



---

---

**PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI**

**DECIZIE**

**Nr. ASO - 79  
din 07.11.2019**

**mun. Chișinău**

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 privind scutirea de plata impozitului pe venit a asociațiilor de economii și împrumut, 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 al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, ajutor existent este ajutor de stat, respectiv schemă de ajutor de stat sau ajutor individual, care există înainte de intrarea în vigoare a legii menționate (din data de 16.08.2013).
3. În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (3) al Legii nr.139/2012 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 al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, 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.

5. Totodată, în conformitate cu art. 12 al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, 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.
6. Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat au raportat măsura de sprijin privind scutirea de plata impozitului pe venit a asociațiilor de economii și împrumut.

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

7. În conformitate cu art. 3 al Legii nr. 139/2012 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.
8. Potrivit art. 53<sup>2</sup> din Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163 din 24.04.1997, beneficiază de măsura de sprijin, raportată de Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat, asociațiile de economii și împrumut.
9. Conform prevederilor art. 3 din Legea asociațiilor de economii și împrumut nr.139/2007, *asociația de economii și împrumut* este o organizație necomercială cu statut juridic special, constituită benevol de persoane fizice și juridice, asociate pe principii comune, care acceptă de la membrii săi depuneri de economii, le acordă acestora împrumuturi, precum și alte servicii financiare, în conformitate cu categoria licenței pe care o deține legal.
10. Asociațiile au ca scop sprijinirea activităților legale ale membrilor săi în vederea îmbunătățirii condițiilor economice și sociale ale acestora prin acordarea serviciilor financiare prevăzute de lege<sup>1</sup>.
11. Conform datelor disponibile la 31.12.2018, în Republica Moldova există 270 asociații de economii și împrumut care dețin licență de desfășurare a activității profesionale în domeniu<sup>2</sup>, menținându-se tendința anilor precedenți de reducere a numărului asociațiilor.

## **II. DESCRIEREA MĂSURII**

12. Măsura de sprijin raportată este acordată în baza prevederilor art. 53<sup>2</sup> din Codul fiscal al Republicii Moldova și constă în scutirea de plata impozitului pe venit a asociațiilor de economii și împrumut.
13. 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

---

<sup>1</sup> Legea asociațiilor de economii și împrumut. Art. 4, alin. (1)

<sup>2</sup> Raport anual 2018 CNPF <https://www.cnpf.md/storage/files/files/Raport%20anual%202018.pdf>

formă a ajutorului de stat prevăzută de art. 6 alin. (2) al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat.

- 14.** Având în vedere că, măsura de sprijin a început a fi implementată înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, aceasta a fost inclusă în lista schemelor de ajutor de stat existent.
- 15.** Conform informației prezentate de Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat în formularele de raportare a ajutorului de stat acordat, valoarea totală a acestei măsuri de sprijin, în perioada anilor 2011 – 2018, a constituit 25.549,6 mii lei și este prezentată detaliat în Tabelul 1:

**Tabelul 1**

**Valoarea măsurii de sprijin<sup>3</sup>**

Indicatori	Perioada							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Numărul beneficiarilor, persoane		129	122	176	179	186	153	203
Valoarea măsurii de sprijin, mii MDL	<b>456,3</b>	<b>1996,2</b>	<b>1802,0</b>	<b>3091,6</b>	<b>3537,5</b>	<b>4952,2</b>	<b>4671,5</b>	<b>5042,3</b>

- 16.** Efectul măsurii de sprijin acordate prin *scutirile fiscale aplicate pentru asociațiile de economii și împrumut a determinat creșterea constantă a sustenabilității financiare a acestor entități, care este esențială în condițiile asigurării rambursării la termen către populație a fondurilor atrase în formă de depuneri de economii. Datele atestă o rată sigură a capitalizării financiare a sistemului asociațiilor (30,3%), normativul minim fiind de 10%.<sup>4</sup>*
- 17.** De această măsură de sprijin beneficiază doar Asociațiile de economii și împrumut. Acestea prestează servicii și activități financiare similare activităților practicate de către instituțiile financiare bancare și organizațiile de microfinanțare.
- 18.** Sectorul de creditare nebanară, din care fac parte asociațiile și organizațiile de microfinanțare, reprezintă un segment nesemnificativ în raport cu PIB-ul, constituind

<sup>3</sup> Sursa: Formular de raportare a ajutoarelor de stat acordate în perioada 2011-2012, Formular Nr. RG0011271 de raportare a ajutoarelor de stat acordate în anul 2017, Formular Nr.RG0011493 de raportare a ajutoarelor de stat acordate în anul 2018, Scrisoarea nr.26-15/1-13/12902 din 17 octombrie 2018 a Serviciului Fiscal de Stat

<sup>4</sup> Scrisoarea nr.05-2461 din 16.09.2019 parvenită de la Comisia Națională a Pieței Financiare

4,61%, în 2018 (raportul dintre valoarea activelor totale pe sector și PIB (produsul intern brut însumează 190 016 mln. lei - 2018<sup>5</sup>)).

