

Analiza reglementărilor fiscale pentru produsele din tutun în vederea alinierii politicilor fiscale naționale la UE

Cuprins

Cuprins	2
Introducere	3
Context	3
Domeniul de aplicare și categoriile de produse	4
Metodologie	4
Tabel comparativ	6
Țigări	6
Tutunul tăiat fin (RYO)	6
Alte tipuri de tutun de fumat	6
Trabucuri și cigarillo	6
Tutun pentru narghilea	7
Tutun încălzit	7
Lichide pentru țigări electronice (0–15 mg/mL)	7
Lichide pentru țigări electronice (>15 mg/mL)	7
Concluzii	9
Alinierea la actuala Directivă a Consiliului UE (2011)	9
Conformitatea cu propunerea de directivă a Consiliului UE (2025)	9
Produsele care prezintă cel mai mare risc viitor de neconformitate	10
Ce înseamnă aceste lacune pentru procesul de aderare la UE și de armonizare a Moldovei	10
Relevanța lacunelor identificate pentru sănătatea publică	11
Evaluare generală	11

Introducere

Republica Moldova se află pe calea aderării la Uniunea Europeană (UE). Aderarea la UE ar implica alinierea legislației naționale la legislația UE. În acest scop, prezenta analiză compară **cotele de accize aplicabile în Republica Moldova în 2026** pentru produsele din tutun și nicotină cu două repere ale UE: **actuala Directivă a UE privind impozitarea tutunului și noua propunere a Comisiei de revizuire a directivei privind accizele la tutun**. Cele trei acte legislative cheie examinate în prezenta analiză sunt:

- Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163 din 24 aprilie 1997, denumit în continuare „**Codul fiscal al Republicii Moldova**”;
- Directiva 2011/64/UE a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat, denumită în continuare „**Directiva actuală a Consiliului UE (2011)**”;
- Propunerea Comisiei din 16 iulie 2025 de revizuire a Directivei privind accizele la tutun (COM(2025) 580 final), denumită în continuare „**Propunerea de directivă a Consiliului UE (2025)**”;

Pentru a nu repeta eforturile anterioare ale Guvernului Republicii Moldova, prezenta analiză se va concentra exclusiv pe compararea **cotelor minime ale accizelor (MED)**. Aspectele procedurale, normele administrative sau tabelele de armonizare mai ample nu fac obiectul prezentei analize, cu excepția cazului în care acestea afectează în mod direct modul în care o cotă este definită sau aplicată.

Context

În contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană, Republica Moldova are angajamentul de a-și armoniza legislația națională, inclusiv politica de accizare a produselor din tutun, cu acquis-ul Uniunii Europene. Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate (Centrul PAS) și-a propus să analizeze reglementările fiscale din Moldova din perspectiva alinierii la politicile UE și la cele naționale. Metodologia pentru această analiză pune accent pe **cotele** prevăzute pentru **anul 2026 în Codul fiscal al Republicii Moldova**, în special în **Titlul IV (Accize)** și în **Anexa „Produse supuse accizelor”**. Analiza constă în compararea acestor cote naționale pentru 2026 cu valorile minime prevăzute în **actuala Directivă a Consiliului UE (2011)** și cu valorile minime actualizate introduse în **Propunerea de Directivă a Consiliului UE (2025)**, realizând o comparație pe trei coloane: Moldova 2026, valorile minime actuale ale UE și valorile minime propuse de UE.

Există un proiect de lege care vizează armonizarea Titlului IV cu mai multe directive ale UE în vigoare în prezent privind accizele. Acesta se află în prezent în faza de consultare publică și urmează să fie revizuit și aprobat de Guvern, după care va fi înaintat Parlamentului. Proiectul

respectiv și dosarul comparativ care îl însoțește sunt disponibile cu titlu informativ, dar nu fac obiectul prezentei analize.

Rezultatul acestei analize este o **comparație** concisă, **axată exclusiv pe cote**, care arată, categorie cu categorie, în ce cazuri cotele Moldovei pentru 2026 respectă deja minimele UE și în ce cazuri acestea ar fi sub minimele propuse de UE în cazul adoptării noii directive.

