

Aprobat în ședința Guvernului din _____2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ

**la proiectul de lege privind instituirea moratoriului
asupra efectuării controalelor și aplicării sancțiunilor față de persoanele
fizice care desfășoară activitate independentă până la intrarea în vigoare
a mecanismului de protecție a datelor cu caracter personal
în procesul de documentare fiscală
(inițiativa legislativă nr. 35 din 19 februarie 2026)**

Guvernul a examinat proiectul de lege privind instituirea moratoriului asupra efectuării controalelor și aplicării sancțiunilor față de persoanele fizice care desfășoară activitate independentă până la intrarea în vigoare a mecanismului de protecție a datelor cu caracter personal în procesul de documentare fiscală, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 35 din 19 februarie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege înaintat spre examinare urmărește instituirea moratoriului temporar asupra efectuării controalelor fiscale, aplicării sancțiunilor contravenționale și fiscale față de persoanele fizice care desfășoară activitate independentă, până la implementarea mecanismului tehnic de protecție a datelor cu caracter personal în procesul de documentare fiscală.

Referitor la art. 1 și 2 din proiectul de lege, în partea ce ține de obiectul și domeniul de aplicare, din punct de vedere conceptual, impunerea unui moratoriu asupra efectuării controlului de stat la persoanele fizice care desfășoară activitate independentă implică riscuri potențiale, deoarece suspendarea controlului poate avea un efect diametral opus – crearea unui mediu favorabil care să contribuie la riscuri pentru securitatea muncii, pentru normele de sănătate publică și calitatea produselor. Menținerea controlului asigură funcționarea mecanismului de conformitate cu standardele și regulile stabilite, contribuind astfel la protejarea intereselor consumatorilor și la crearea unui mediu concurențial adecvat.

În aceeași ordine de idei, potrivit art. 132 din Codul fiscal nr. 1163/1997 (în continuare – *Cod*), sarcina de bază a Serviciului Fiscal de Stat constă în asigurarea administrării fiscale, prin crearea de condiții contribuabililor pentru conformare la respectarea legislației, aplicarea uniformă a politicii și a reglementărilor în domeniul fiscal.

În conformitate cu art. 129 subpct. 11) din Cod, controlul fiscal reprezintă verificarea corectitudinii cu care contribuabilul execută obligația fiscală și alte

obligatii prevăzute de legislația fiscală și de alte acte normative, inclusiv verificarea altor persoane sub aspectul legăturii lor cu activitatea contribuabilului prin metode, forme și operațiuni prevăzute de Cod.

Astfel, controlul fiscal reprezintă un instrument esențial pentru identificarea riscurilor vădite în activitatea unor contribuabili și întreprinderea măsurilor în vederea asigurării înlăturării acestora și excluderea situațiilor de comitere repetată a încălcărilor respective.

În acest context, instituirea moratoriului asupra controlului fiscal aferent persoanelor care desfășoară activitate independentă în conformitate cu prevederile capitolului 10² al titlului II din Cod va reduce capacitatea de intervenție a organului de control în cazul în care se constată riscuri vădite în activitatea unor contribuabili, ceea ce poate duce la apariția concurenței neloiale, neîncasarea de obligații fiscale, afectarea veniturilor la bugetul de stat și, drept consecință, la incapacitatea Guvernului de a finanța servicii publice esențiale.

De asemenea, prin instituirea unui moratoriu în condițiile reglementate în proiectul de lege, se va crea o inechitate între contribuabili prin faptul că persoanele fizice care desfășoară activitate independentă ar beneficia de un tratament preferențial prin desfășurarea activității pe perioada moratoriului, fără a deține sau a utiliza echipamentul de casă și de control. Această acțiune ar fi disproporțională în raport cu agenții economici loiali care sunt obligați să respecte toate regulile fiscale. Concomitent, o instituire generală a moratoriului ar putea fi considerată inechitabilă față de contribuabilii care deja s-au conformat și activează în aceste condiții, în așteptarea soluției tehnice din partea autorităților.

