



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI



Republica Moldova, MD- 2001, Chișinău, MD-2032, str. Alecu Russo,1, bloc A-1, Etajul 2
tel: + 373 (22) 274 565; E-mail: office@competition.md; www.competition.md

DECIZIE mun. Chișinău

din 09.02.2023

Nr. ASR-03

Plenul Consiliului Concurenței,
acționând în temeiul art. 41 al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, art. 12 și art. 20 al Legii nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, Hotărârii Parlamentului nr. 331 din 30.11.2018 privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței, Hotărârii Parlamentului nr. 33 din 17.02.2022 privind numirea în funcție a unui membru și președinte al Plenului Consiliului Concurenței,

analizând raportul privind monitorizarea schemelor de ajutor existent acordate în temeiul prevederilor art. 103 alin. (1) pct. 18) din Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997, ce constau în scutiri de TVA la energia electrică importată și livrată către rețelele de distribuție sau importată de acestea, cu excepția serviciilor de transport al energiei electrice importate, precum și materialele anexate

A CONSTATAT:

1. În conformitate cu 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 (în continuare- Acord de Asociere), 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 cu privire la ajutorul de stat nr. 139 din 15.06.2012 (în continuare - 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 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 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. Totodată, în conformitate cu art. 12 al Legii 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.

I. CONTEXTUL MĂSURILOR DE SPRIJIN

5. Moldova este puțin dotată cu resurse energetice și depinde în mare parte de energia electrică importată. Aceste circumstanțe determină, în mare măsură, structura subvențiilor energetice, cel mai mare sprijin fiind acordat consumatorilor casnici.
6. Conform datelor prezentate în raportul privind activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică pentru anul 2020, cantitatea generată și livrată în rețeaua electrică rămâne a fi cu mult sub nivelul consumului, producerea internă (partea dreaptă a Nistrului, exceptând CTE Moldovenească), acoperind doar 19,9 la sută din necesar, ceea ce denotă elocvent o stare de vulnerabilitate sporită a sectorului electroenergetic național.

II. BENEFICIARIII MĂSURILOR DE SPRIJIN

7. În temeiul art. 3 al Legii 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, care primește un ajutor de stat.
8. Conform informației prezentate de către Ministerul Finanțelor și Serviciul Vamal, de scutirile de TVA, prevăzute în art. 103 alin. (1) pct. 18) din Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997 (în continuare- Codul fiscal), în perioada anilor 2011-2020, au beneficiat în cazul importului de energie electrică 2 beneficiari, iar în cazul livrării de energie electrică 14 beneficiari.

III. DESCRIEREA MĂSURILOR DE SPRIJIN

9. Ministerul Finanțelor și Serviciul Vamal prin intermediul formularelor de raportare din anul 2011, au raportat măsurile de sprijin prevăzute la art. 103, alin. (1), pct. 18

din Codul fiscal, ce constau în *scutiri de TVA la energia electrică importată și livrată către rețelele de distribuție sau importată de acestea, cu excepția serviciilor de transport al energiei electrice importate.*

10. La data de 01.01.2015, prin Legea nr.71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a fost pusă în aplicare redacția nouă a art.103, alin. (1), pct. 18 din Codul fiscal, ce constă în scutiri de TVA, fără drept de deducere, a *energiei electrice importată și livrată către operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție și furnizorii energiei electrice și energia electrică importată de operatorul rețelei de transport și de sistem, de operatorii rețelelor de distribuție și furnizorii energiei electrice, cu excepția serviciilor de transport și de distribuție a energiei electrice.*
11. Măsurile de sprijin, în urma examinării, au fost divizate după cum urmează:
 - măsură de sprijin privind *scutiri de TVA aplicate la importul energiei electrice* (în continuare- importul energiei electrice);
 - măsură de sprijin privind *scutiri de TVA aplicate la livrarea energiei electrice* (în continuare- livrarea energiei electrice).
12. Având în vedere că măsurile de sprijin raportate de către Ministerul Finanțelor și Serviciul Vamal au început a fi implementate înainte de intrarea în vigoare a Legii cu privire la ajutorul de stat, acestea au fost incluse în lista schemelor de ajutor de stat existent.
13. Potrivit informației prezentate de către autoritățile enunțate, valoarea totală a facilităților vamale și fiscale aplicate la importul și livrarea energiei electrice, în baza art.103, alin. (1), pct. 18 din Codul fiscal, în perioada anilor 2011-2020, a constituit 1 259 460,64 mii lei (scutiri aplicate la importul energiei electrice- 1 033 760,64 mii lei și scutiri aplicate la livrarea energiei electrice- 225 700,00 mii lei).
14. Totodată, Ministerul Finanțelor a comunicat că determinarea sumei ratărilor de venituri bugetare în partea ce ține de TVA reprezintă un proces complex, având în vedere aplicarea acestui impozit la fiecare verigă a lanțului valoric.