Domeniul de aplicare și categoriile de produse

Comparația acoperă categoriile de tutun prelucrat și produsele noi cu nicotină, așa cum sunt prevăzute în cele trei acte legislative. Deoarece pliculețele cu nicotină sunt interzise în Moldova, acestea nu sunt incluse în prezenta analiză. Abrevieri utilizate: MED = acciză minimă; WAP = preț mediu ponderat; RSP = preț de vânzare cu amănuntul.

- **Țigări.** Componenta specifică (la 1 000 de țigări), componenta ad valorem (% din WAP, astfel cum este definită în legislația UE) și MED, acolo unde este cazul. Conformitatea cu legislația UE implică două teste (procentual și MED/rata Uniunii, în funcție de instrument).
- **Tutunul tăiat fin (pentru țigări rulate manual).** Rata pe kilogram și/sau procentul ad valorem (WAP/RSP conform textului legislativ). În cazul în care ambele sunt prevăzute în legislația UE, se menționează testele alternative.
- **Alte tipuri de tutun de fumat.** Rata pe kilogram și/sau procentul ad valorem (de obicei legat de prețul de vânzare cu amănuntul recomandat (RSP) în legislația UE).
- **Trabucuri și țigări de tip cigarillos.** Rată pe 1 000 de unități sau pe kilogram și/sau procent ad valorem (legată de RSP în legislația UE).
- **Tutun pentru narghilea.** Rată pe kilogram (propunerea introduce valori minime explicite; directiva actuală nu prevede o valoare minimă separată pentru această categorie).
- **Tutunul încălzit.** Rată pe 1 000 de unități și/sau pe kilogram; propunerea utilizează, de asemenea, un criteriu ad valorem (% din prețul de vânzare recomandat).
- **Lichide pentru țigări electronice (0–15 mg/mL).** Rată pe mL cu praguri minime prevăzute în propunere (și un criteriu ad valorem alternativ, exprimat ca procent din prețul de vânzare cu amănuntul recomandat).
- **Lichide pentru țigări electronice (>15 mg/mL).** Rata pe mL cu praguri minime prevăzute în propunere (și un criteriu ad valorem alternativ, exprimat ca procent din RSP).

În ceea ce privește moneda, ratele sunt prezentate în MDL și EUR. Conversiile utilizează cursul oficial MDL/EUR de 19,9948 stabilit de Banca Națională a Moldovei pentru ianuarie–februarie 2026.

Metodologie

Abordarea se limitează exclusiv la rate:

1. **Identificarea liniilor naționale pentru 2026.** Extragerea ratelelor pentru 2026 din Titlul IV și din Anexa „Mărfuri supuse accizelor” din Codul fiscal al Republicii Moldova. Înregistrarea fiecărei rate exact așa cum este menționată, inclusiv unitatea legală și orice bază procentuală.
2. **Stabilirea valorii de referință a monedei.** Prezentarea sumelor specifice și cele de tip minim ale Moldovei în MDL și echivalentele lor în EUR, utilizând cursul de schimb de 19,9948 MDL/EUR pentru perioada menționată supra; componentele procentuale rămân exprimate în procente.
3. **Completerea valorilor de referință ale UE.** În a doua coloană, se enumeră valorile minime prevăzute în Directiva actuală a Consiliului UE (2011) relevante pentru fiecare categorie. În a treia coloană, se enumeră valorile minime prevăzute în Propunerea de directivă a Consiliului UE (2025), inclusiv noile categorii și orice criterii duble sau alternative.
4. **Aplicarea criteriilor legale.** În cazul în care legislația UE stabilește mai multe criterii (de exemplu, țigările trebuie să îndeplinească atât un procent din prețul mediu ponderat, cât și un MED), se înregistrează ambele praguri și se indică conformitatea cu fiecare dintre ele. În cazul în care propunerea oferă alternative (de exemplu, un procent din prețul de vânzare cu amănuntul **sau** o rată a Uniunii), se notează alternativa aplicabilă și implicațiile acesteia pentru cifra Moldovei pentru 2026.
5. **Evidențierea succintă a diferențelor.** Pentru fiecare rând, se indică dacă cifra pentru Moldova 2026 îndeplinește pragul minim actual al UE și dacă îndeplinește pragul minim propus de UE. În cazul în care există un deficit, se cuantifică în unitatea de măsură legală relevantă (la 1 000 de țigări, pe kg sau pe ml) și se indică amploarea ajustării care ar acoperi diferența.