19. Sistemul asociațiilor de economii și împrumut are un aport nesemnificativ în PIB, valoarea activelor totale (933,77 mln.lei<sup>6</sup>) raportate la PIB, fiind de doar 0,49% (2018).
20. Pentru organizațiile de microfinanțare (prestează numai servicii de creditare), ponderea în PIB după valoarea activelor totale (7.819, 29 mln.lei<sup>7</sup>) fiind de 4,12% (2018).
21. Ponderea în PIB a sectorului financiar bancar, din care fac parte băncile comerciale, după valoarea activelor totale (83 200 mln.lei<sup>8</sup>) fiind de 43,79% în anul 2018.

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

22. Potrivit art. 3 al Legii nr. 139/2012 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.
- a) **Este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă**
23. 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.
24. Scutirea asociațiilor de economii și împrumut de la plata impozitului pe venit este o normă ce se regăsește în art. 53<sup>2</sup> din Codul fiscal nr. 1163 din 24.04.1997. Din prevederea respectivă se constată oferirea unui avantaj de către stat beneficiarilor și prin urmare, măsura de sprijin examinată este *imputabilă statului*.

---

<sup>5</sup> Produsul intern brut în anul 2018 (comunicat de presă a Biroului Național de Statistică din 15.03.2019) <http://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6300>

<sup>6</sup> Raportul anual privind activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare și funcționarea pieței financiare nebancale pentru perioada 2018

<sup>7</sup> Raportul anual privind activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare și funcționarea pieței financiare nebancale pentru perioada 2018

<sup>8</sup> Sursa: Situația financiară a sectorului bancar pentru anul 2018 <http://bnm.md/ro/content/situatia-financiara-sectorului-bancar-pentru-anul-2018>

25. Prin acordarea scutirii prevăzută de actul normativ nominalizat se constată renunțarea la veniturile fiscale care urmau să fie încasate în bugetul de stat de la asociațiile de economii și împrumut. Astfel, prin măsura de sprijin examinată se constată *transferul din resurse de stat*.

26. Luând în considerație îndeplinirea cumulativă a condițiilor sus-menționate, se constată că măsura dată 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**

27. 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.

28. Prin intermediul scutirii de la plata impozitului pe venit prevăzută la art. 53<sup>2</sup> din Codul fiscal nr. 1163 din 24.04.1997, asociațiile de economii și împrumut își micșorează costurile aferente activității sale economice, pe care, în condiții normale de piață, în absența intervenției statului, ar trebui să le suporte.

29. Ținând cont de cele expuse mai sus, se constată că, măsura de sprijin examinată, conferă beneficiarilor un avantaj economic pe care în condiții normale de piață nu le-ar fi obținut și, respectiv, a doua condiție fiind întrunită.

**c) Este acordată în mod selectiv**

30. În cazul măsurii de sprijin fiscal (scutirea de plata impozitului pe venit) criteriul de selectivitate urmează a fi analizat prin intermediul a trei etape consecutive, și anume:

- 1) identificarea sistemului de referință;
- 2) stabilirea dacă o anumită măsură constituie o derogare de la sistemul respectiv;
- 3) stabilirea dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului.

**1) Identificarea sistemului de referință.** Sistemul de referință este cadrul față de care este evaluat caracterul selectiv al unei măsuri. Acesta 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. Când sunt analizate impozitele, sistemul de referință se bazează pe elemente cum ar fi: baza de impozitare, persoanele impozabile, evenimentul impozabil și cotele de impozitare. În cazul examinat, sistemul de referință reprezintă Codul fiscal nr. 1163 din 24.04.1997. Conform art. 15 lit. b) din Cod, suma totală a impozitului pe venit pentru persoanele juridice este stabilită în mărime de 12% din venitul impozabil.

**2) Derogarea de la sistemul de referință.** La această etapă, urmează a fi stabilit dacă măsura de sprijin este susceptibilă să favorizeze anumite întreprinderi sau producția

anumitor bunuri, în comparație cu alte întreprinderi care se află într-o situație de fapt și de drept similară, având în vedere obiectivul intrinsec al sistemului de referință.

Măsura dată de sprijin favorizează asociațiile de economii și împrumut față de alte întreprinderi, care prestează servicii similare (organizațiile de microfinanțare și băncile comerciale). Prin urmare, prin scutirea de la plata impozitului pe venit a asociațiilor de economii și împrumut, are loc o derogare de la sistemul de referință.

**3) Stabilirea dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului.** Având în vedere caracteristicile particulare a asociațiilor, ele pot fi considerate ca nefiind într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a societăților comerciale, astfel încât tratamentul fiscal preferențial pentru asociații ar putea să nu intre în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat, în următoarele condiții:

- a) acestea acționează în interesul economic al membrilor lor;
- b) relațiile lor cu membrii nu sunt pur comerciale, ci au caracter personal și individual;
- c) membrii sunt implicați activ în desfășurarea activității;
- d) membrii au dreptul la o distribuție echitabilă a rezultatelor performanței economice.