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

15. Potrivit art. 340 alin. (1) al Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, ajutoarele de stat se evaluează pe baza criteriilor care decurg 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.

16. Conform art. 3 din Legea 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.

În continuare măsura de sprijin va fi examinată prin prisma celor 4 condiții stipulate mai sus.

- a) **este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă**
17. Pentru ca o măsură de sprijin să fie acordată din resursele statului este necesară îndeplinirea cumulativă a două condiții, și anume imputabilitatea statului și controlul statului asupra resurselor acordate.
- *Imputabilitatea statului*
18. În cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura este prin definiție imputabilă statului, chiar dacă autoritatea în cauză beneficiază de autonomie juridică față de alte autorități publice.
19. În ambele situații menționate supra, actele normative prin care este acordată scutirea, la importul și livrarea energiei electrice sunt adoptate de autoritățile publice ale Republicii Moldova, respectiv, măsura de sprijin este imputabilă statului.
- *Transferul de resurse de stat*
20. Potrivit art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat, resurse de stat sau resurse ale unităților administrativ-teritoriale reprezintă totalitatea patrimoniului, inclusiv sub formă de mijloace financiare, ce aparține statului, unităților administrativ-teritoriale, inclusiv unității teritoriale autonome Găgăuzia. Transferul resurselor unităților administrativ-teritoriale poate lua multe forme, prevăzute la art. 6 al legii prenotate.
21. Transferul de resurse de stat este posibil atât prin acordarea de avantaje directe, cât și indirecte. Prin acordarea facilităților fiscale prevăzute la art. 103, alin. (1), pct. 18) din Codul fiscal, statul renunță la veniturile care urmau a fi încasate în bugetul de stat, prin urmare, se constată că prin măsurile de sprijin examinate are loc transferul indirect de resurse de stat.
22. Ținând cont de faptul că, cele două condiții sus menționate sunt îndeplinite cumulativ, se constată că măsurile de sprijin sunt acordate din resurse de stat.

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

23. 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. Ori de câte ori situația financiară a unei întreprinderi este îmbunătățită ca rezultat al intervenției statului în condiții care diferă de condițiile normale de piață, există un avantaj.
24. Nu doar acordarea avantajelor economice pozitive este relevantă pentru noțiunea de ajutor de stat, ci și scutirea de sarcinile economice poate să constituie un avantaj. Acestea sunt o categorie largă care cuprind orice reducere a taxelor incluse în mod normal în bugetul întreprinderilor.
25. Noțiunea de avantaj include toate situațiile în care întreprinderile sunt scutite de costurile inerente activităților lor economice. Ca urmare a facilităților prevăzute la importul și livrarea energiei electrice prevăzute la art.103, alin. (1), pct. 18) din Codul fiscal, beneficiarii își micșorează costurile aferente activității sale economice, pe care, în condiții normale de piață, în absența intervenției statului, ar trebui să le suporte, obținând astfel un avantaj economic 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

26. 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.
27. Potrivit Comunicării Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (2016/C 262/01), evaluarea selectivității 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.*
28. *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. Sistemul de referință reprezintă valoare de referință față de care este evaluat caracterul selectiv al unei măsuri.

