

Către: Doina Nistor, Viceprim-ministru, Ministru al Dezvoltării Economice și Digitalizării

Nr. 54 din 05 iunie 2025

Ref.: Propunerile AmCham Moldova la proiectul de lege privind freelancers

Stimată Doamnă,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”).

Reglementarea activității freelancerilor în Republica Moldova este esențială pentru a oferi un cadru legal clar, care să asigure atât protecția socială a lucrătorilor independenți, cât și o mai bună colectare a veniturilor bugetare. În contextul creșterii economiei digitale și a mobilității profesionale, tot mai mulți tineri optează pentru munca pe cont propriu în domenii precum IT, design, traduceri sau consultanță. Lipsa unei reglementări dedicate creează incertitudine juridică, descurajează formalizarea activității și limitează accesul freelancerilor la servicii financiare, credite sau asigurări. Un cadru fiscal și contractual adaptat realităților freelancing-ului ar încuraja conformarea voluntară, ar atrage mai multe venituri la buget și ar stimula dezvoltarea unei economii moderne, incluzive și transparente.

Urmare a examinării publicării [proiectului Legii privind activitatea economică independentă a persoanelor fizice \(freelancers\)](#) de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, suplimentar, în scopul îmbunătățirii proiectului, vă rugăm să găsiți mai jos propunerile din partea comunității noastre, după cum urmează:

A. Propuneri conceptuale:

- Ar fi binevenit ca normele ce prevăd aspecte fiscale să se regăsească în legislația fiscală. Or, acolo, coroborate deja cu alte norme existente, nu duc la omisiuni de mecanisme importante, unele exemple fiind punctate mai jos. Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (pe care să fie abrogată, din câte urmărim activitățile Ministerului) urmând să conțină doar norme generale vizavi de posibilitatea de a practica o astfel de activitate.
- Este important să se aducă claritate în modul în care este calificată/determinată "simulația" și cum anume aceasta va fi prevenită și aici e vorba de potențiale abuzuri atât din partea agenților economici de rea credință, cât și din partea autorităților fiscale. Propunem introducerea unei aprecieri foarte clare a ceea ce ar însemna asta. Or, pornind de la natura clasificărilor economice menționate în proiect, acestea ar ține mai mult de servicii exportate nerezidenților, iar introducerea unor limite clare ar scădea din apetitul de simulare. Menționăm că chiar și în România, la introducerea regimului de Persoană Fizică Autorizată, Codul fiscal a fost completat cu norme foarte clare de "dependență" aliniate la rigorile OECD, care au specificat criteriile prin care o astfel de relație "simulată" se califică drept una salarială. Pe de altă parte, dată fiind faptul că nu este definită clar aceasta, acest fapt ar putea duce la abuzuri din partea SFS, deoarece lasă prea mult loc de interpretare în acest punct sensibil pentru mediul de afaceri. În condițiile curente, apetitul pentru tratări "negociabile" (corupție) va fi unul destul de înalt și, dată fiind rata de menținere a deciziilor SFS în instanță, ar putea duce la scăderea nivelului general de conformare.

Pentru a diminua la maxim acest risc, ar urma a fi stabilite niște criterii clare ale activității independente pentru a opri tranziția artificială de la o categorie la alta. Astfel de criterii au fost formulate în legislațiile multor țări și sunt recomandate de ghidurile OECD și a Băncii Mondiale și ar putea lua în considerare diferiți factori, cum ar fi:

