

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Ordinului Directorului general al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru cu privire la aprobarea modelului de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul Ordinului Directorului general al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru cu privire la aprobarea modelului de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării este elaborat de către Direcția evaluarea bunurilor a Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Proiectul Ordinului Directorului general al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru cu privire la aprobarea modelului de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării a fost elaborat în temeiul art. 27 alin. (2) din *Legea 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare* și pct.27 din Anexa 1 și pct.23 din Anexa 2 la *Hotărârea Guvernului nr. 827/2020 cu privire la evaluarea și reevaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării*.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Potrivit prevederilor art. 279 alin. (5) din Codul fiscal al Republicii Moldova, bunurile imobiliare urmează a fi supuse reevaluării generale o dată la trei ani, în scopul stabilirii valorii lor impozabile. Această reevaluare este esențială pentru menținerea unei baze fiscale actualizate, corecte și echitabile, care să reflecte realitățile pieței și să asigure o repartizare justă a sarcinii fiscale între contribuabili.

În practică, acest principiu legal nu a fost respectat. Categoria de bunuri imobile cu destinație comercială și industrială nu au mai fost reevaluate din anul 2007, ceea ce a generat un decalaj major – de peste 15 ani – între valorile estimate oficial și valorile reale de piață. Această lacună a condus la distorsiuni semnificative în aplicarea impozitelor, la subevaluarea bazei impozabile și, implicit, la pierderi substanțiale în bugetele locale.

În acest interval de timp, piața imobiliară a suferit modificări importante, inclusiv creșteri ale prețurilor, dezvoltarea infrastructurii locale și o cerere tot mai mare pentru bunuri imobiliare comerciale și industriale. În acest context, actuala bază de evaluare a acestor bunuri este depășită, nu reflectă condițiile economice și sociale actuale și nu mai corespunde cerințelor legale privind actualizarea valorii impozabile.

În vederea corectării acestei situații, a fost elaborat un model de evaluare a acestei categorii de bunuri în cadrul Proiectului de Înregistrare și Evaluare Funciară (PIEF), finanțat cu suportul Asociației Internaționale pentru Dezvoltare, în baza Acordului semnat la 17 septembrie 2018 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 240/2018.

Activitățile de colectare a datelor și elaborare a modelului au fost realizate de consultanți locali angajați în cadrul proiectului, cu sprijinul organelor cadastrale teritoriale, în conformitate cu Instrucțiunea aprobată prin Ordinul Directorului general al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru nr. 36/2019.

Au fost colectate informații pentru perioada 2019 – trim. III 2025, privind tranzacțiile de vânzare-cumpărare, ofertele de vânzare și parametri tehnici relevanți ai bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, cum ar fi suprafața, vârsta cronologică, materialul pereților, materialul acoperișului, starea tehnică, existența rețelelor ingineresti, drumul de acces, existența subsolului/mansardei/anexei etc.

Baza de date include 10 844 de observații, dintre care 7 275 de observații reprezintă tranzacții cu încăperi nelocative situate în cadrul construcțiilor/blocurilor multietajate cu destinație comercială sau industrială, 2 340 de observații reprezintă tranzacții cu construcții și/sau teren aferent, iar 1 229 de tranzacții vizează terenuri destinate construcțiilor.

Dezvoltarea modelului de evaluare a fost realizată utilizând limbajul de programare Python, care asigură posibilitatea aplicării metodelor moderne de analiză statistică și de prelucrare a datelor pentru identificarea parametrilor cu impact asupra valorii de piață. Aceștia au fost transformați în factori valorici și integrați într-o funcție matematică calibrată pe baza datelor reale.

Modelul de evaluare a fost dezvoltat utilizând programul Rstudio și metode statistice moderne, pentru identificarea parametrilor cu impact asupra valorii de piață. Aceștia au fost transformați în factori valorici și integrați într-o funcție matematică calibrată pe baza datelor reale.

Proiectul Ordinului Directorului general al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru urmărește aprobarea acestui model de evaluare, precum și a materialelor conexe acestuia, în vederea evaluării bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială în scopul impozitării, actualizării valorii estimate în conformitate cu piața imobiliară, asigurării aplicării corecte a Codului fiscal și creării unei baze impozabile echitabile și eficiente pentru autoritățile publice locale.

