



Către: Andrian GAVRILIȚA, Ministru al Finanțelor

Nr. 92 din 2 iulie 2026

Ref.: Poziția AmCham Moldova asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (privind simplificarea legislației fiscale și vamale)

Stimate Domnule Ministru,

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

Cu referire la [proiectul de lege privind modificarea Codului vamal nr. 95/2021](#), care are drept obiectiv continuarea armonizării legislației naționale cu acquis-ul Uniunii Europene și dezvoltarea cadrului normativ necesar pentru modernizarea și digitalizarea administrării vamale, intervenim cu următoarele:

1. Articolul 5 – definiția „notificării de reexport”

Propunem ajustarea redacției definiției noțiunii de „notificare de reexport”, astfel încât aceasta să reflecte fără echivoc faptul că mărfurile vizate se află într-o zonă liberă sau sunt în depozitare temporară pe teritoriul vamal al Republicii Moldova.

Redacția actuală poate genera interpretarea eronată că dispoziția se referă la mărfuri aflate în zone libere din afara teritoriului vamal al Republicii Moldova, ceea ce nu corespunde scopului normei și poate crea dificultăți în aplicarea acesteia.

Se propune următoarea redacție:

„43) notificare de reexport - actul, diferit de declarația de reexport, prin care o persoană indică, sub forma și modalitatea prevăzute, dorința de a scoate în afara teritoriului vamal al Republicii Moldova mărfuri străine care se află într-o zonă liberă sau în depozitare temporară ~~în afara teritoriului vamal al Republicii Moldova~~.”;

2. Articolul 143 alin. (11) – introducerea mărfurilor în zonele libere

Considerăm necesară adaptarea textului propus la realitățile juridice și instituționale ale Republicii Moldova.

Proiectul transpune în mod literal articolul 135 alin. (2) din Codul vamal al Uniunii Europene, inclusiv sintagma „frontiera terestră dintre un stat membru și o țară terță”, noțiune care nu are corespondent în ordinea juridică națională.

În procesul de armonizare legislativă este esențială transpunerea obiectivului și efectului normei europene, nu reproducerea mecanică a terminologiei specifice Uniunii Europene. În consecință, considerăm oportună utilizarea noțiunii de „frontiera de stat a Republicii Moldova”, care păstrează pe deplin finalitatea normei și asigură aplicabilitatea acesteia în dreptul intern.

Se propune următoarea redacție:

se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:

„(1¹) Introducerea mărfurilor într-o zonă liberă se efectuează direct, fie pe cale maritimă sau aeriană, fie pe cale terestră, fără a trece printr-o altă parte a teritoriului vamal, în cazul în care zona liberă este adiacentă se învecinează cu frontiera de stat terestră a Republicii Moldova dintre un stat membru și o țară terță.”;



3. Articolul 312 alin. (4) – desfășurarea activităților în zonele libere

Se propune modificarea normei de completare a articolului 312 Cod vamal, expuse la punctul 102 al proiectului 544/MF/2026, prin substituirea termenului „garanții” cu cel de „asigurări necesare privind respectarea dispozițiilor vamale” și stipularea expresă a dezvoltării mecanismului de aplicare prin actele normative ale Serviciului Vamal.

Completarea propusă prin proiect urmărește transpunerea art. 244 alin. (4) din Codul vamal al Uniunii, instituit prin Regulamentul (UE) nr. 952/2013 („CVU”). Deși versiunea în limba română a CVU utilizează în acest context termenul „garanții”, sensul consacrat al acestei noțiuni atât în cadrul CVU, cât și în cadrul Codului vamal al Republicii Moldova („CVM”), este cel aferent garanției datoriei vamale, reglementate în Capitolul III al Titlului III CVM. În această accepțiune, garanția reprezintă un instrument financiar destinat acoperirii riscului de neplată a drepturilor de import sau export, constând într-un depozit în numerar, angajamentul financiar al unui garant ori o altă formă echivalentă de asigurare a executării unei obligații pecuniare determinate sau determinabile.

Acesta nu este însă sensul în care noțiunea este utilizată la art. 244 alin. (4) din CVU. În cadrul regimului zonelor libere, mărfurile sunt plasate într-un regim special de depozitare, iar pentru acest regim nu sunt prevăzute nici în CVU, nici în CVM cerințe privind constituirea garanțiilor pentru datorii vamale. Enumerarea regimurilor speciale pentru care este necesară o autorizație și, în consecință, constituirea unei garanții de datorie vamală, este una limitativă și nu include zonele libere.

