

Comentariu la inițiativa legislativă de abolire a regimului duty-free în Republica Moldova

Comentariu la inițiativa legislativă nr. 361 înregistrată în Parlamentul Republicii Moldova la 23.09.2022 și adoptată în prima lectură la ședința plenară din 30.09.2022

Marina Soloviova

Directoare de program, Expert-Grup

Octombrie, 2022

Conform legislației curente a Republicii Moldova¹, magazinele duty-free reprezintă magazine licențiate, amplasate în aeroporturile internaționale, la bordul aeronavelor sau la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat, în care se comercializează cu amănuntul, sub supraveghere vamală, mărfuri persoanelor care se află în călătorie internațională. Plasarea și comercializarea mărfurilor în magazinul duty-free amplasat în zona plecării de pe teritoriul Republicii Moldova se efectuează fără perceperea drepturilor de import (taxe vamale, taxa pe valoarea adăugată, accize). De menționat că magazinelor amplasate în zona intrării pe teritoriul Republicii Moldova aceste facilități nu se aplică din 01.01.2020², cu excepția agenților economici care la acel moment deja dețineau licența pentru activitatea magazinelor duty-free (aceștia au continuat să beneficieze de facilități până la expirarea termenului de valabilitate al licenței). De asemenea, conform noului Cod vamal ce va intra în vigoare din 01.01.2023³, magazinele duty-free nu vor mai putea fi amplasate la punctele terestre de trecere a frontierei de stat.

Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul vamal nr.95/2021 – Titlul VII art.278, 285, 343 ș.a.; Codul vamal nr.1149/2000 – art.1, 98, 185 ș.a.; Codul fiscal – art. 103, 104, 123 ș.a; ș.a.) a fost înregistrat în Parlamentul Republicii Moldova la 23.09.2022⁴. Conform modificărilor propuse, din lista regimurilor vamale speciale se exclude plasarea mărfurilor în magazinele duty-free, se abrogă secțiunea din Codul vamal care definește și descrie activitatea magazinelor duty-free, din Codul fiscal se elimină scutirile de TVA și accize prevăzute pentru aceste magazine, iar din Legea cu privire la tariful vamal – scutirea de taxa vamală. Din Nomenclatorul actelor permissive eliberate pentru practicarea activității de întreprinzător se exclud licențele acordate pentru activitatea magazinelor duty-free, rezultatul practic fiind abolirea completă a

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129327&lang=ro,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125323&lang=ro

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116880&lang=ro

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130438&lang=ro#

⁴ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6193/language/ro-RO/Default.aspx>

regimului duty-free în Republica Moldova (cu permisiunea ca magazinele să funcționeze în continuare ca magazine obișnuite).

Argumentarea necesității de a elabora proiectul de act normativ sus-menționat, formulată de autori în nota informativă, include un șir de considerente valide. Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege este asigurarea unei echități fiscale pentru contribuabili și diminuarea pierderilor bugetare din neîncasarea impozitelor și taxelor la buget. Într-adevăr, este greu de îndreptățit moral scutirea călătorilor internaționali de unele taxe pe care restul cumpărătorilor le plătesc, deși lipsa echității morale nu înseamnă și absența sensului economic. Scutirile de taxe oferite călătorilor internaționali mai sunt și regresive din punctul de vedere al impozitării, deoarece aduc beneficii persoanelor care călătoresc peste hotare, ce au de regulă venituri mai mari decât contribuabilii care nu călătoresc în alte țări. De asemenea, este adevărat că vânzările prin magazinele duty-free pot distorsiona concurența, de exemplu, în ramura transporturilor, favorizând călătoriile internaționale aeriene în detrimentul călătoriilor internaționale rutiere și feroviare (după cum am menționat mai sus, din 01.01.2023 magazinele duty-free nu vor mai putea fi amplasate la punctele terestre de trecere a frontierei de stat). Autorii proiectului au dreptate și atunci când spun că vânzările fără accize pot stimula consumul de tutun și alcool, ceea ce este în contradicție cu politicile statului în domeniul sănătății.

