



Către: Eugeniu OSMOCHESCU

**Viceprim-ministrul Republicii Moldova,
Ministrul Dezvoltării Economice și Digitalizării**

Nr. 112 din 05.08.2026

Ref.: Comentarii și propuneri la proiectul Legii cu privire la investiții

Stimate Domnule Viceprim-ministru,

Vă salutăm din numele Camerei Americane de Comerț din Moldova (în continuare „AmCham Moldova”).

AmCham Moldova apreciază faptul că, în urma consultărilor publice desfășurate anterior, majoritatea propunerilor formulate au fost acceptate integral sau parțial și reflectate în versiunea revizuită a proiectului Legii cu privire la investiții.

Totodată, analizând tabelul de sinteză și proiectul actualizat, constatăm că unele dintre observațiile noastre nu au fost acceptate. În acest sens, reiterăm comentariile de mai jos, considerând că acestea contribuie la asigurarea unui cadru normativ mai clar, predictibil și aliniat obiectivelor urmărite de proiectul de lege.

1. La art.2. din proiect:

a) Reiterăm propunerea de substituie a termenului „acord” cu termenul „acord internațional” sau, preferabil, „tratată internațional”.

Argumentul prezentat în tabelul de sinteză, potrivit căruia noțiunea este preluată din Regulamentul (UE) nr. 912/2014 și este conformă cu Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, nu răspunde preocupării formulate de AmCham.

Observația noastră nu vizează conținutul definiției, ci terminologia utilizată. Legea nr. 595/1999 consacră noțiunea de „tratată internațional”, aceasta reprezentând denumirea generică pentru acordurile internaționale încheiate de Republica Moldova, indiferent de titulatura concretă a instrumentului juridic (tratată, convenție, acord, protocol etc.).

În acest context, utilizarea termenului generic „acord”, fără calificativul „internațional”, poate crea confuzii de interpretare, întrucât acesta poate desemna și alte tipuri de acorduri care nu constituie tratate internaționale în sensul Legii nr. 595/1999.

Prin urmare, pentru asigurarea coerenței terminologice cu cadrul normativ național și evitarea eventualelor interpretări divergente, propunem utilizarea sintagmei „tratată internațional” sau, cel puțin, „acord internațional”.

Totodată, transpunerea sau preluarea unor noțiuni din dreptul Uniunii Europene nu exclude necesitatea adaptării terminologiei la conceptele consacrate în legislația națională, atât timp cât nu este afectat conținutul juridic al normei, ci doar se asigură coerența și claritatea acesteia.

b) Reiterăm propunerea de revizuire a definiției noțiunii de „acord de investiții”, atât din perspectiva terminologiei utilizate, cât și a identificării corecte a părților contractante.

Faptul că definiția este preluată din Legea nr. 81/2004 nu constituie, în sine, un argument pentru menținerea acesteia în forma actuală, obiectivul prezentului proiect fiind modernizarea și perfecționarea cadrului normativ privind investițiile.

În primul rând, utilizarea sintagmei „acord de investiții” poate genera confuzii cu noțiunea consacrată în dreptul internațional al investițiilor, unde aceasta desemnează tratatele internaționale privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor. Pentru evitarea unor interpretări divergente, considerăm oportună utilizarea noțiunii de „contract investițional”, care reflectă natura juridică a raportului reglementat de proiect.

În al doilea rând, apreciem că partea contractantă ar trebui identificată ca autoritatea administrativă centrală competentă, iar nu statul, în condițiile în care raportul contractual este negociat, executat și administrat de autoritatea publică desemnată potrivit legislației. Împrejurarea că procedura actuală prevede aprobarea sau semnarea acordului de către Guvern nu modifică natura raportului juridic și nici faptul că drepturile și obligațiile contractuale sunt exercitate prin autoritatea competentă.