Având la bază raționamentele deja expuse, în eventualitatea punerii în aplicare a acestui proiect de lege există riscul semnificativ de a eticheta moratoriul controlului de stat drept o absolvire de răspundere pentru eventualele încălcări admise în timpul moratoriului, or, în esență moratoriul nu reprezintă decât o soluție sporadică, dar nu o înlăturare permanentă a impedimentelor în desfășurarea de către persoanele fizice a activității independente în Republica Moldova.

Referitor la art. 3 din proiectul de lege, este de menționat faptul că suspendarea aplicării sancțiunilor pe durata moratoriului pentru lipsa echipamentelor de casă și control poate crea un precedent periculos. Or, proiectul de lege nu prevede o perioadă exactă pentru care se aplică moratoriu, ci stabilește o acțiune viitoare legată de data intrării în vigoare a legii pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal și Codul fiscal nr. 1163/1997) sau de data punerii în aplicare a unui mecanism de codificare a informației de identificare în documentele fiscale, în funcție de evenimentul care survine mai întâi.

Astfel, în contextul în care aceste reflecții sunt doar la nivel de intenție și nu există o soluție viabilă care se va atinge în cel mai scurt timp posibil pentru rezolvarea acestei situații, instituirea respectivului moratoriu creează incertitudine juridică și riscuri deosebit de mari. Respectiv, punctăm că cuvintele „până la implementarea” și cuvintele „până la punerea în aplicare” nu permit identificarea

unei dăți concrete și nu respectă condiția de predictibilitate a normelor juridice.

Mai mult decât atât, art. 4 din proiectul de lege prevede suspendarea aplicării amenzilor pentru lipsa echipamentului de casă și control (în continuare – ECC), propunere care se consideră nejustificată, or, obligația utilizării ECC își are temeiul în legislația fiscală și în actele normative incidente în materia disciplinei de casă și a înregistrării operațiunilor economice.

În conformitate cu cadrul legal aplicabil, contribuabilii care desfășoară activitate de întreprinzător sau orice activitate care generează venituri, cu excepția celor al căror gen de activitate permite efectuarea încasărilor bănești în numerar fără aplicarea ECC, sunt obligați ca, la efectuarea decontărilor bănești în numerar sau prin alte instrumente de plată, să utilizeze ECC și să elibereze plătitorilor bonuri fiscale/documente fiscale emise de acesta. Aceste obligații au ca finalitate asigurarea transparenței tranzacțiilor, prevenirea evaziunii fiscale și protecția intereselor consumatorilor.

Suplimentar, în partea ce vizează elementele generale ale bonului fiscal pentru toate domeniile de activitate, acestea sunt prevăzute în pct. 24 din Regulamentul cu privire la Registrul unic al echipamentelor de casă și de control, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 141/2019. Potrivit acestui punct, bonurile de casă/documentele fiscale eliberate de persoanele ce desfășoară activități independente trebuie să conțină inclusiv numele, prenumele și IDNP-ul persoanei fizice ce desfășoară această activitate. Astfel, fără indicarea IDNP-ului pe bonul fiscal nu se poate identifica persoana care desfășoară activitatea. La fel, impozitarea, evidența veniturilor și controalele fiscale depind de această identificare clară. În context, IDNP-ul este un element tehnic obligatoriu necesar pentru a fi aplicat pe bonul fiscal.

Prin urmare, invocarea protecției datelor cu caracter personal ca temei pentru suspendarea aplicării amenzilor privind neutilizarea ECC depășește cadrul legal aplicabil și combină nejustificat două domenii normative distincte.

Totodată, privit sub aspectul consumatorului, proiectul de lege respectiv aduce atingere drepturilor acestuia, prin încălcarea eliberării unui bon fiscal la procurarea unui produs. În acest sens, potrivit art. 9 lit. f) și art. 10 lit. f) din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, vânzătorul sau prestatorul are obligația de a înmâna bonul de casă sau alt document care confirmă cumpărarea produsului/prestarea serviciului. Corelativ, în cazul în care consumatorul dorește să depună o reclamație referitoare la produsele/serviciile necorespunzătoare achiziționate, acesta, potrivit art. 25 alin. (2) din legea citată, odată cu depunerea reclamației este obligat să prezinte o copie de pe bonul de casă sau o copie de pe alt document care confirmă efectuarea cumpărăturii.