Prin această intervenție se urmărește restabilirea legalității și corectitudinii în procesul de evaluare a acestei categorii de bunuri; asigurarea unei evaluări bazate pe date obiective, recente și relevante; consolidarea veniturilor proprii ale bugetelor locale prin extinderea și actualizarea bazei de impozitare.

Adoptarea proiectului de ordin va contribui în mod esențial la modernizarea sistemului de evaluare a bunurilor imobile, va sprijini îndeplinirea obligațiilor legale ale autorităților publice în domeniul fiscal și cadastral și va consolida capacitatea administrațiilor locale de a gestiona eficient veniturile provenite din impozite, în beneficiul comunităților locale.

Rezultate preliminare privind aplicarea modelului de evaluare

În procesul de testare prealabilă a aplicabilității modelului de evaluare, au fost efectuate simulări de calcul pe un eșantion reprezentativ de 4 441 de încăperi nelocative situate în cadrul construcțiilor/blocurilor, construcții și/sau teren aferent și terenuri destinate construcțiilor, utilizând date colectate în perioada 2019 – trim. III 2025.

Analiza comparativă dintre valorile estimate prin model și prețurile reale extrase din tranzacții a evidențiat o aliniere semnificativă, atât la nivel individual, cât și la nivel agregat.

La nivelul comparațiilor individuale, abaterea medie relativă este de aproximativ 27% (COD), rezultat explicat prin variabilitatea inerentă a pieței imobiliare, caracterul eterogen al bunurilor analizate (diferențe de localizare, stare tehnică, caracteristici constructive) și influența unor factori specifici tranzacțiilor (condiții particulare de vânzare, informații incomplete sau neactualizate).

La nivel agregat, evaluarea pe baza distribuției valorilor (percentile cu pas de 1%) evidențiază o abatere medie de aproximativ 7,1%, confirmând o aliniere ridicată a modelului cu structura generală a pieței și o bună capacitate de reproducere a tendințelor sistemice ale valorilor.

De menționat că modelul a fost estimat în formă logaritmică, ceea ce permite modelarea relațiilor neliniare de tip multiplicativ, asigură stabilizarea varianței (reducerea heteroscedasticității) și diminuează influența valorilor extreme. În acest context, erorile evaluate

în spațiul logaritmic sunt semnificativ mai reduse — aproximativ 2,7% la nivelul comparațiilor individuale — confirmând o bună specificare funcțională a modelului și o reprezentare adecvată a mecanismelor de formare a valorii.

Rezultatele obținute reflectă comportamentul specific modelelor de evaluare în masă, în cadrul cărora acuratețea la nivel agregat și stabilitatea distribuțională sunt prioritare, iar deviațiile individuale sunt inerente și acceptabile în limitele practicilor internaționale (IAAO/IVS/EVS).

În ansamblu, rezultatele confirmă robustețea modelului, coerența metodologică și adecvarea acestuia pentru utilizare în scopuri de evaluare fiscală.

Valorile estimate variază semnificativ între diferite bunuri imobile comerciale și industriale, în funcție de dinamica pieței imobiliare locale. Cele mai ridicate valori se înregistrează în municipiul Chișinău, urmat de orașele Stăuceni și Durlești, iar cele mai reduse — în extravilanul raioanelor Șoldănești, Cimișlia și Dondușeni.

Pentru exemplificare, în municipiul Chișinău, zona valorică CHISCENT1, valoarea estimată a obiectului etalon I — tipul de utilizare a construcției: magazin — este de aproximativ 5 550 000 lei, în timp ce, pentru același tip de obiect, în zona valorică CIMIBATI_extravilan din localitatea r-nul Cimișlia, satul Batîr, extravilan, valoarea estimată este de circa 67 000 lei. Aceste valori sunt raportate la data de 1 iunie 2024.

Aceste constatări confirmă fezabilitatea și fiabilitatea modelului propus, oferind premise solide pentru implementarea acestuia la nivel național, în vederea reevaluării corecte a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială în scop fiscal.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prezentul ordin stabilește cadrul normativ actualizat pentru evaluarea bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială în scopul impozitării, aplicabil pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

Principalele prevederi ale proiectului Ordinului Directorului general sunt următoarele:

1. Se aprobă modelul de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării (Anexa nr. 1).

2. Se aprobă materialele conexe modelului de evaluare, care includ:

➤ Harta zonelor valorice și descrierea narativă a acestora (Anexa nr. 2);

➤ Coeficienții factorilor valorici aplicați în procesul de evaluare (Anexa nr. 3).