Din această perspectivă, considerăm că precizarea expresă a autorității contractante ar contribui la o delimitare mai clară a responsabilităților instituționale și la sporirea securității juridice a raporturilor investiționale.

c) Modificarea noțiunilor de investitor străin și investiție străină din art. 2 al proiectului, are ca efect extinderea semnificativă a sferei persoanelor supuse restricției de dobândire în proprietate a terenurilor cu destinație agricolă și forestieră, prevăzută de art. 21 alin. (2) din Codul funciar 22/2024, față de regimul actual, care reiese din conceptele investiționale din Legea 81/2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător.

Spre deosebire de Legea nr. 81/2004, care califică investitorul străin exclusiv în baza criteriului constitutiv/teritorial (locul constituirii sau sediul), Proiectul introduce un criteriu suplimentar – controlul direct sau indirect exercitat de persoane sau entități străine. Astfel, inclusiv persoanele juridice constituite în Republica Moldova pot fi calificate drept investitori străini dacă sunt controlate de entități sau persoane străine.

Totodată, atât Legea nr. 81/2004 (art. 3), cât și proiectul (art. 2) definesc investiția străină prin raportare la investitorul străin — investiție „realizată de către un investitor străin”. Prin urmare, extinderea noțiunii de investitor străin extinde automat și noțiunea de investiție străină, oriunde ar fi aceasta utilizată în cadrul normativ, fără vreo intervenție separată asupra ei.

Art. 21 alin. (2) din Codul funciar interzice dobândirea de terenuri agricole și forestiere, între altele, de către „persoana juridică al cărei capital social conține investiții străine [...]” și persoanelor ai căror asociați sunt persoane juridice al căror capital social conține investiții străine. Noțiunea de „investiție străină” nu este definită de Codul funciar, ci este preluată din legislația privind investițiile. Prin urmare, abrogarea Legii nr. 81/2004 și introducerea unei noi definiții a „investiției străine” modifică indirect sfera de aplicare a art. 21 alin. (2) din Codul funciar, fără modificarea textului propriu-zis al acestei norme.

Efectul poate fi ilustrat prin lanțul corporativ $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D$, în care A este o companie străină ce deține 100% din capitalul companiei moldovenești B, B este asociat în compania moldovenească C, și C controlează compania moldovenească D.

În regimul actual (Legea nr. 81/2004 coroborată cu Codul funciar):

- B nu este investitor străin (este constituită în Moldova), însă capitalul său conține investiția străină realizată de A. Prin urmare, B intră sub incidența art. 21 alin. (2) din Codul funciar.
- C o are ca asociat direct pe B (companie moldovenească), al cărei capital conține investiții străine, . C intră, astfel, sub incidența restricției funciare.
- D o are ca asociat direct pe C, care nu este investitor străin și al cărei capital nu conține investiții străine. Drept urmare, D nu intră sub incidența restricției funciare și poate deține terenuri agricole și forestiere.

În regimul proiectului:

- B este controlată direct de A și devine, prin urmare, investitor străin;
- C este controlată de B și, indirect de A, și devine ea însuși, investitor străin, iar participația lui C în D devine investiție străină;
- D, controlată indirect de A și B, și direct, de C, toți investitori străini, aportul lui C în capitalul lui D devine „investiție străină”, iar D se califică ea însuși drept investitor străin, și , prin urmare, intră sub incidența art. 21 alin. (2) din Codul funciar, dar și a art. 23 din proiect.

Prin urmare, proiectul extinde restricția funciară pe întregul lanț corporativ, indiferent de numărul nivelurilor intermediare, captând societăți moldovenești care, în prezent, s-ar afla în afara restricției.

În forma actuală, proiectul extinde interdicția de dobândire a terenurilor agricole și forestiere și asupra societăților constituite în Republica Moldova, dar controlate indirect de entități străine. Această modificare produce efecte semnificative asupra dreptului de proprietate, fără ca Nota de fundamentare să analizeze impactul său, contrar cerințelor privind analiza impactului de reglementare. În lipsa unei asemenea evaluări, extinderea restricției apare insuficient fundamentată.