Tabel comparativ

Țigări			
	Moldova 2026	Directiva actuală	Directiva propusă
Specific (la 1.000 de țigări)	1189,57 MDL ≈ 59,49 EUR	/	/
Ad valorem (%)	13 %	/	/
MED (EUR/1.000 de bețe)	1595,53 MDL (≈ 79,80 EUR)	90 EUR (și ≥60% din prețul mediu ponderat)	215 EUR (și ≥63% din prețul mediu ponderat)
Conformitate	/	X -10,20 EUR/1000 (datele prețului mediu ponderat nu sunt incluse în domeniul de aplicare)	X -135,20 EUR/1000 (Datele prețului mediu ponderat nu sunt incluse)
Tutun tăiat fin (RYO)			
Specific (EUR/kg)	1848,00 MDL/kg (≈ 92,42 EUR)	40 EUR (sau ≥40% din prețul mediu ponderat)	215 EUR (sau ≥62% din prețul mediu ponderat)
Conformitate	/	✓ +52,42 EUR/kg	X -122,58 EUR/kg
Alte tipuri de tutun pentru fumat			
Specific (EUR/kg)	231,60 MDL (≈ 11,58 EUR/kg)	22 EUR (sau ≥20% din prețul de vânzare cu amănuntul)	143 EUR (sau ≥50% din prețul de vânzare cu amănuntul)
Conformitate	/	X -10,42 EUR/kg	X -131,42 EUR/kg
Trabucuri și țigări de tip cigarillos			
Specific (EUR/1.000	/	12 EUR/1 000 de unități	143 EUR/1 000 de

de unități sau EUR/kg)		sau pe kg (sau ≥5 % din prețul de vânzare cu amănuntul)	unități sau pe kg (sau ≥40 % din prețul de vânzare cu amănuntul)
Ad valorem (%)	41 %	/	/
MED (EUR/1.000 de bețe)	≥ 1 595,53 MDL/1 000 (≈ 79,80 EUR/1.000)	/	/
Conformitate	/	✓ +67,80 EUR/1000	✗ -63,20 EUR/1000
Tutun pentru narghilea			
	Moldova 2026	Directiva actuală	Directiva propusă
Specific (EUR/kg)	/	/	107 EUR (sau ≥50 % din prețul de vânzare cu amănuntul)
Conformitate	/	✓	✗ nu s-a definit rata Moldova 2026
Tutun încălzit			
Specific (EUR/1.000 de articole sau EUR/kg)	1 453,78 MDL la 1 000 de unități (≈ 72,71 EUR/1.000)	/	108 EUR/1.000 de unități sau 155 EUR/kg (sau ≥55% din prețul de vânzare cu amănuntul)
Conformitate	/	✓	✗ -35,29 EUR/1000
Lichide pentru țigări electronice (0–15 mg/mL)			
Specific (EUR/mL)	3,55868 MDL/mL (≈ 0,178 EUR/mL)	/	0,12 EUR (sau ≥20% din prețul de vânzare cu amănuntul)
Conformitate	/	✓	✓ +0,058 EUR/mL

Lichide pentru țigări electronice (>15 mg/mL)			
Specific (EUR/mL)	3,55868 MDL/mL (≈ 0,178 EUR/mL)	/	0,36 EUR (sau ≥40% din prețul de vânzare cu amănuntul)
Conformitate	/	✓	X -0,182 EUR/mL

Concluzii

Comparația arată că ratele accizelor la produsele din tutun și produsele cu nicotină din Moldova pentru 2026 sunt aliniate doar parțial la Directiva actuală a Consiliului UE (2011) și ar fi și mai puțin aliniate la Propunerea de directivă a Consiliului UE (2025). Imaginea de ansamblu este, prin urmare, una de convergență limitată cu cadrul actual al UE și de necesitate substanțial mai mare de reformă, dacă Moldova dorește să se pregătească din timp pentru direcția stabilită de revizuirea propusă.