Calificarea unei măsuri fiscale naționale drept „selectivă” presupune, într-o primă etapă, identificarea și examinarea prealabilă a regimului fiscal comun sau „normal” aplicabil statului membru în cauză.

În cazul examinat, sistemul de referință reprezintă Codul fiscal, care conform art. 96 lit. a) prevede cota standard a TVA în mărime de 20% din valoarea impozabilă a mărfurilor și serviciilor importate și a livrărilor efectuate pe teritoriul Republicii Moldova.

- 29.** *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 (ținând cont de obiectivul intrinsec al sistemului de referință).*

Acordarea facilităților fiscale la importul și livrarea energiei electrice, contravine principiului echității fiscale, prevăzut de art. 6 alin. (8) lit. c) al Codului fiscal, în aplicarea sarcinilor fiscale, ceea ce constituie o derogare de la sistemul de referință.

- 30.** *Cu referire la cel de-al treilea criteriu, se verifică dacă măsura de derogare este justificată de natura sau economia generală a sistemului de referință. O măsură 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 respectiv. Acest lucru este valabil în cazul în care o măsură decurge în mod direct din principiile de bază sau directoare intrinseci ale sistemului de referință sau rezultă din mecanismele inerente necesare pentru funcționarea și eficiența sistemului.*

Baza pentru o posibilă justificare ar putea fi, de exemplu, necesitatea de a lupta împotriva fraudei sau a evaziunii fiscale, principiul neutralității fiscale, natura progresivă a impozitului pe venit și scopul redistributiv al acestuia, necesitatea de a evita dubla impunere și obiectivul de a optimiza recuperarea datoriilor fiscale.

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.

Cu referire la informația prezentată de către Ministerul Finanțelor, determinarea sumei ratărilor de venituri bugetare în partea ce ține de TVA reprezintă un proces complex. În acest sens, punctul de referință nu este unul suficient fiind importantă, de asemenea, suma TVA aferentă procurărilor, precum și analiza întregului lanț valoric, în special, a cotei TVA pentru consumul/produsul final.

Concomitent, este de menționat că în temeiul prevederilor art.104 lit.b) din Cod fiscal, se scutesc de TVA, cu drept de deducere energia electrică, energia termică, apa caldă pentru bunurile cu destinație locativă, indiferent de subiectul în a cărui gestiune se află, iar livrarea energiei electrice către agenții economici se impozitează cu TVA pe principii generale.

Respectiv, în cazul dat, energia electrică livrată este destinată pentru două categorii de subiecți: persoane fizice – aplicarea scutirii de TVA, fără drept de deducere, și persoane juridice – aplicarea cotei standard a TVA de 20%.

În acest sens, considerăm că măsurile de sprijin ce vizează scutirea de TVA, fără drept de deducere, necesită a fi analizate prin prisma întregului lanț valoric, ținând cont, în special, de ultima verigă a lanțului valoric (consumatorul final), care poate fi atât persoană fizică, cât și persoană juridică. Aplicarea scutirii de TVA, fără drept de deducere, la mijlocul lanțului valoric presupune, de fapt, o amânare a achitării sumei TVA la buget de către următorul agent economic din lanțul valoric.

În vederea sistematizării celor expuse, se prezintă un exemplu abstract, în baza unor date aleatorii, care demonstrează că în ambele cazuri, atât aplicarea scutirii de TVA, fără drept de deducere, cât și în cazul aplicării cotei standard a TVA, suma TVA care se încasează la buget este aceeași (conform informației prezentate de către Ministerul Finanțelor în figura 1 și 2), diferența constând doar în perioada de achitare.