Prin urmare, art. 244 alin. (4) din CVU nu are în vedere garanții financiare, ci mecanisme nepecuniare prin care autoritatea vamală se poate asigura că operatorul oferă dovezi suficiente de credibilitate și conformare pentru a desfășura activități în zona liberă. Această interpretare este confirmată de versiunea în limba engleză a CVU, care utilizează termeni diferiți pentru cele două concepte:

- pentru garanțiile financiare aferente datoriei vamale: *guarantee*
- pentru mecanismul prevăzut la art. 244 alin. (4): *the necessary assurance of compliance with the customs provisions*.

O terminologie similară este utilizată și la art. 148 alin. (2) lit. (b) și art. 211 alin. (3) lit. (b) din CVU. În versiunea engleză, aceste dispoziții fac referire la „*the necessary assurance of the proper conduct of the operations*”, iar versiunea română a art. 148 redă această expresie prin sintagma „oferă asigurarea necesară bunei derulări a operațiunilor”. În articolul 211, versiunea în română, se utilizează, din nou, termenul „garanții”. Totuși, din contextul normei rezultă cu suficientă claritate că acesta nu se referă la garanțiile pecuniare constituite pentru acoperirea unei datorii vamale, ci la alte forme de asigurare a bunei desfășurări a operațiunilor.

În aceste condiții, utilizarea termenului „garanții” în art. 244 alin. (4) din CVU și preluarea sa literală în art. 312 din Codul vamal creează un echivoc semnificativ de interpretare și aplicare. Din contextul normei naționale nu rezultă cu suficientă claritate că nu este vorba despre garanțiile financiare aferente datoriei vamale, ci despre alte forme de asigurare a conformării. Având în vedere că sensul financiar al noțiunii de „garanție” este cel consacrat în dreptul vamal, există riscul ca dispoziția să fie interpretată în sensul că rezidenții zonelor libere ar putea fi obligați să constituie garanții pentru datorii vamale la solicitarea Serviciului Vamal.

O asemenea formulare este incompatibilă cu cerințele art. 54 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Potrivit alin. (1) lit. a), normele trebuie formulate într-un limbaj clar și precis, care să excludă orice echivoc. De asemenea, lit. h) impune utilizarea unor noțiuni monosemantice sau, în cazul termenilor polisemantici, exprimarea clară a sensului în care aceștia sunt utilizați. Aceste exigențe nu sunt respectate în redacția actuală a punctului 102 al Proiectului 544/MF/2026.



Pentru eliminarea ambiguității, se propune substituirea termenului „garanții” cu o sintagmă neechivocă, precum „asigurări necesare privind respectarea dispozițiilor vamale”, care reflectă conținutul normei europene, și permite, în același timp, delimitarea clară de instituția garanției financiare a datoriei vamale.

Totodată, norma propusă este insuficient dezvoltată pentru a putea fi aplicată în mod previzibil și uniform. În forma actuală, aceasta conferă Serviciului Vamal posibilitatea de a interzice desfășurarea activității în zona liberă fără a preciza:

- ce constituie „asigurările necesare” și care sunt criteriile de apreciere a suficienței acestora;
- procedura de evaluare și verificare a acestora;
- actul administrativ prin care se dispune interdicția, termenele și căile de contestare;
- criteriile de proporționalitate și garanțiile împotriva exercitării arbitrare a competenței

O asemenea reglementare sumară este dificil de conciliat cu principiile previzibilității și proporționalității consacrate de Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. În special, art. 4 consacră principiile previzibilității și echității (proporționalității), iar art. 14 alin. (1) impune ca normele materiale și procedurale privind desfășurarea activității de întreprinzător să fie stabilite prin lege. De asemenea, art. 15 și 16 prevăd că activitatea autorităților de reglementare și control trebuie să fie proporțională și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea scopului legitim urmărit. În aceste condiții, se consideră necesară completarea art. 312 cu o normă-cadru clară și dezvoltarea mecanismului de aplicare prin actele normative ale Serviciului Vamal, care să stabilească criteriile de evaluare, procedura de constatare a neconformității și garanțiile procedurale aplicabile operatorilor economici vizați

Suplimentar, propunem completarea Codului vamal cu următoarele:

a) Se propune abrogarea articolului 399 din Codul Vamal

Considerăm necesară revizuirea prevederilor art. 399, întrucât acestea generează suprapuneri cu alte norme ale Codului vamal și creează premise pentru aplicarea disproporționată a sancțiunilor.