Astfel, în circumstanțele neemiterii bonului fiscal de către vânzător și predării acestuia cumpărătorului, cumpărătorul este în imposibilitatea de a-și apăra drepturile, fie de returnare a produsului, de asigurare a garanției produsului, fie de permitere a depunerii unei reclamații, în condițiile legii.

Cu referire la art. 5 din proiectul de lege, în partea ce vizează obligația

Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal de a elabora în comun cu Serviciul Fiscal de Stat ghiduri practice privind respectarea cerințelor de confidențialitate în procesele fiscale și comerciale, remarcăm că, potrivit art. 19 din Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal (în continuare – *Legea nr. 133/2011*), Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal exercită controlul asupra conformității prelucrării datelor cu caracter personal cu cerințele Legii nr. 133/2011, în condiții de imparțialitate și independență.

Subsecvent, Legea nr. 133/2011 constituie cadrul general privind cerințele și principiile de prelucrare a datelor cu caracter personal în toate sectoarele de activitate, iar autoritățile responsabile de un anumit domeniu urmează să stabilească prin actele lor normative distincte și speciale aspectele care necesită a fi reglementate, după caz, prelucrarea datelor privind evidența persoanelor ce practică activitate independentă.

Prin urmare, elaborarea ghidurilor practice privind respectarea cerințelor de confidențialitate în procesele fiscale și comerciale nu constituie responsabilitatea primară a Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, aceasta depășind cadrul competențelor stabilite.

Cu referire la art. 6 din proiectul de lege, în partea ce vizează termenul de 10 zile pentru aducerea în concordanță a actelor normative, este necesar de a rezerva un termen suficient de lung pentru modificarea actelor normative inferioare. În altă ordine de idei, nu este clar la ce acte normative inferioare care necesită a fi aduse în concordanță cu legea se face referire, precum și în ce măsură actele inferioare trebuie modificate în conformitate cu respectiva lege. De altfel, nota de fundamentare conține informații evazive sub acest aspect și nu expune cu claritate care sunt articolele din Codul fiscal nr. 1163/1997 și Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 ce sunt incidente în acest proiect de lege.

Referitor la nota de fundamentare precizăm că, potrivit art. 13 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, analiza impactului de reglementare trebuie să argumenteze necesitatea adoptării actului normativ și să includă evaluarea costurilor și beneficiilor, precum și impactul asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului. Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei de fundamentare a proiectului de act normativ.

În contextul celor menționate, nota de fundamentare nu este însoțită de studiu de caz aferent persoanelor fizice care desfășoară activitate independentă și care ar avea ca pretenție încălcarea drepturilor privind protecția datelor cu caracter personal în desfășurarea activității acestora, prin eliberarea bonurilor fiscale cu indicarea pe bon a IDNP-ului persoanei fizice respective, astfel încât să se justifice necesitatea instituirii moratorului respectiv. Menționăm că nota de fundamentare a unui proiect de lege trebuie să fie bine argumentată, pentru a garanta că legea

este necesară, realistă, coerentă, legală și sustenabilă.

În subsidiar, lipsește analiza impactului de reglementare, inclusiv evaluarea efectelor asupra conformării voluntare a întreprinzătorilor, în special în sectoarele cu predominanță a tranzacțiilor în numerar. În lipsa analizei de impact, evaluarea proporționalității și a sustenabilității măsurii propuse nu pot fi evaluate pe deplin.

Totodată, considerăm că prin proiectul de lege respectiv, se creează un precedent periculos în regulile fiscale, or, stabilirea unui moratoriu generalizat creează un precedent care poate fi invocat în viitor pentru alte categorii socioprofesionale, subminând stabilitatea și predictibilitatea fiscală, creând premise care instigă la nerespectarea legii și toleranța temporară a desfășurării activității de întreprinzător fără instrumente de monitorizare.

În contextul celor menționate *supra*, proiectul de lege înaintat cu titlu de inițiativă legislativă nu se susține.