Alinierea la Directiva actuală a Consiliului UE (2011)

Codul fiscal al Moldovei pare aliniat la Directiva actuală a Consiliului UE (2011) în ceea ce privește tutunul tăiat fin (RYO) și trabucurile/cigarilele, pe baza ratei specifice. În schimb, Moldova rămâne sub nivelul minim actual al UE pentru țigări și alte tipuri de tutun de fumat. Pentru categoriile de produse mai noi, precum tutunul încălzit și lichidele pentru țigări electronice, directiva actuală fie nu prevede un nivel de referință separat, fie nu reglementează direct categoria respectivă.

Pentru a asigura o conformitate mai deplină cu Directiva actuală a Consiliului UE (2011), Moldova ar trebui, în special, să:

- să majoreze acciza minimă la țigări astfel încât aceasta să atingă cel puțin 90 EUR/1 000 de țigări, asigurându-se totodată că povara fiscală totală asupra țigarilor îndeplinește cerința de 60 % din prețul mediu ponderat (WAP);
- să majoreze rata accizei pentru celelalte tipuri de tutun de fumat, astfel încât aceasta să atingă cel puțin 22 EUR/kg, sau să asigure conformitatea prin intermediul metodei procentuale alternative, acolo unde este cazul;
- să se asigure că definițiile produselor și unitățile de măsură din legislația națională pot fi comparate în mod direct cu cele utilizate în actuala Directivă a Consiliului UE (2011).

Alinierea la propunerea de directivă a Consiliului UE (2025)

În raport cu propunerea de directivă a Consiliului UE (2025), Moldova este aliniată doar într-un număr limitat de domenii. Cel mai evident domeniu de aliniere îl reprezintă lichidele pentru țigări electronice din intervalul 0–15 mg/mL, unde rata actuală a Moldovei depășește deja minimul specific propus. Majoritatea celorlalte categorii rămân sub nivelurile propuse. În plus, tutunul pentru narghilea, care este inclus în mod explicit în propunere, lipsește din tabelul de cote al Moldovei pentru 2026. Acest lucru înseamnă că alinierea viitoare nu ar depinde doar de majorarea cotelor, ci și de asigurarea faptului că legislația națională conține categoriile de produse și distincțiile de cote necesare.

Cele mai mari diferențe absolute se regăsesc la:

- Țigări: –135,20 EUR/1 000 față de rata Uniunii prevăzută în propunere;
- Alte tipuri de tutun de fumat: –131,42 EUR/kg;
- Tutunul tăiat fin (RYO): –122,58 EUR/kg;
- Trabucuri/cigarillos: –63,20 EUR/1 000 în cazul ratei specifice;
- Tutunul încălzit: –35,29 EUR/1 000 în cazul ratei specifice;
- Lichide pentru țigări electronice (>15 mg/mL): –0,182 EUR/mL.
-

Produsele care prezintă cel mai mare risc de neconformitate în viitor

Dacă propunerea de directivă a Consiliului UE (2025) ar fi adoptată într-o formă apropiată de textul actual, cel mai mare risc de neconformitate viitoare pentru Moldova ar rezida în trei grupe de produse.

În primul rând, categoriile tradiționale de tutun cu diferențe numerice foarte mari, în special țigările, alte tipuri de tutun de fumat și tutunul tăiat fin (RYO). Acestea ar necesita revizuirii substanțiale în sensul creșterii, pentru a se alinia la valorile de referință propuse la nivelul Uniunii.

În al doilea rând, produsele pentru care Moldova dispune de o anumită reglementare, dar rămâne sub pragul minim propus, în special tutunul încălzit și lichidele pentru țigări electronice cu concentrație mai mare. Acestea sunt importante deoarece ajustarea necesară nu este doar de natură definițională; rata națională în sine rămâne prea scăzută.

În al treilea rând, produsele care nu sunt încă definite clar în tabelul de accize al Moldovei pentru 2026, în special tutunul pentru narghilea. În aceste cazuri, riscul constă nu numai în diferența de rată, ci și în absența unei categorii de produse corespunzătoare în legislația națională.