- ✓ Nivelul de control: dacă firma direcționează când, unde și cum se desfășoară munca, acest nivel de control indică o posibilă relație de muncă;
- ✓ Cantitatea de instruire: solicitarea lucrătorilor să urmeze o instruire oferită de companie sugerează o relație de muncă, deoarece firma direcționează metodele prin care se realizează munca;
- ✓ Gradul de integrare în afaceri: lucrătorii ale căror servicii sunt integrate în operațiunile afacerii sau afectează semnificativ succesul afacerii sunt probabil considerați angajați;
- ✓ Amploarea serviciilor personale: companiile care insistă ca o anumită persoană să efectueze munca afirmă un grad de control care sugerează o relație de muncă. În schimb, contractorii independenți sunt de obicei liberi să atribuie muncă oricui;
- ✓ Controlul asistenților: dacă o companie angajează, supraveghează și plătește asistenții unui lucrător, acest control indică o posibilă relație de muncă. Dacă lucrătorul păstrează controlul asupra angajării, supravegherii și plății asistenților, acest aranjament sugerează o relație de contractant independent;
- ✓ Continuitatea relației: o relație continuă între o companie și un lucrător indică o posibilă relație de muncă. Cu toate acestea, un aranjament de contractant independent poate implica o relație continuă pentru proiecte multiple, secvențiale;
- ✓ Flexibilitate a programului: persoanele ale căror ore sau zile de lucru sunt dictate de o companie sunt susceptibile de a se califica drept angajați ai acesteia;
- ✓ Cerințe de muncă cu normă întreagă: munca cu normă întreagă oferă unei companii control asupra majorității timpului unei persoane, ceea ce susține constatarea unei relații de muncă;
- ✓ Nevoia de servicii la fața locului: solicitarea cuiva să lucreze la sediul companiei - în special dacă munca poate fi efectuată în altă parte - indică o posibilă relație de muncă;
- ✓ Secvența muncii: dacă o companie solicită ca munca să fie efectuată într-o ordine sau secvență specifică, acest control sugerează o relație de muncă;
- ✓ Cerințe privind rapoartele: Dacă un lucrător trebuie să furnizeze în mod regulat rapoarte scrise sau orale cu privire la stadiul unui proiect, acest aranjament indică o posibilă relație de muncă;
- ✓ Metoda de plată: graficele de plată orare, săptămânale sau lunare sunt caracteristice relațiilor de muncă, cu excepția cazului în care plățile reprezintă pur și simplu o modalitate convenabilă de distribuire a unei sume forfetare. Plata la comision sau la finalizarea proiectului este mai caracteristică relațiilor de contractant independent;
- ✓ Plata cheltuielilor de afaceri sau de deplasare: contractorii independenți suportă de obicei costul cheltuielilor de călătorie sau de afaceri, iar majoritatea contractorilor își stabilesc onorariile suficient de mari pentru a acoperi aceste costuri. Rambursarea directă a costurilor de călătorie și a altor costuri de afaceri de către o companie sugerează o relație de muncă;
- ✓ Furnizarea de unelte și materiale: lucrătorii care își desfășoară cea mai mare parte a muncii folosind echipamente, unelte și materiale furnizate de companie sunt mai predispuși să fie considerați angajați. Munca efectuată în mare parte folosind consumabile sau unelte obținute independent susține o constatare de contractant independent;
- ✓ Investiții în facilități: contractorii independenți investesc de obicei în și își întrețin propriile facilități de lucru. În schimb, majoritatea angajaților se bazează pe angajatorul lor pentru a le oferi facilități de lucru;
- ✓ Realizarea de profit sau pierdere: lucrătorii care primesc venituri predeterminate și au șanse mici de a realiza profit sau pierdere semnificativă prin munca lor sunt, în general, angajați.
- ✓ Lucrul pentru mai multe companii: Persoanele care furnizează simultan servicii pentru mai multe companii independente sunt susceptibile de a se califica drept contractori independenți;
- ✓ Disponibilitatea pentru public: dacă un lucrător pune în mod regulat servicii la dispoziția publicului larg, acest lucru susține o constatare de contractant independent;

- ✓ Controlul asupra concedierii: Dreptul unilateral al unei companii de a concedia un lucrător sugerează o relație de muncă. În schimb, capacitatea unei companii de a rezilia relațiile de contractare independentă depinde, în general, de termenii contractuali;
- ✓ Dreptul de reziliere. Majoritatea angajaților își pot rezilia unilateral munca pentru o companie fără răspundere. Contractanții independenți nu pot rezilia serviciile fără răspundere, cu excepția cazurilor permise în temeiul contractelor lor.
- Nu este clară specificarea utilizării ECC, dacă toate tranzacțiile se preconizează a fi realizate prin cont bancar/de plată/MIA. Or, un regim fiscal special nu ar trebui să permită, în condițiile dezvoltării pieței financiare autohtone, alte modalități de încasare a banilor pentru serviciile prestate.
- Pentru realizarea scopului de oferire a unui regim fiscal simplu și accesibil unei categorii cât mai mare de profesioniști – persoane fizice, se propune analizarea oportunității reglementării activității arbitrilor în calitate de activitate independentă. Or, potrivit legii cu privire la arbitraj și legii cu privire la arbitrajul comercial internațional, pot fi arbitrii orice persoane fizice având capacități depline de exercițiu care și-au dat consimțământul să arbitreze și care, după părerea părților în litigiu, sunt competenți în a soluționa litigiul. Menționăm că arbitrii nu trebuie să fie neapărat juriști – ei pot fi și experți în alte domenii relevante pentru obiectul litigiului. În prezent, statutul arbitrilor nu este reglementat clar, iar formele de contractare diferă (ex.: persoane fizice, membri ai unor birouri de avocați, etc.).