Totodată, argumentarea proiectului include și referințe la unele aspecte care, la o examinare mai minuțioasă, nu-i susțin cauza și omite alte aspecte relevante. Astfel, autorii denunță inechitatea față de comercianții obișnuiți care nu beneficiază de statutul de duty-free și nu sunt exceptați de la plata anumitor taxe și impozite. Dar scutirile acordate magazinelor duty-free reprezintă o inechitate în aceeași măsură ca și scutirile acordate exportatorilor în general. O caracteristică comună a majorității sistemelor fiscale este că nu se percep taxe pe bunurile exportate pentru a nu le dezavantaja comparativ cu bunurile din alte țări și pentru a evita impozitarea dublă, presupunându-se că în țara de destinație ele oricum vor fi impozitate conform regulilor fiscale din țara respectivă. În multe țări, chiar și atunci când nerezidenții cumpără mărfuri din magazinele obișnuite, ei pot ulterior solicita rambursarea TVA-ului plătit la plecarea din țară, din aceleași considerente (export). Același lucru se referă la magazinele duty-free, în sensul că bunurile cumpărate din ele sunt scoase din țara de vânzare și sunt importate în țara de destinație. Cumpărarea de bunuri la magazinele duty-free nu înseamnă că pasagerii internaționali sunt totalmente scutiți de plata taxelor pentru achizițiile lor atunci când ajung acasă (deși ei de regulă beneficiază de posibilitatea de a importa fără taxe bunuri în valoare de până la o anumită sumă sau într-o anumită cantitate limitată).

O altă obiecție a autorilor proiectului față de magazinele duty-free este că, în pofida scutirilor, prețurile în ele nu sunt vizibil mai joase decât în alte magazine. Fără a confirma sau a infirma această situație, în absența datelor statistice, putem evalua cauzele care pot contribui la o asemenea stare de lucruri. Așteptarea populară este că prețurile bunurilor la magazinele duty-free vor fi mai mici ca la comercianții obișnuiți aproximativ cu suma scutirilor, dar relația dintre prețuri nu este simplă. Prețurile bunurilor la magazinele duty-free sunt influențate de mai mulți factori, printre care prețurile din străinătate, adică din alte aeroporturi spre care zboară pasagerii, precum și de prezența concurenței domestice. De menționat că magazinele duty-free din Aeroportul Internațional Chișinău au aparținut de-a lungul anilor fie unui singur agent economic, fie unui șir de agenți economici înrudiți, iar încercările altor firme de a pătrunde pe această piață au fost contracarate de titulari cu înverșunare. Dintr-o decizie publicată de Consiliul Concurenței aflăm, de exemplu, că o firmă „alungată” din

aeroport în urma unui astfel de conflict a depus o cerere de arbitraj împotriva Republicii Moldova la Centrul Internațional pentru Soluționarea Litigiilor de Investiții, iar acesta a obligat Guvernul Republicii Moldova să-i restituie reclamantului 35 mil. lei pentru investițiile sale în magazinul din aeroport⁶. Putem conchide că problema care trebuie abordată nu este regimul duty-free per se, ci necesitatea de a dezvolta în Republica Moldova un mediu concurențial sănătos și de a îmbunătăți capacitățile instituțiilor statului pentru a putea asigura un climat de afaceri favorabil concurenței.

Un argument adus împotriva magazinelor duty-free este și acela că ele pot fi o sursă semnificativă de contrabandă. Aici trebuie de menționat că eforturile făcute anterior (cum ar fi eliminarea magazinelor duty-free din zona intrării pe teritoriul Republicii Moldova, precum și excluderea, începând cu 01.01.2023, a magazinelor amplasate la punctele terestre de trecere a frontierei de stat din regimul duty-free) înseamnă că problema menționată este în mare parte soluționată, pentru că teritoriul aeroportului este un spațiu relativ ușor de controlat. În afară de aceasta, noul Cod vamal prevede expres sancțiuni pentru nerespectarea condițiilor de derulare a comerțului în regim duty-free (art. 393). De asemenea, Codul de procedură civilă⁷ conține un capitol ce reglementează suspendarea și retragerea actelor permissive ce vizează activitatea de întreprinzător. Pentru a nu admite contrabanda prin intermediul magazinelor duty-free din aeroport este suficient de aplicat cadrul normativ existent și de continuat eforturile de descurajare a comportamentului corupțional în cadrul administrării vamale.

În nota informativă la proiectul propus de lege se face referință la experiența Uniunii Europene, care a abolit, în anul 1999, regimul duty-free în interiorul UE. Circumstanțele abolirii regimul duty-free în UE diferă de circumstanțele din Republica Moldova în mai multe feluri importante:

