Aprobat în ședința Guvernului din _____2026

Decizia protocolară nr._____/2026

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (asigurarea protecției sociale a populației) (inițiativa legislativă nr. 70 din 11 martie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (asigurarea protecției sociale a populației), înaintat cu titlul de inițiativă legislativă (nr. 70 din 11 martie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Potrivit notei de fundamentare ce însoțește proiectul de act normativ se propune consacrarea la nivel de lege a listei produselor social importante, precum și a mecanismului de formare a prețurilor de comercializare a acestora, inclusiv prin plafonarea adaosului comercial și instituirea competențelor de control asupra respectării acestor reguli.

Scopul declarat al intervenției legislative constă în prevenirea creșterii necontrolate a prețurilor și în asigurarea protecției sociale a populației.

Sub aspect de principiu, se reține că soluția legislativă propusă instituie, cu caracter general și nedeterminat în timp, un mecanism de plafonare a adaosurilor comerciale pentru o listă extinsă de produse, prin transpunerea în corpul legii a unor reglementări care, până în prezent, au fost stabilite prin hotărâre a Guvernului. Or, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, „economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă”.

Dezvoltând aceste prevederi, art. 3 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012 stabilește că „statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale”.

Totodată, alin. (3) al aceluiași articol indică: „Prețurile la produse se determină în procesul liberei concurențe, pe baza cererii și ofertei, dacă legea specială nu prevede altfel.” Alin. (4) din același articol instituie o excepție de la principiul prevăzut la alin. (3), precizând că „pentru sectoarele economice în care concurența este restrânsă sau nu există, precum și în împrejurări excepționale (cum

ar fi: situațiile de criză, dezechilibrul major dintre cerere și ofertă), Guvernul este în drept să dispună și/sau să aplice măsuri cu caracter temporar pentru a împiedica sau chiar pentru a bloca creșterea excesivă a prețurilor. Aceste măsuri sunt adoptate prin hotărâre a Guvernului pentru o perioadă de 6 luni, care poate fi prelungită succesiv pentru perioade de cel mult 3 luni, atâta timp cât persistă împrejurările care au justificat hotărârea Guvernului".

Competența de a stabili măsuri de împiedicare și blocare a creșterii excesive a prețurilor, după cum se deduce norma citată, ține de Guvern. Mai mult decât atât, aceste măsuri au caracter temporar, iar aplicabilitatea lor este condiționată de existența împrejurărilor care au determinat aceste măsuri. Consacrarea unor asemenea măsuri la nivel de lege, într-o formulă rigidă și permanentă, deturnează mecanismul reglementat de legislația concurențială și reduce flexibilitatea necesară pentru a adapta intervenția publică la evoluțiile economice concrete.

Astfel, Guvernul pledează pentru ca intervențiile asupra mecanismului de formare a prețului să rămână limitate în timp, justificate de disfuncționalități concrete ale pieței și instituite prin acte normative subordonate legii.

Proiectul de lege transpune, în esență, reglementările actualmente prevăzute în Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, care, potrivit modificărilor operate prin Hotărârea Guvernului nr. 198/2025 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, urmează a fi abrogată începând cu data de 30 aprilie 2026.

În ceea ce privește mecanismul de aplicare a noilor reguli, se atestă necesitatea clarificării bazei de calcul pentru adaosul comercial limitat, în special în situațiile în care furnizorii acordă rabaturi, bonusuri de performanță, puncte de loialitate sau alte instrumente de promovare a vânzărilor. În lipsa unor prevederi clare privind modul de determinare a prețului de achiziție sau a prețului de livrare în asemenea cazuri, norma riscă să genereze incertitudine și dificultăți de aplicare.

În același timp, atribuirea controlului asupra respectării acestor prevederi Inspectoratului Control Financiar de Stat și Serviciului Fiscal de Stat necesită clarificarea expresă a competențelor, a mecanismului de constatare a încălcărilor și a delimitării față de atribuțiile altor autorități de control, pentru a evita suprapuneri și incertitudini în procesul de aplicare.

Sub aspectul compatibilității cu angajamentele asumate de Republica Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană, se constată că proiectul generează rezerve suplimentare. Deși nota de fundamentare menționează expres că proiectul nu urmărește armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, orice intervenție asupra Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior necesită a fi examinată și prin prisma faptului că această lege transpune parțial prevederile Directivei (UE) 2019/633 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar.

Mai mult decât atât, în calitate de stat candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, Republica Moldova se angajează în reforme care susțin liberalizarea pieţelor și eliminarea intervențiilor administrative.

Criteriile de aderare includ existența unei economii de piață funcționale și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale și forțelor pieței, iar capitolele acquis-ului direct relevante în speță sunt Capitolul 1 „Libera circulație a mărfurilor”, care presupune că produsele trebuie să circule liber în cadrul Uniunii, și Capitolul 8 „Politica în domeniul concurenței”, care vizează prevenirea comportamentelor anticoncurențiale și a ajutoarelor de stat ce distorsionează concurența în piața internă.