În primul rând, fapta descrisă la art. 399 are, în esență, aceeași latură obiectivă ca și încălcarea prevăzută la art. 384 alin. (2) din Codul vamal – depunerea declarației vamale cu date eronate privind codul mărfii, fapt care conduce ulterior la modificarea clasificării tarifare a acesteia. În aceste condiții, nu este clară necesitatea reglementării unei răspunderi contravenționale distincte pentru aceeași conduită.

Totodată, textul art. 399 nu precizează în ce măsură modificarea codului mărfii atrage răspunderea. Nomenclatura Combinată a Mărfurilor utilizează un cod format din 9 cifre, iar modificarea poate interveni la nivel de capitol, poziție tarifară, subpoziție sau doar la nivelul ultimelor cifre naționale. În lipsa unor criterii clare, orice modificare, inclusiv una minoră, fără impact asupra tratamentului tarifar sau fiscal, poate conduce la sancționare.

Mai mult, prevederea intră în contradicție cu logica art. 384, care condiționează răspunderea materială de existența unui efect fiscal concret, și anume diminuarea sau evitarea totală ori parțială a drepturilor de import. Conform art. 384 alin. (3), dacă suma diminuată a drepturilor de import nu depășește 500 lei, persoana este exonerată de răspunderea materială.

Astfel, se ajunge la o situație paradoxală: dacă declararea eronată a codului mărfii conduce la diminuarea drepturilor de import cu 499 lei, contribuabilul este exonerat de răspundere potrivit art. 384. În schimb, aceeași eroare de clasificare, chiar și fără niciun impact asupra drepturilor de import, poate fi sancționată în temeiul art. 399 cu amendă de la 400 la 1.000 lei. Această abordare este disproporționată și contravine principiului conform căruia gravitatea sancțiunii trebuie să fie corelată cu prejudiciul sau riscul fiscal generat.



De asemenea, prevederea poate conduce la sancționarea operatorilor economici chiar și în situațiile în care clasificarea inițială a mărfii a determinat achitarea unor drepturi de import mai mari decât cele legal datorate. În asemenea cazuri, ulterior controlului vamal, modificarea codului poate conduce la constatarea unor obligații vamale mai mici, însă contribuabilul rămâne sancționat exclusiv pentru diferența de clasificare, deși bugetul de stat nu a suferit niciun prejudiciu, ci dimpotrivă, a beneficiat de încasări suplimentare.

În practică, clasificarea tarifară reprezintă un proces complex. Conform Legii nr. 172/2014 privind aprobarea Nomenclaturii Combinată a Mărfurilor, clasificarea presupune identificarea unui cod format din 9 cifre, bazat pe Sistemul Armonizat al Organizației Mondiale a Vămirilor, structurat pe 21 de secțiuni și 97 de capitole, însoțite de note explicative detaliate. Complexitatea sistemului face inevitabilă existența unor interpretări diferite în anumite situații, fără ca acestea să reprezinte neapărat o încălcare intenționată.

În acest context, simpla modificare a uneia dintre cele 9 cifre ale codului tarifar nu ar trebui să constituie, prin ea însăși, temei suficient pentru sancționare, în special atunci când descrierea, natura și caracteristicile mărfii declarate rămân neschimbate și nu există impact asupra drepturilor de import.

Mai mult, formularea actuală creează riscul unor abordări excesiv de formaliste și al unor interpretări abuzive. În practică, constatarea unor astfel de încălcări poate influența indicatorii de performanță ai autorității vamale, în timp ce operatorii economici sunt deseori descurajați să conteste procesele-verbale din cauza costurilor suplimentare aferente procedurilor judiciare. Chiar și în situația obținerii unei hotărâri favorabile, cheltuielile suportate nu sunt întotdeauna recuperate integral.

De asemenea, acumularea unor astfel de contravenții, chiar dacă au un caracter formal și lipsit de impact fiscal, poate afecta negativ statutul de conformitate al operatorului economic și poate crea impedimente la obținerea sau menținerea unor autorizații emise de Serviciul Vamal, inclusiv în contextul evaluării criteriilor de conformitate prevăzute de art. 39 din Codul vamal.

În aceste condiții, propunem:

- limitarea răspunderii la situațiile în care clasificarea eronată a mărfii conduce la diminuarea drepturilor de import sau la obținerea unui avantaj fiscal;
- introducerea unui prag de materialitate similar celui prevăzut la art. 384;
- excluderea răspunderii pentru cazurile în care modificarea codului tarifar nu influențează cuantumul obligațiilor vamale;
- clarificarea expresă a nivelului de modificare a codului tarifar care poate atrage răspunderea;
- corelarea art. 399 cu principiile și excepțiile prevăzute la art. 384 pentru a evita dublarea și aplicarea neuniformă a sancțiunilor.

b) Se propune modificarea al. (4), art. 400 din Codl Vamal

Considerăm necesară revizuirea prevederii care instituie majorarea automată cu 25% a sancțiunii în cazul repetării aceleiași contravenții vamale, întrucât formularea actuală ridică probleme de claritate, proporționalitate și conformitate cu principiile generale de aplicare a sancțiunilor.

