal, derogarea nu poate fi justificată prin natura sau economia generală a sistemului, astfel se constată îndeplinirea condiției de selectivitate.

#### **4) denaturează sau riscă să denatureze concurența**

28. Pentru a se considera că ajutorul denaturează concurența, în mod normal, este suficient ca ajutorul să ofere beneficiarului un avantaj prin scutirea de cheltuieli,

pe care în caz contrar, acesta ar fi trebuit să le suporte în cursul operațiunilor comerciale curente.

29. Având în vedere că anterior a fost constatată întrunirea condiției cu privire la existența avantajului economic, se stabilește întrunirea și ultimei condiții.
30. Cu referire la formularele de raportare a măsurii de sprijin pentru anii 2011-2012, valoarea măsurii raportate constituie 0,2 mii lei, respectiv măsura de sprijin poate constitui schemă de ajutor de minimis, iar potrivit pct.2 din Regulamentul privind ajutorul de minimis, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 2 din 30.08.2013, sprijinul acordat de stat de o valoare relativ mică nu afectează concurența dintre agenții economici și este exceptat de la obligația de notificare.
31. Conform art.3 și art.8 din Legea 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, dacă într-o perioadă maximă de 3 ani ajutorul acordat va depăși pragul valoric de 2.000.000 lei per beneficiar, măsura de sprijin urmează a fi notificată Consiliului Concurenței.

### **EXPERIENȚA UNIUNII EUROPENE**

32. Conform prevederilor art. 32 din Directiva nr. 2006/112/CE a Consiliului din 28.11.2006 privind sistemul comun al taxei pe valoare adăugată sunt prevăzute scutiri pentru anumite activități de interes general, și anume: lit.(b) spitalizarea și îngrijirea medicală și activitățile conexe asigurate de organisme de drept public sau în condiții sociale comparabile celor aplicabile organismelor de drept public, asigurate de spital, centre de tratament medical sau diagnoză și alte instituții de natură similară recunoscute în mod corespunzător; (g) prestarea de servicii și livrarea de bunuri direct legate de ajutorul social și securitatea socială, inclusiv cele prestate și livrate de cămine de bătrâni, de organisme de drept public sau de alte organisme recunoscute de statul membru în cauză ca având un caracter social; (i) educația copiilor și a tinerilor, învățământul școlar sau universitar, formarea și reconversia profesională, inclusiv prestarea de servicii și livrarea de bunuri strâns legate de acestea, de către organisme de drept public care au acest scop sau de alte organizații recunoscute de statul membru în cauză ca având scopuri similare.
33. Măsurile de ajutor de stat acordate, urmează să respecte procedurile generale referitoare la acordarea ajutoarelor, iar unele din aceste măsuri:
  - nu vor constitui ajutor de stat, ori fiind acordate în valori ne semnificative, acestea nu sunt necesar a fi notificate fiind considerate ajutor de minimis;
  - pot fi acordate direct de statele membre fără a fi notificată Comisia Europeană (referitor la măsurile de exceptare GBER);
  - sunt considerate ajutor de stat compatibile dacă îndeplinesc condițiile specifice din actele normative ale Comisiei Europene. Aceste măsuri trebuie notificate Comisiei Europene și pot fi puse în aplicare numai după obținerea autorizării.



Reieșind din constatările expuse, în vederea realizării angajamentelor asumate prin art. 341 ale 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 din 02.07.2014 și a obiectivelor stabilite în Programul 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. 20 al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, Plenul Consiliului Concurenței

**DECIDE:**

1. Măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal nr.1163/1997, privind scutiile de la plata TVA fără drept de deducere a produselor de fabricație proprie ale cantinelor studențești, școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere, finanțate parțial sau în întregime, de la buget *nu constituie ajutor de stat* în sensul art.3 din Legea nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat.
2. Ministerul Finanțelor va exclude măsura de sprijin prevăzută în pct.1 din partea dispozitivă a Deciziei din lista schemelor de ajutor de stat existent care se raportează anual Consiliului Concurenței.
3. Măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal nr.1163/1997, privind scutiile de la plata TVA fără drept de deducere a produselor de fabricație proprie ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală finanțate, parțial sau în întregime, de la buget constituie ajutor de stat existent ce urmează a fi aliniat la aquis-ul Uniunii Europene conform art.341 din Acordul de Asociere RM-UE.
4. Decizia intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștința Ministerului Finanțelor .
5. Partea dispozitivă a prezentei Decizii va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

**Marcel RĂDUCAN**

**Președinte**