3. Instituția Publică Cadastrul Bunurilor Imobile este desemnată responsabilă de aplicarea modelului de evaluare și a materialelor conexe în procesul de evaluare și reevaluare în scopul impozitării a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială vizate.

4. Se abrogă Ordinul Directorului general al Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 199 din 13 decembrie 2007, cu privire la aprobarea modelului precedent de evaluare a bunurilor imobile comerciale și industriale, începând cu data intrării în vigoare a noilor rezultate de evaluare efectuate conform prezentului model.

5. Responsabilitatea monitorizării executării prezentului ordin revine domnului Ștefan CRIGAN, director general adjunct al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru.

6. Intrarea în vigoare a Ordinului se face la data publicării acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Opțiunea «menținerea stării actuale, adică fără aprobarea modelului de evaluare» a fost analizată, însă nu a fost luată în considerare, deoarece, în lipsa unui model aprobat, valorile estimate ale bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială nu vor putea fi actualizate în concordanță cu condițiile curente ale pieței. În consecință, s-ar continua utilizarea unor

informații învechite, care nu reflectă valorile reale și actuale de piață, afectând atât acuratețea evaluărilor, cât și fundamentarea deciziilor ulterioare bazate pe aceste date.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul Ordinului cu privire la aprobarea modelului de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării va avea un impact semnificativ atât la nivel structural, cât și instituțional asupra sistemului administrației publice, în special asupra autorităților publice locale (APL).

La nivel structural, actualizarea valorilor de evaluare va permite o fundamentare mai corectă și echitabilă a bazei de impozitare, contribuind la o planificare bugetară mai eficientă la nivel local. Acest lucru va sprijini creșterea autonomiei financiare a APL-urilor și va facilita elaborarea unor politici locale mai bine orientate spre nevoile reale ale comunităților.

La nivel instituțional, procesul de reevaluare va necesita consolidarea capacității administrative a autorităților publice locale în ceea ce privește preluarea, gestionarea și utilizarea noilor date de evaluare.

În esență, implementarea noilor modele de evaluare va crea premisele pentru o administrare fiscală mai transparentă și eficientă, va contribui la sporirea veniturilor proprii ale APL-urilor provenite din impozitele pe bunurile imobiliare și va susține întărirea rolului acestora în promovarea dezvoltării locale sustenabile.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea prezentului proiect nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Nu este aplicabil.

4.4. Impactul social

Ordinul de aprobare a modelului de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării, va avea un impact social semnificativ, în principal ca urmare a creșterii valorilor estimate ale acestor bunuri imobile. Această reevaluare va genera schimbări în comportamentul economic și social al comunităților locale.

În primul rând, actualizarea valorilor va conduce la recalibrarea impozitelor aferente, ceea ce va afecta direct proprietarii. Deși acest proces va contribui la creșterea veniturilor autorităților locale, există riscul unei presiuni fiscale sporite asupra proprietarilor mici și mijlocii, care pot întâmpina dificultăți în achitarea impozitelor majorate. Totuși, conform Codului fiscal, autoritățile reprezentative și deliberative ale administrațiilor publice locale sunt cele care stabilesc cota concretă de impozitare, având astfel posibilitatea de a adapta măsurile la specificul local.

Pentru a asigura o tranziție echilibrată și echitabilă, aceste autorități pot adopta măsuri compensatorii, precum: acordarea de scutiri sau reduceri de impozit pentru anumite categorii sociale vulnerabile (persoane în vârstă, cu venituri mici, persoane cu dizabilități), aplicarea graduală a noilor valori impozabile sau implementarea unor plafoane fiscale temporare. Astfel de mecanisme pot atenua impactul negativ asupra populației și pot asigura acceptabilitatea socială a reformei.