În primul rând, textul nu definește în mod clar ce se înțelege prin „aceleași contravenție vamală”. Nu este clar dacă noțiunea se referă la încălcarea aceleiași norme juridice (același articol și alineat) sau dacă include și fapte similare ca natură. Această lipsă de claritate creează premise pentru interpretări neuniforme și aplicarea discreționară a sancțiunilor.

În al doilea rând, majorarea automată a sancțiunii cu 25% se aplică indiferent de gravitatea încălcării, caracterul intenționat sau neintenționat al faptei, valoarea prejudiciului cauzat ori impactul efectiv asupra drepturilor de import sau export. O asemenea abordare contravine principiului individualizării sancțiunii, care presupune evaluarea circumstanțelor concrete ale fiecărui caz și stabilirea unei sancțiuni proporționale cu gradul de pericol social și fiscal al faptei.



Aplicarea practică a acestei prevederi poate conduce la rezultate inechitabile. În cazul operatorilor economici care desfășoară activități de brokeraj vamal, unde activează simultan un număr mare de declaranți și sunt procesate anual mii de declarații vamale, probabilitatea statistică a apariției unor erori tehnice este ridicată. În aceste condiții, o încălcare comisă de un anumit declarant poate conduce la majorarea sancțiunii aplicate ulterior pentru o încălcare săvârșită de un alt declarant, care nu are nicio legătură cu fapta inițială și nu a avut posibilitatea să o prevină sau să o cunoască.

În esență, mecanismul propus instituie o formă indirectă de răspundere colectivă, incompatibilă cu principiul potrivit căruia răspunderea și sancțiunea trebuie să fie individuale și să reflecte conduita persoanei care a săvârșit fapta. În timp, în cazul operatorilor cu volume mari de activitate, atingerea nivelului maxim al sancțiunii nu mai reprezintă o excepție, ci devine o consecință aproape inevitabilă a activității curente, indiferent de existența sau inexistența unui risc fiscal semnificativ.

De asemenea, majorarea repetată a sancțiunilor poate conduce la acumularea unor penalități disproporționate în raport cu natura încălcărilor constatate, în special atunci când este vorba despre abateri tehnice sau formale, fără impact asupra încasărilor bugetare. În asemenea situații, sancțiunea își pierde caracterul preventiv și educativ și capătă un caracter excesiv punitiv.

Totodată, constatarea repetată a unor asemenea contravenții poate afecta statutul de conformitate al operatorului economic și poate genera dificultăți în procesul de obținere, menținere sau reînnoire a autorizațiilor emise de Serviciul Vamal, inclusiv în contextul criteriilor de conformitate prevăzute de art. 39 din Codul vamal, chiar dacă încălcările au caracter tehnic, formal sau ne semnificativ.

În aceste condiții, propunem:

- definirea expresă a noțiunii de „aceeași contravenție vamală”;
- limitarea aplicării majorării doar pentru încălcările identice ca natură și gravitate;
- excluderea majorării automate și păstrarea posibilității individualizării sancțiunii de către autoritatea competentă;
- luarea în considerare a gravității faptei, a caracterului repetitiv al comportamentului și a impactului fiscal efectiv;
- neaplicarea majorării în cazul încălcărilor pur tehnice sau formale care nu au generat prejudicii bugetare;
- introducerea unui prag de materialitate sau a unor criterii obiective care să permită diferențierea între încălcările minore și cele care prezintă un risc real pentru interesele fiscale ale statului.

Vă rog să o considerați pe Veronica Sirețeanu, director adjunct, persoana de contact din partea AmCham Moldova (veronicasireteanu@amcham.md), pentru interacțiunile ulterioare pe acest subiect. **Ne exprimăm deschiderea pentru a contribui la formularea unor prevederi exprese în legislație**, ca urmare a clarificării subiectelor abordate și înțelegerii impactului acestora, în format operativ sau oficial, la discreția Dumneavoastră.

Cu această ocazie, AmCham Moldova apreciază deschiderea Ministerului Finanțelor, exprimându-ne disponibilitatea pentru detalierea comentariilor și propunerilor adresate în cazul unei ședințe dedicate.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

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