În aceeași ordine de idei, persoanele ce practică activitate de construcții, chelnerii sau curierii – studenți, precum și alte profesii ocazionale practicate de persoanele fizice ar putea reprezenta un bazin important de completare a categoriilor deja existente.

B. Propuneri pe text:

De ordin juridic:

- La art. 36/12 alin. (2) după „persoană fizică”, specificarea „(consumator)” riscă să aibă sensul că antreprenorul individual poate avea ca client doar consumatorii, dar nu și persoanele fizice neconsumator (cum ar fi și un cabinet al avocatului). Prin urmare, fie specificarea trebuie exclusă, fie completată: „(care au calitate de consumator sau care nu au această calitate)”.
- A se exclude art. 36/12 alin. (2). Problema formei actelor juridice și sancțiunii pentru nerespectarea deja este stabilită în art. 321 și 322. Mai mult, specificarea formei scrise subminează folosirea formei electronice și mai ales folosirea mijloacelor electronice (email, aplicație, website etc.).
- Comentariu general: în mai multe articole ale proiectului de lege se specifică faptul că antreprenorul independent nu poate subcontracta alte persoane. Totuși, aceasta poate fi înțeleasă ca o interdicție generală de a nu putea obține bunuri și servicii de la furnizori (de exemplu, nici nu poate obține asistența unui avocat în activitățile sale; chirie imobil; furnizare electricitate), ceea ce ar fi greșit. Proiectul ar trebui, deci, să delimiteze interdicția de a implica în activitatea personală asistenți și libertatea de a avea relații cu furnizorii de bunuri și servicii.

De ordin fiscal:

- În general, proiectul trebuie regândit din perspectiva elementelor de bază de percepere a unui impozit – subiect, obiect, raportare, așezare a impozitului și toate celelalte, indispensabil legate pentru implementarea acestuia cu succes.
- Plafonul de deduceri (valoarea cheltuielilor permise unui contribuabil persoană juridică pentru achiziția prestațiilor de la antreprenorii independenți, egală cu echivalentul a 30% din valoarea plăților salariale suportate de contribuabilul persoană juridică în anul respectiv de gestiune, propunem să fie inclusă direct la art.24 alin10² din CF (exclusa din art.380).
- Art.383 prevede impunerea veniturilor încasate în contul dedicat și nu am văzut când și cum se impun veniturile înregistrate prin MCC.
- La art.384 alin.1 propunem de specificat veniturile încasate din prestările acordate, pentru claritate ca e metoda de casă.
- La art.384 alin.2 nu este clar cum și când influențează obiectul impunerii, calculat după metoda de casă, valoarea de returnare a mărfii/discountul-ui oferit. În mod normal, obiectul impunerii ar trebui micșorat la returnarea mijloacelor financiare din cont. Mai mult, avem indicat că antreprenorul nu utilizează documente primare, cu excepții care nu le-am văzut stabilite, respectiv nu este clar cum documentează acesta vânzarea/returul de marfa și discount-ul acordat.
- La art.386 alin.2 propunem termen de achitare până la data de 25 a lunii următoare pentru uniformizare cu celelalte termene. Dacă încasarea se face zilnic, vânzarea mărfurilor de ex., practic zilnic trebuie efectuate plăți ale impozitului unic, ceea ce nu este real pentru acest gen de activitate.
- Art.387 alin.2, nu pot fi aplicate impozite "situațiilor", impozitele se aplica, datorează și se achită de către contribuabili – subiectul impunerii ca componentă de bază a oricărui impozit. Deci, ar trebui indicat cine datorează și la ce conturi se plătesc aceste taxe. De ex. la contribuții sociale este indicat că plata contribuției se face din încasările impozitului unic, nefiind specificat modul de plată a contribuțiilor calculate în cazul datorării acestora de antreprenori ca rezultat al încălcării legislației. În general, modul în care se aplică amenzi la încălcarea normelor acestei legi și cine le suportă ar fi subiectul unei dezvoltări mai extinse.
- Alin.3 al art.387 ar trebui exclus, cu condiția includerii plafonului la art.24, deoarece nu este clară formularea și riscul beneficiarului.

Recomandăm toate aceste aspecte să fie explicate în Nota de fundamentare pentru a putea fi folosit la interpretarea viitoarei legi.

Vă rog să o considerați pe Veronica Sirețeanu, director adjunct, în calitate de persoană de contact din partea AmCham Moldova (veronicasireteanu@amcham.md) pentru ulterioara interacțiune la acest subiect.

Cu această ocazie, AmCham Moldova apreciază deschiderea Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, exprimându-ne disponibilitatea pentru detalierea comentariilor și propunerilor adresate.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”