În ansamblu, impactul social al implementării noilor modele de evaluare va depinde de deciziile autorităților reprezentative și deliberative ale administrațiilor publice locale și de

<p>disponibilitatea acestora de a adopta politici fiscale sensibile la nevoile comunității, în vederea susținerii unei dezvoltări locale sustenabile și echitabile.</p>
<p>4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal</p>
<p>Nu este aplicabil.</p>
<p>4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen</p>
<p>Ordinul de aprobare a modelului de evaluare a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării va promova echitatea prin asigurarea unui proces de evaluare uniform și transparent, reducând discrepanțele și eliminând posibilitatea stabilirii arbitrare a valorii estimate a bunurilor imobile.</p> <p>Prin implementarea unui model standardizat de evaluare, toți proprietarii – indiferent de statutul lor social, economic sau de gen – vor beneficia de un tratament egal în ceea ce privește evaluarea și impozitarea bunurilor imobile. Această abordare contribuie la consolidarea principiilor de justiție fiscală și egalitate de șanse.</p> <p>În ceea ce privește egalitatea de gen, un sistem echitabil și predictibil de evaluare a bunurilor imobile poate reduce riscul de discriminare indirectă, în special în contextul în care femeile dețin sau moștenesc proprietăți în proporții diferite față de bărbați, iar veniturile lor pot fi, în medie, mai mici. Aplicarea uniformă a criteriilor de evaluare și implicarea echitabilă a femeilor în consultările publice legate de politica fiscală locală vor contribui la crearea unui cadru incluziv și sensibil la dimensiunea de gen.</p> <p>Astfel, ordinul are potențialul de a sprijini nu doar echitatea economică, ci și egalitatea de gen, prin prevenirea unor dezechilibre în accesul la drepturi de proprietate, servicii publice și oportunități economice legate de impozitarea bunurilor imobiliare.</p>
<p>4.5. Impactul asupra mediului</p>
<p>Proiectul nu conține prevederi care ar avea consecințe negative asupra mediului.</p>
<p>4.6. Alte impacturi și informații relevante</p>
<p>Nu este aplicabil.</p>
<p>5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE</p>
<p>5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională</p>
<p>Nu este aplicabil.</p>
<p>5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE</p>
<p>Nu este aplicabil.</p>
<p>6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ</p>
<p>În conformitate cu <i>art. 20 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative</i>, anunțul privind inițierea elaborării proiectului Ordinului Directorului general a fost plasat pe portalul www.particip.gov.md, link-ul de acces fiind: https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-ordinului-directorului-general-al-agentiei-geodezie-cartografie-si-cadastru-cu-privire-la/15757 precum și pe pagina web oficială a AGCC, www.agcc.gov.md, la directoriul <i>Transparența decizională</i>, secțiunea <i>Anunțuri</i>, link-ul de acces: https://www.agcc.gov.md/content/anun%C8%9B-privind-ini%C8%9Bierea-elabor%C4%83rii-proiectului-ordinului-directorului-general-al-agen%C8%9Biei-3</p>
<p>7. Concluziile expertizelor</p>
<p>Conform prevederilor art. 36, referitor la expertiza anticorupție, și art. 37, referitor la expertiza juridică, din <i>Legea nr. 100/2017 privind actele normative</i>, proiectul Ordinului Directorului general va fi supus acestor expertize după finalizarea procedurii de avizare.</p>
<p>8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent</p>

Implementarea prevederilor prezentului proiect nu necesită modificarea altor acte normative. Proiectul se integrează în sistemul legislației naționale și este corelat cu prevederile actelor normative cu care se află în conexiune.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Pentru implementarea prevederilor Ordinului cu privire la aprobarea modelului de a bunurilor imobile cu destinație comercială și industrială, la care sunt atribuite construcțiile și încăperile izolate cu destinație nelocativă, precum și terenurile pe care sunt amplasate sau urmează a fi amplasate astfel de construcții, din toate localitățile Republicii Moldova, în scopul impozitării va fi necesară recalcularea valorilor estimate ale acestei categorii de bunuri. În urma inițierii procedurii de reevaluare de către Guvern, valorile vor fi actualizate, iar proprietarii vor fi notificați în mod corespunzător. Totodată, se va respecta procedura de contestare a rezultatelor evaluării, conform prevederilor *Hotărârii Guvernului nr. 799/2024 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura de examinare a contestațiilor rezultatelor evaluării și reevaluării bunurilor imobile în scopul impozitării.*

Director general

Ivan DANII