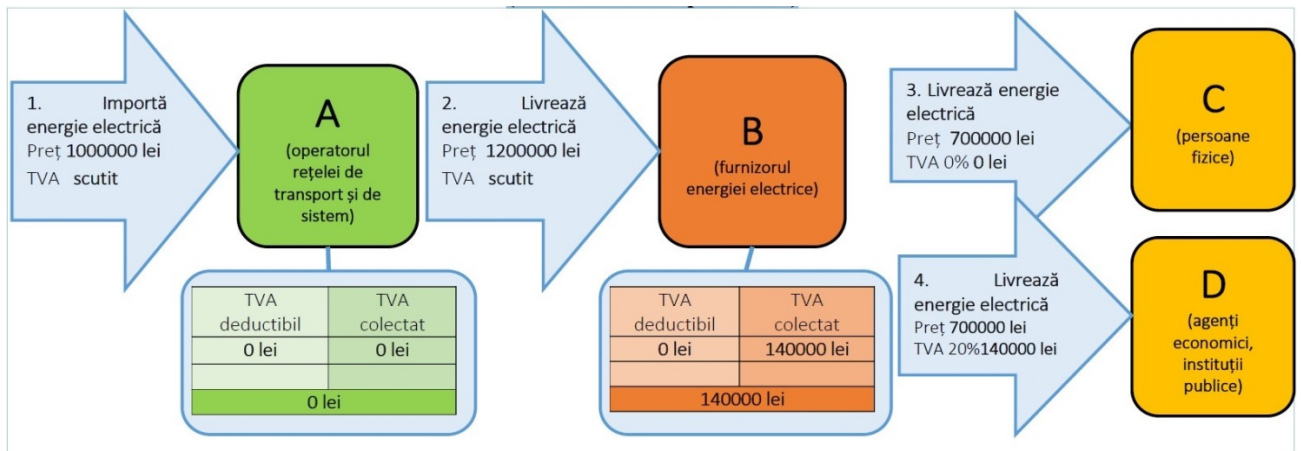


Figura 1. Aplicarea scutirii de TVA, fără drept de deducere, și efectele acesteia în cadrul lanțului valoric ce vizează livrarea energiei electrice (în baza unui exemplu aleator)

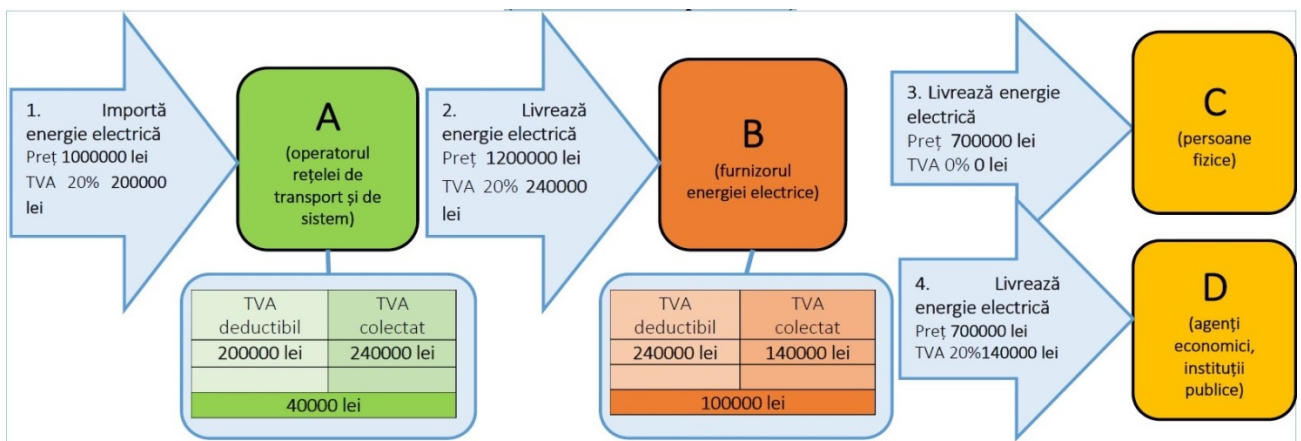


Figura 2. Aplicarea cotei standard a TVA și efectele acesteia în cadrul lanțului valoric ce vizează livrarea energiei electrice (în baza unui exemplu aleator)