- Regimul duty-free a fost abolit în interiorul UE, dar a fost păstrat pentru călătoriile cu destinația în afara UE. Argumentarea a fost că vânzările fără taxe nu au sens în cadrul pieței unice și a uniunii fiscale, când noțiunile de export și import au dispărut⁸. Nici în Republica Moldova nu există magazine duty-free pentru călătoriile domestice, de exemplu, de la Chișinău la Cahul, iar ceea ce se propune este anularea regimului duty-free pentru călătoriile externe, la care UE nu a renunțat. De notat că după Brexit, Marea Britanie a reintrodus regimul duty-free pentru pasagerii britanici care călătoresc în țările UE⁹;
- În UE a existat o perioadă de tranziție de 7 ani și jumătate de la luarea deciziei în 1991 până la intrarea ei în vigoare în 1999, pentru a permite operatorilor și furnizorilor magazinelor duty-free să exploreze modalități alternative de desfășurare a activității. În Moldova, se propune ca modificările legislative să intre în vigoare imediat în ceea ce privește stoparea acordării licențelor pentru activitatea magazinelor duty-free, iar însuși regimul duty-free să fie eliminat în mai puțin de un an (din 04.09.2023).

În cele din urmă, dar cel mai important, autorii proiectului de lege intenționează să încaseze venituri fiscale suplimentare ca urmare a eliminării facilităților pentru magazinele duty-free. Pentru anul 2022, aceste facilități

⁶

<https://competition.md/public/files/uploads/decizii/31.07.2015/Decizia%20Plenului%20Consiliului%20Concuren%C8%9Bei%20Nr.%20APD%20-%2050%20din%2016.07.2015>

⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132472&lang=ro#

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_97_82

⁹ <https://www.gov.uk/government/news/duty-free-extended-to-the-eu-from-january-2021>

sunt estimate în nota informativă la cel puțin 2 miliarde lei anual. În absența datelor deschise despre valoarea și tipul mărfurilor vândute de magazinele duty-free nu putem verifica dacă această estimare este corectă. Din *Raportul auditului conformității asupra administrării sistemului de facilități fiscale și vamale în anii 2020-2021*¹⁰ publicat de Curtea de Conturi aflăm că valoarea mărfurilor plasate în magazinele duty-free a constituit 326.0 mil.lei în anul 2020 și 672.1 mil.lei în anul 2021, iar valoarea facilităților acordate la aceste mărfuri a constituit 1,985.1 mil.lei (în anii 2020-2021 luați împreună). Chiar dacă acceptăm ca fiind corectă estimarea că valoarea facilităților acordate la mărfurile vândute prin magazinele duty-free va constitui, în anul 2022, 2 miliarde lei, aceasta însă nu înseamnă că bugetul de stat va avea încasări suplimentare de venituri din impozite și taxe în aceeași sumă în cazul anulării regimului duty-free. Ținând cont de faptul că din 01.01.2023 este interzisă amplasarea magazinelor duty-free în punctele terestre de trecere a frontierei de stat, iar Aeroportul Internațional Chișinău deservește circa 20% din traficul de pasageri internaționali în Moldova¹¹, deducem că veniturile suplimentare la buget în urma abolirii complete a regimului duty-free vor putea ajunge la maximum 0.4 miliarde lei anual (cu presupunerea că se păstrează același volum de vânzări și nu este impact asupra altor factori).

Însă impactul măsurilor de politică economică asupra bugetului de stat nu trebuie tratat ortogonal: faptul că nu vor mai fi acordate facilități de N lei nu înseamnă că veniturile bugetului de stat vor crește cu N lei. Impactul real al abolirii regimului duty-free depinde de reacția consumatorilor și a comercianților. În condițiile în care alte țări în care călătoresc pasagerii din Moldova nu abolesc și ele regimul duty-free, iar nivelul prețurilor în Moldova nu este mai mic decât peste hotare, călătorii internaționali nu vor fi motivați să cumpere bunuri în Moldova pentru a le consuma în altă parte. Rezidenții moldoveni care pleacă peste hotare vor cumpăra aceleași bunuri la întoarcere din străinătate din magazinele duty-free amplasate în aeroporturi străine sau din magazinele generale din străinătate care participă la aranjamentele tax-free. Nerezidenții care pleacă din Moldova cu tranzit prin alte aeroporturi, la fel, vor cumpăra aceleași mărfuri în alte aeroporturi. Astfel, accizele și taxele pe produse nu vor fi încasate în Republica Moldova, iar business-ul duty-free pur și simplu se va muta din Moldova în alte țări. Fostele magazine duty-free din Moldova, devenite magazine obișnuite, vor înregistra cu mare probabilitate profituri mai mici și vor achita impozite mai reduse din activitatea de întreprinzător și mai puține contribuții din salarii.