Ce înseamnă aceste lacune pentru procesul de aderare la UE și de armonizare

Aceste discrepanțe sunt importante deoarece aderarea presupune o aliniere progresivă a legislației naționale la cadrul juridic al UE. Din punct de vedere practic, rezultatele acestei analize sugerează că Moldova nu ar trebui doar să actualizeze anumite cote de accize, ci și să se asigure că categoriile sale de produse din tutun și nicotină corespund îndeaproape categoriilor utilizate în legislația UE. Cu cât discrepanța este mai mare, cu atât efortul legislativ și politic necesar pentru a o elimina va fi probabil mai mare.

În conformitate cu articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2014/40/UE, un stat membru are dreptul să interzică o categorie specifică de produse din tutun sau produse conexe din motive legate de situația specifică din statul membru respectiv, cu condiția ca dispozițiile respective să fie justificate de necesitatea de a proteja sănătatea publică, ținând seama de nivelul ridicat de protecție a sănătății umane atins prin prezenta directivă. Republica Moldova a interzis comercializarea pliculețelor cu nicotină pentru a proteja sănătatea publică, în special pe cea a tinerilor. În state membre ale UE precum Belgia, Țările de Jos și Lituania, pliculețele cu nicotină sunt interzise.

Constatările indică, de asemenea, faptul că Moldova se apropie mai mult de sistemul actual al UE decât de orientarea politică reflectată în Propunerea de directivă a Consiliului UE (2025). Această distincție este importantă pentru planificarea armonizării. Alinierea la actuala Directivă a Consiliului UE (2011) ar putea fi realizată prin ajustări ținute într-un număr mai mic de categorii, în timp ce alinierea la Propunerea de Directivă a Consiliului UE (2025) ar necesita creșteri mai ample ale cotelor, un aranjament mai clar al produselor noi și, în unele cazuri, categorii de accize complet noi.

Relevanța pentru sănătatea publică a lacunelor identificate

Amploarea lacunelor este relevantă și din perspectiva sănătății publice. Ratele mai ridicate ale accizelor au scopul de a reduce accesibilitatea financiară și fizică a produselor din tutun și a celor cu nicotină, în special în rândul grupurilor sensibile la preț, cum ar fi tinerii. În cazul în care Moldova rămâne cu mult sub nivelurile stabilite în Propunerea de directivă a Consiliului UE (2025), implicația este că anumite produse pot rămâne comparativ mai accesibile decât ar fi în cadrul propus de UE.

Acest aspect este deosebit de relevant pentru țigări, tutunul tăiat fin (RYO) și alte tipuri de tutun de fumat, unde deficiențele identificate sunt semnificative. În acest sens, alinierea accizelor nu este doar o chestiune fiscală sau tehnică, ci este legată și de obiectivul mai larg de descurajare a inițierii consumului și de reducere a efectelor nocive, în conformitate cu logica politicii de combatere a tutunului și cu contextul de implementare definit de Convenția-cadru a OMS pentru controlul tutunului (FCTC).

Evaluare generală

În ansamblu, cadrul de accize al Moldovei pentru 2026 arată că există deja o anumită convergență cu actuala Directivă a Consiliului UE (2011), în special în ceea ce privește tutunul tăiat fin (RYO) și trabucurile/cigarillos. Cu toate acestea, rămân lacune importante chiar și în cadrul actual, în special în ceea ce privește țigările și alte tipuri de tutun de fumat. În comparație cu propunerea de Directivă a Consiliului UE (2025), lacunele sunt mai mari și mai numeroase.

Prin urmare, analiza evidențiază trei priorități generale pentru alinierea viitoare:

1. Eliminarea lacunelor rămase față de actuala Directivă a Consiliului UE (2011);
2. Pregătirea pentru valorile de referință substanțial mai ridicate din propunerea de directivă a Consiliului UE (2025), în special pentru țigări, alte tipuri de tutun de fumat și tutunul tăiat fin (RYO); și
3. Elaborarea unui tratament fiscal clar și distinct pentru categorii de produse precum tutunul pentru narghilea, care, în caz contrar, ar rămâne dificil de aliniat la cadrul UE propus.