În cazul datelor prezentate în figura 1, suma TVA virată la buget ca urmare a tranzacțiilor realizate în cadrul lanțului valoric este de 140000 lei, iar, în cazul datelor prezentate în figura 2, agentul economic B are dreptul la restituirea sumei TVA în mărime de 100000 lei, în temeiul prevederilor art.101 alin. (5) din Codul fiscal, astfel suma TVA virată la buget ca urmare a tranzacțiilor realizate în cadrul lanțului valoric este de 140000 lei, calculată în felul următor: 200000 lei (suma TVA aferentă importului, achitată de agentul economic A) + 40000 lei (suma TVA aferentă livrărilor, achitată de agentul economic A) – 100000 lei (suma TVA aferentă livrărilor, achitată de agentul economic B, restituită din bugetul de stat).

În concluzie, statul beneficiază de la consumatorii finali (persoane juridice) de plățile TVA aferente importului și livrării energie electrice.

- 31.** În altă ordine de idei, potrivit pct. (19) din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 octombrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoare adăugată, livrarea de electricitate și de gaz în etapa finală, adică de la comercianți și distribuitori către

consumătorul final, se impozitează la locul unde clientul utilizează și consumă efectiv bunurile, iar potrivit pct. (37) din actul prenotat, livrarea de gaz prin sistemul de distribuție a gazelor naturale și livrarea de electricitate sunt impozitate la locul de stabilire al clientului, iar importul de astfel de produse pentru a evita dubla impozitare este scutită de TVA.

32. Iar, potrivit prevederilor Capitolului 8, Titlul IV al Anexei VI din Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, de altă parte, prevede obligația transpunerii în cadrul juridic național al Republicii Moldova, scutirile prevăzute la art. 143 (scutiri la import) din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 octombrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoare adăugată.
33. Prin urmare, dat fiind faptul că sistemul de impozitare a importului și livrării energiei electrice presupune aplicarea TVA la consumătorul final (persoane juridice) și neaplicarea TVA asupra fiecărei verigi din lanțul de tranzacționare a energiei electrice, fapt care a impus necesitatea stabilirii scutirii de TVA fără drept de deducere, măsurile fiscale în cauză nu trebuie să fie considerate ca fiind selective în cazul în care acestea nu au ca efect favorizarea anumitor întreprinderi, ci mai degrabă eliminarea dublei impunerii economice în conformitate cu principiile generale inerente regimului fiscal în cauză.
34. Astfel, prin aceste acțiuni statul nu are careva tratamente preferențiale față de anumiți actori pe piața energetică în dătrimentul altora, ci 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 și evitării dublei impozitări care ar duce la creșterea prețului produsului final.
35. Reieșind din cele expuse anterior, facilitățile fiscale prevăzute la art.103, alin. (1), pct. 18) din Codul fiscal, reprezintă o derogare de la sistemul de referință, și sunt justificate prin natura sau economia generală a sistemului de referință, fiind astfel *neselective*.
36. În situația în care nu este îndeplinită una din condițiile prevăzute la art. 3 din Legea cu privire la ajutorul de stat, este exclusă posibilitatea existenței ajutorului de stat, respectiv nu este necesară examinarea celorlalte condiții stabilite de lege.
37. Astfel, măsurile de sprijin specificate în art.103, alin. (1), pct. 18) din Codul fiscal, ce constau în scutiri de TVA, fără drept de deducere, aplicate la importul și livrarea energiei electrice, *nu constituie ajutor de stat*.

Reieșind din constatările expuse, în vederea realizării angajamentelor asumate prin art.340 și 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 din 02.07.2014, precum și în temeiul art. 39 lit. j), art.41 alin. (1) lit. q) al Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012 și art.3 și art. 20 al Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, Plenul Consiliului Concurenței

DECIDE:

1. Măsurile de sprijin acordate în temeiul art.103, alin. (1), pct. 18) din Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997, nu constituie ajutor de stat în sensul art. 3 al Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat.
2. Decizia intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștința Ministerului Finanțelor și Serviciului Vamal.
3. Partea dispozitivă a deciziei va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Alexei GHERȚESCU
Președinte