Aplicând testul de proporționalitate, măsura nu este adecvată (deoarece nu demonstrează că plafonarea generală a adaosurilor comerciale conduce efectiv la reducerea prețurilor finale), nu este necesară (întrucât nu sunt analizate alternative mai puțin invazive) și nu este proporțională (întrucât afectează în mod general toți operatorii economici, indiferent de structura costurilor).

Din această perspectivă, se consideră că instituirea unui mecanism permanent de control administrativ al prețurilor este incompatibilă cu principiile economiei de piață funcționale, evaluate în cadrul criteriilor de aderare la Uniunea Europeană și ridică riscuri în contextul Capitolului 8 „Politica în domeniul concurenței”, unde intervențiile asupra prețurilor sunt admise doar cu caracter excepțional.

De asemenea, proiectul nu este susținut de o fundamentare economico-juridică suficientă. Nota de fundamentare susține că nu este necesară evaluarea impactului, întrucât proiectul nu ar institui reglementări noi, ci doar ar consacra la nivel de lege reglementări deja existente. O asemenea abordare nu poate fi susținută. Dimpotrivă, în condițiile în care proiectul intervine nemijlocit asupra mecanismului de formare a prețurilor, asupra structurii costurilor și asupra rentabilității operatorilor economici, este necesară o analiză *ex post* a efectelor produse de aplicarea reglementării pe parcursul ultimilor ani, inclusiv sub aspectul impactului asupra producătorilor, comercianților, consumatorilor și nivelului efectiv al prețurilor. Lipsa unei asemenea evaluări nu permite aprecierea necesității și eficienței reglementării propuse și nici a proporționalității acesteia în raport cu obiectivul urmărit.

Totodată, proiectul nu examinează alternativă de politici mai puțin intruzive și mai compatibile cu economia concurențială, cum ar fi măsurile țintite de sprijin social pentru categoriile vulnerabile, intervențiile temporare și motivate în situații excepționale sau instrumentele fiscale și de compensare orientate către consumatorul final.

Sub aspectul corelării cu legislația sectorială, relevăm existența unor neconcordanțe în conținutul listei produselor social importante.

Notele 1 și 2 din anexa la Regulament, cuvintele 1neambalată” și „neambalați”, aferente pâinii și colacilor, contravin prevederilor pct. 34 din Regulamentul sanitar pentru unitățile comerciale care practică activitate de comerț

cu produse alimentare, aprobat Hotărârea Guvernului nr. 206/2023, conform cărora pâinea și produsele de panificație mici se comercializează doar ambalate și etichetate în conformitate cu Legea nr. 279/2017 privind informarea consumatorului cu privire la produsele alimentare. Acestea contravin și Legii nr. 296/2017 privind cerințele generale de igienă a produselor alimentare, în special art. 18, precum și Legii nr. 306/2018 privind siguranța alimentelor. De menționat că neconcordanțele în cauză pot genera dificultăți de aplicare și riscuri pentru siguranța alimentară.

De asemenea, în cazul untului, cerința privind conținutul de grăsime trebuie corelată cu prevederile conform pct. 4 subpct. 71) din Cerințele de calitate pentru lapte și produsele lactate, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 158/2019, care stabilesc un minim de 80% de grăsime din lapte.

Produsele de la punctele 14-16 (măști medicale, mănuși medicale și produse biocide) au fost incluse în contextul pandemiei COVID-19, prin Hotărârea Guvernului nr. 130/2020, cu caracter temporar. Având în vedere încetarea situației de urgență de sănătate publică de interes internațional, menținerea acestora în listă nu mai este justificată.

Totodată, a se reține că instituirea intrării în vigoare a legii la data publicării, prin derogare de la regula generală aplicabilă actelor normative, afectează previzibilitatea normei și termenul rezonabil de conformare pentru mediul de afaceri, cu atât mai mult cu cât proiectul instituie obligații și restricții directe în sarcina operatorilor economici, respectiv sub acest aspect, soluția propusă necesită revizuire.

În contextul celor expuse, Guvernul apreciază că, deși obiectivul de protecție socială urmărit de autorii inițiativei este legitim, soluția normativă propusă nu poate fi susținută în redacția prezentată. Proiectul consacră la nivel de lege un mecanism care, potrivit naturii sale juridice și economice, trebuie să rămână excepțional, temporar și flexibil, nu este susținut de o evaluare suficientă a impactului economic și social, comportă multiple necorelări cu legislația concurențială, cu normele sectoriale aplicabile și cu regulile tehnicii legislative, nu demonstrează în mod convingător proporționalitatea măsurilor propuse în raport cu obiectivul urmărit, precum și necesită o revizuire substanțială, cu reevaluarea compatibilității sale cu obiectivele procesului de aderare la UE, cu principiile unei economii de piață funcționale și concurențiale și cu exigențele de calitate ale reglementării.

În concluzie, Guvernul nu susține proiectul de respectiv.