**a)** Conform art.10 lit. a) din Legea asociațiilor de economii și împrumut, asociația nu este în drept să acorde servicii persoanelor care nu sunt membri ai asociației, ceea ce corespunde condiției că acestea acționează în interesul economic al membrilor lor.

**b)** Relația asociației cu membrii acesteia este la fel una deosebită de una pur economică. Conform art. 4 al Legii asociațiilor de economii și împrumut, unul dintre principiile activității asociației este egalitatea în drepturi personale nepatrimoniale a membrilor, indiferent de mărimea cotei de membru, inclusiv deținerea de către fiecare membru al asociației a unui singur vot în organele de conducere. Astfel controlul asociației este asumat în cote egale de către membrii acesteia, reflectând regula „o persoană, un vot”. Pe lângă aceasta conform art. 21 (2) din Legea asociațiilor de economii și împrumut, membrii asociației nu își păstrează dreptul asupra cotei de membru pe care au deposedat-o.

**c)** Implicarea activă a membrilor în desfășurarea activității asociației este stipulată la art. 19 (1) din Legea asociațiilor de economii și împrumut, care prevede că membrii au dreptul să participe la activitățile asociației, să participe la adunările generale ale membrilor asociației, să aleagă și să fie aleși în consiliul asociației sau în comisia de cenzori.

**d)** În privința condiției că membrii au dreptul la o distribuție echitabilă a rezultatelor performanței economice, Legea asociațiilor de economii și împrumut la art. 4 alin. (5) menționează că profitul anual al asociației, în cazul obținerii acestuia, se direcționează, în primul rând, spre conformarea cu cerințele prevăzute de legislație privind rezerva instituțională, și alte rezerve a asociației. Respectiv, profitul anual al asociației nu se distribuie membrilor acesteia. De asemenea, la art.48 (5) din Legea

asociațiilor de economii și împrumut se prevede expres că, în cazul lichidării asociației, activele rămase după satisfacerea creanțelor creditorilor vor fi distribuite membrilor proporțional cotei de membru, în conformitate cu statutul asociației.

31. Prin urmare, având în vedere caracteristicile particulare ale asociațiilor de economii și împrumut, se constată că acestea nu pot fi, în principiu, considerate ca fiind într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu aceea a societăților comerciale, derogarea fiind justificată de natura sau economia generală a sistemului.
32. Astfel, 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.

#### **IV. EXPERIENȚA UNIUNII EUROPENE**

33. Conform practicii Uniunii Europene (Regulamentul (CE) nr. 1435/2003 al Consiliului din 22 iulie 2003 privind statutul societății cooperative europene) Asociațiile de economii și împrumut din Republica Moldova, pot fi încadrate, în mare parte, sub noțiunea de societăți cooperative financiare sau uniuni de credit. Societățile Cooperative Europene se conformă unor principii de funcționare similare asociațiilor, care le disting de alți operatori economici. În special, acestea fac obiectul unor cerințe specifice de aderare, iar activitățile lor se desfășoară în avantajul reciproc al propriilor membri, și nu în interesul unor investitori exteriori. În plus, rezervele și activele sunt nedistribuibile, acestea fiind folosite numai pentru interesul comun al membrilor. Pe lângă asta, în general, au un acces limitat la piețele de capital și generează marje de profit reduse
34. Exemplul reprezentativ ce ține de acordarea ajutoarelor de stat sub forma de facilități fiscale din practica Uniunii Europene este hotărârea Curții Europene de Justiție din 08.09.2001, Paint Graphos și alții referitor la cauzele C-78/08-C-80/08.
35. Curtea Europeană de Justiție a susținut că măsura privind scutirea fiscală acordată societăților cooperative nu poate fi calificată ca ajutor de stat, deoarece aceasta nu întrunește criteriul de selectivitate, având în vedere caracteristicile particulare ale societăților cooperative, acestea nu pot fi, în principiu, considerate ca fiind într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu aceea a societăților comerciale.
36. Cu toate acestea, în cazul în care se constată că societatea cooperativă în cauză prezintă alte caracteristici decât cele inerente acestui tip de societate, ea ar trebui să fie inclusă în același cadru de referință ca societățile comerciale și să facă obiectul analizei în trei etape. Totodată, reducerea impozitării trebuie să fie proporțională și să nu depășească ceea ce este necesar, statul trebuind să aplice proceduri de control și de supraveghere corespunzătoare.

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 nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, Plenul Consiliului Concurenței,

### **DECIDE:**

1. A constata că măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art. 53<sup>2</sup> din Codul fiscal al Republicii Moldova, nu constituie ajutor de stat în sensul art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat.
2. A informa Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat, despre excluderea măsurii de sprijin, acordată în baza prevederilor art. 53<sup>2</sup> din Codul fiscal al Republicii Moldova, din lista schemelor de ajutor de stat existent care se raportează anual, până la data de 31 martie, Consiliului Concurenței.
3. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștința 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**