Menționăm că, redefinirea noțiunii de „investitor străin” poate include și entități care dețin deja, în mod legal, terenuri agricole sau forestiere. Proiectul nu prevede însă norme tranzitorii sau o clauză de menținere a drepturilor dobândite, deși acestea sunt impuse de Legea nr. 100/2017. În lipsa unor asemenea prevederi,

există riscul afectării drepturilor de proprietate și al apariției unor situații ce pot fi calificate drept măsuri cu efect echivalent exproprierii.

Prin extinderea implicită a noțiunii de „investitor străin”, proiectul generează efecte juridice care nu au fost evaluate și care afectează previzibilitatea cadrului normativ pentru investitori. În lipsa unor norme tranzitorii, această abordare contravine principiilor securității juridice și încrederii legitime, deși acestea sunt consacrate chiar de proiect.

Proiectul introduce criteriul controlului direct și indirect în definițiile „investitorului străin” și „investiției străine”, fără a defini aceste noțiuni și fără a stabili reguli privind determinarea lor.

Nota de fundamentare nu explică necesitatea introducerii criteriului controlului și nu evaluează impactul acestei modificări asupra cadrului normativ existent. În lipsa unei analize ex ante, extinderea noțiunii de investitor străin poate produce efecte juridice neintenționate, inclusiv asupra altor acte normative care utilizează această noțiune.

Proiectul nu stabilește:

- ce reprezintă „controlul” și de la ce prag acesta există;
- cum se determină controlul indirect în lanțurile corporative;
- dacă sunt relevante doar participațiile sau și alte forme de influență (contracte, acorduri de vot etc.).

În consecință, destinatarii normei nu pot determina cu certitudine dacă se califică drept investitori străini și dacă li se aplică restricțiile prevăzute de lege.

Proiectul nu indică ce noțiune de „control” urmează a fi aplicată.

- **Art. 203 din Codul civil** reglementează controlul în raporturile dintre persoane afiliate, însă nu reglementează controlul indirect în lanțurile corporative și nu oferă reguli pentru propagarea acestuia.
- **Legea nr. 308/2017 privind prevenirea spălării banilor** utilizează noțiunea de control indirect exclusiv pentru identificarea beneficiarului efectiv. Preluarea implicită a acestor criterii în materia investițiilor ar fi nejustificată, întrucât urmărește un scop diferit și utilizează praguri de control (25%+1) incompatibile cu cele din dreptul comun.

În lipsa unor clarificări, există riscul unor interpretări neuniforme și al extinderii nejustificate a noțiunii de investitor străin.

Pentru a asigura previzibilitatea reglementării, autorii Proiectului ar trebui:

- să justifice expres introducerea criteriului controlului direct și indirect;
- să definească noțiunile de „control”, „control direct” și „control indirect” și să stabilească reguli clare de determinare a acestora; sau
- să facă trimitere expresă la art. 203 din Codul civil, dacă aceasta este soluția urmărită, renunțând la utilizarea noțiunii de „control indirect” în lipsa unei reglementări speciale.

2. Reiterăm necesitatea instituirii unui mecanism care să evite dubla sarcină a contribuțiilor sociale și medicale obligatorii pentru salariații străini relocați temporar în Republica Moldova.

Argumentul expus în Sinteza obiecțiilor pornește de la premisa că prevederea art. 20 din Legea nr. 81/2004 reprezintă un tratament preferențial acordat investitorilor străini. Considerăm însă că această calificare nu reflectă natura și scopul real al reglementării.

Salariații străini relocați temporar în Republica Moldova se află într-o situație juridică și factuală diferită de cea a salariaților locali. În mod obișnuit:

aceștia nu își transferă centrul intereselor sociale și economice în Republica Moldova;
relația lor cu Republica Moldova este temporară și determinată exclusiv de executarea atribuțiilor de serviciu;
pentru a-și păstra drepturile de pensie, asigurare medicală și alte prestații sociale în statul de origine, contribuțiile sociale continuă să fie achitate în acel stat, direct sau indirect.