Este posibil ca impactul negativ să se propage și în alte ramuri ale economiei, așa ca transporturile și turismul. Istoric, magazinele duty-free au apărut ca urmare a concurenței dintre aeroporturi pentru pasageri. Se consideră că primul magazin duty-free din lume a apărut la aeroportul Shannon din Irlanda în 1947 pentru a-i atrage pe pasagerii companiilor aeriene transatlantice¹². El fost un succes imediat și a fost copiat în întreaga lume. În măsura în care pasagerii sunt sensibili la prezența magazinelor duty-free, un aeroport cu astfel de magazine poate atrage mai mulți pasageri, iar mai mulți pasageri înseamnă mai multe conexiuni și zboruri mai frecvente la costuri mai mici, ceea ce din nou este mai atractiv pentru pasageri. În condițiile în care Moldova își dorește ca aeroportul Chișinău să devină un hub de tranzit internațional pentru a profita de poziția ei geografică, acest aspect trebuia să atragă mai multă atenție din partea autorilor de inițiative legislative. Atractivitatea

¹⁰ https://www.ccrm.md/index.php/ro/decision_details/1199/hotararea-nr50-din-13-septembrie-2022-cu-privire-la-raportul-auditului-conformitatii-asupra-administrarii-sistemului-de-facilitati-fiscale-si-vamale-in-anii-2020-2021

¹¹ https://statistica.gov.md/public/files/serii_de_timp/turism/RSC_Traversari_2021.xlsx

¹² https://en.wikipedia.org/wiki/Duty-free_shop

aeroporturilor este importantă și pentru companiile aeriene locale, pentru că pasagerii, atunci când procură biletele de avion, de fapt cumpără un „coș” format din serviciile companiei aeriene + serviciile aeroportului.

În concluzie, inițiativa de abolire completă a regimului duty-free în Moldova poate fi în principiu susținută, cu condiția că și alte țări din regiune procedează la fel. Fiind inițial o idee de succes, practica de deschidere a magazinelor duty-free s-a răspândit în întreaga lume și actualmente nu atât prezența acestor magazine aduce țărilor avantaje competitive, cât absența lor creează pentru țări dezavantaje competitive. Bunăstarea globală s-ar îmbunătăți dacă țările lumii în mod colectiv ar renunța la magazinele duty-free, dar Moldova nu trebuie să fie pionier în această privință. Renunțarea unilaterală la regimul duty-free nu doar nu-i va aduce beneficii fiscale, ci și îi va dezavantaja aeroportul în concurența internațională pentru pasageri. Astfel, coordonarea cu alte țări din regiune este indispensabilă abolirii. Eliminarea de către UE a regimului duty-free pentru călătoriile interne este un exemplu de astfel de abolire coordonată. Recomandarea este ca Moldova să negocieze cu alte țări renunțarea sincronă la magazinele duty-free, iar până atunci să aplice alte măsuri pentru atenuarea inconvenientelor legate de funcționarea lor.

Aceste măsuri ar putea include, de exemplu, vânzarea la licitații a dreptului de amplasare la aeroport a magazinelor duty-free. În prezent, în conformitate cu *Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*¹³, taxa pentru eliberarea licenței pentru activitatea magazinelor duty-free este de numai 3,250 de lei (€170 la cursul de schimb actual). Atribuirea dreptului de a opera un magazin duty-free prin licitație competitivă i-ar permite statului să recupereze cel puțin o parte din veniturile fiscale ratate din cauza scutirii de taxe și accize. Pentru a combate ineficiențele legate de posibila contrabandă prin intermediul magazinelor duty-free, trebuie de aplicat cadrul normativ existent care permite sancționarea agentului economic sau retragerea licenței și de continuat eforturile de descurajare a comportamentului corupțional în vamă (măsuri concrete au fost propuse în studiul *„Riscurile de corupție în cadrul administrării vamale: cum presa și societatea civilă le poate monitoriza”*¹⁴).

În final, este recomandabil ca argumentarea proiectelor de inițiativă legislativă să nu mai fie tratată ca un exercițiu formal. Deciziile în stat trebuie să fie fundamentate pe dovezi și analize, iar pentru aceasta notele informative la proiecte legislative trebuie să conțină argumente și calcule convingătoare, să nu omită aspecte importante și să nu creeze așteptări nerealizabile. Aceasta nu doar va îmbunătăți rezultatele politicilor, ci și va avea un efect de convingere a publicului că modificările la legislație urmăresc binele colectiv și nu reprezintă un demers punitiv sau favorizant pentru anumite persoane sau grupuri.

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133039&lang=ro

¹⁴ <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2366-riscurile-de-corup%C8%9Bie-%C3%AEn-cadrul-administr%C4%83rii-vamale-cum-presa-%C8%99i-societatea-civil%C4%83-le-poate-monitoriza&category=7>