În aceste condiții, eliminarea mecanismului existent nu conduce la asigurarea unui tratament egal între investitori, ci poate genera obligația achitării contribuțiilor sociale pentru aceeași persoană și pentru aceeași perioadă de activitate în două jurisdicții diferite. O asemenea situație reprezintă o dublă sarcină socială, cu impact direct asupra costurilor investiționale și asupra atractivității Republicii Moldova pentru proiectele investiționale care implică mobilitatea internațională a personalului de conducere și a specialiștilor.

Din această perspectivă, considerăm că soluția legislativă urmărită nu trebuie calificată drept o facilitate investițională acordată exclusiv investitorilor străini, ci drept un mecanism destinat evitării dublei contribuții sociale în cazul personalului relocat temporar.

Mai mult, principiul egalității de tratament presupune tratarea identică a situațiilor comparabile. În cazul de față, salariații locali și salariații străini relocați temporar nu se află în situații comparabile din perspectiva obligațiilor de asigurări sociale. În consecință, instituirea unui mecanism care evită dubla contribuție socială nu reprezintă un tratament preferențial, ci o soluție proporțională și justificată de diferența obiectivă dintre cele două categorii de persoane.

În acest sens, propunem menținerea unui mecanism echivalent celui prevăzut de art. 20 din Legea nr. 81/2004, limitat la situațiile în care salariatul străin face dovada că, pentru aceeași perioadă de activitate, contribuțiile obligatorii de asigurări sociale și/sau medicale sunt achitate, direct sau indirect, într-un alt stat.

În subsidiar, propunem instituirea unui mecanism de recunoaștere sau deducere a contribuțiilor sociale și/sau medicale obligatorii achitate într-un alt stat pentru aceeași perioadă de activitate, în limita obligațiilor datorate potrivit legislației Republicii Moldova.

3. Art. 23 din proiect reia restricția privind dobândirea terenurilor agricole și forestiere de către investitori străini, deși aceasta este deja reglementată la art. 21 alin. (2) din Codul funciar. Totuși, cele două norme utilizează criterii diferite pentru determinarea subiecților vizati.

Astfel, art. 23 se bazează pe noțiunea de „investitor străin”, inclusiv pe criteriul controlului direct și indirect, în timp ce art. 21 alin. (2) din Codul funciar utilizează criterii proprii privind structura capitalului și asociații societății. În consecință, art. 23 poate exclude unele entități care sunt vizate de Codul funciar și, în același timp, poate include altele care nu intră sub incidența acestuia.

Rezultă astfel un paralelism normativ care generează incertitudine cu privire la sfera restricției și este contrar cerințelor de claritate, coerență și evitare a reglementărilor paralele prevăzute de Legea nr. 100/2017 și Legea nr. 235/2006.

În sensul celor evocate, recomandăm alinierea expresă a art. 23 la art. 21 alin. (2) din Codul funciar, prin trimitere la această normă sau excluderea art. 23 din proiect, pentru a evita instituirea unui regim paralel și potențial contradictoriu.

4. Reiterăm observația privind necesitatea clarificării obiectului de reglementare al art. 30.

Luăm act de explicațiile autorului potrivit cărora Republica Moldova nu poate reglementa, prin lege națională, mecanismul de repartizare a răspunderii financiare între Uniunea Europeană și statele membre, acesta fiind reglementat de Regulamentul (UE) nr. 912/2014. Totuși, această explicație confirmă faptul că, în forma actuală, art. 30 nu instituie un mecanism de repartizare a răspunderii financiare, ci stabilește exclusiv situațiile în care răspunderea financiară este suportată de Republica Moldova.

În acest context, considerăm oportună reconsiderarea denumirii articolului și a terminologiei utilizate, astfel încât acestea să reflecte fidel obiectul reglementării. Denumirea „Repartizarea răspunderii financiare” poate crea impresia că legea reglementează distribuirea răspunderii între Republica Moldova și Uniunea Europeană, deși conținutul normei stabilește doar cazurile în care Republica Moldova suportă răspunderea financiară.

Totodată, menținem observația privind redactarea lit. c). Formularea actuală nu permite înțelegerea raportului dintre ipoteza normei și efectul juridic produs. În cazul în care Republicii Moldova i-ar reveni doar o parte din răspunderea financiară potențială, nu este clar de ce norma stabilește că statul „își asumă răspunderea financiară integrală”. Explicația oferită în tabelul de sinteză, potrivit căreia Republica Moldova poate suporta integral plata urmând ca raporturile interne să fie clarificate ulterior, nu rezultă din textul proiectului și nu poate substitui conținutul normei juridice.

În vederea asigurării clarității, previzibilității și aplicării uniforme a legii, recomandăm revizuirea redactării art. 30, inclusiv a denumirii acestuia și a prevederilor lit. c), astfel încât mecanismul juridic urmărit de autor să rezulte în mod expres din textul normei.

5. Reiterăm necesitatea revizuirii art. 33 pentru delimitarea clară dintre normele privind organizarea internă a apărării Republicii Moldova și normele de procedură arbitrală aplicabile litigiilor investiționale.

Luăm act de explicațiile autorului potrivit căror art. 33 nu urmărește reglementarea procedurii arbitrale, ci stabilește mecanismul național de organizare și coordonare a apărării Republicii Moldova. Totuși, apreciem că redactarea actuală utilizează noțiuni și formulări care pot crea confuzii cu privire la efectele lor juridice.

În particular, alin. (1) stabilește că „Republica Moldova acționează în calitate de pârât”, cu excepția cazurilor în care Comisia Europeană „va prelua apărarea”. Or, calitatea procesuală a părților într-un litigiu investițional rezultă din acordul internațional aplicabil și din regulile procedurale ale tribunalului arbitral, iar nu din legea națională. Totodată, sintagma „preluarea apărării” nu este consacrată în regulile arbitrale aplicabile și poate fi interpretată ca având semnificații procesuale, deși, potrivit explicațiilor autorului, aceasta descrie exclusiv mecanismul intern de reprezentare și coordonare.

În vederea evitării unor interpretări neuniforme, recomandăm utilizarea unei terminologii care să reflecte explicit că prevederile art. 33 reglementează exclusiv organizarea internă a reprezentării și cooperării instituționale în litigiile investiționale, fără a crea aparența că legea națională stabilește calitatea procesuală a părților sau modifică regulile procedurale aplicabile arbitrajului.

AmCham Moldova apreciază deschiderea Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării de a examina și integra o parte semnificativă a propunerilor formulate în cadrul consultărilor publice anterioare, fapt care a contribuit la îmbunătățirea proiectului de lege.

Totodată, considerăm că observațiile reiterate prin prezentul aviz vizează aspecte punctuale de claritate, coerență și previzibilitate a normelor propuse, precum și alinierea acestora la principiile tehnicii legislative și la bunele practici internaționale. În opinia noastră, examinarea și valorificarea acestor propuneri va contribui la consolidarea unui cadru normativ modern, predictibil și atractiv pentru investiții, capabil să ofere atât investitorilor, cât și autorităților publice un regim juridic clar și ușor de aplicat.

AmCham Moldova își exprimă disponibilitatea de a participa în continuare la consultările asupra proiectului și de a oferi suport tehnic în vederea definitivării acestuia.

Vă rog să îl considerați pe Vasile Stepanuc, Policy manager (vasilestepanuc@amcham.md) în calitate de persoană de contact din partea AmCham Moldova pentru ulterioara interacțiune la acest subiect.

Cu respect,

Mila Malairău,

Director Executiv

Camera de Comerț Americană din Moldova