



Parlamentul
Republicii Moldova

SEJ-08 nr. 328
08 septembrie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative
(nr.186 din 16.08.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către deputații în Parlament dnii Perciun D. și Marian R., fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art.66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit Notei informative proiectul de lege are drept scop introducerea unor stimulente suplimentare pentru întreprinderile sociale și anume:

- a) scutirea de la impozite și taxe locale;
- b) scutirea de la impozitul pe venit;
- c) discriminarea pozitivă în procesul de achiziții publice.

Totodată, proiectul de lege are drept obiectiv modificarea cadrului legislativ existent în sensul acordării statutului de întreprindere socială inclusiv organizațiilor necomerciale care desfășoară activitate economică și respectă criteriile de calificare fără a le obliga să fondeze o societate comercială.

5. Referitor la obiectul de reglementare al proiectului de lege atenționăm că, acesta este analogic cu cel al proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative nr.93 din 30.03.2021. În ceea ce privește proiectul de lege nr.93 din 30.03.2021 informăm că, acest proiect în urma dizolvării Parlamentului de legislatura a X-a, prin decretul Președintelui Republicii Moldova nr.77-IX din 28 aprilie 2021, a fost exclus din procedură legislativă devenind nul în conformitate cu prevederile art.47 alin.(12) și alin.(14) din Regulamentul Parlamentului prin Dispoziția Președintelui Parlamentului nr.6 din 10.08.2021.

Direcția generală juridică în avizul său nr.186 din 29.04.2021 s-a expus pe marginea prevederilor proiectului de lege nr.93 din 30.03.2021 formulând obiecții

și propuneri. Luând în considerare faptul că autorii nu au ținut cont de obiecțiile și sugestiile anterioare pe marginea acestui proiect DGJ își menține obiecțiile sale asupra actualului proiect.

I. Observații de ordin general și procedural

1. **Art.I** din proiectul de lege are ca obiect de reglementare acordarea statutului de întreprindere socială inclusiv organizațiilor necomerciale. Astfel, prin esența sa această modificare va constitui un concept nou în domeniul antreprenoriatului social, deoarece potrivit legislației din domeniul antreprenoriatului social, actualmente în conformitate cu articolele 36² și 36³ din Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, pot obține statut de întreprindere socială societățile cu răspundere limitată și cooperativele de producție, constituite de asociații obștești, fundații, culte religioase, instituții private și/sau persoane fizice care desfășoară activități de antreprenoriat social. Prin proiectul de lege se propune a se oferi organizațiilor necomerciale posibilitatea de a obține statutul de întreprindere socială pentru a desfășura activități de antreprenoriat social în vederea soluționării unor probleme sociale de interes comunitar.

În sensul respectării art. 21 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice, de către autoritățile a căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. Astfel, considerăm necesar a fi prezentate avizele Ministerului Economiei, Ministerului Sănătății, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Finanțelor, Ministerului Justiției, Congresului Autorităților Locale din Moldova, precum și a Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social, care potrivit art.36³ alin.3 din Legea nr.845/1992, atribuie întreprinderilor statut de "Întreprindere socială" sau "Întreprindere socială de inserție".

2. **Art.II** din proiect propune modificarea Codului fiscal în sensul scutirii întreprinderilor sociale de la perceperea impozitului pe venit și a tuturor taxelor locale.

În acest context menționăm că, potrivit art.7 alin.(2) din Cod Fiscal, *stabilirea de noi impozite și taxe locale pe parcursul anului fiscal, în afară de cele prevăzute de Codul fiscal, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permite numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale.*

Totodată, atenționăm că în conformitate cu art. 17 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr.181/2014, *pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.* Consecvent remarcăm că, în conformitate cu art.131 alin.(4) din Constituție și art.58 alin.(2) din Regulamentul Parlamentului, la inițiativele legislative care atrag reducerea/majorarea veniturilor/cheltuielilor bugetare este obligatoriu avizul pozitiv al Guvernului și că în acest sens, s-a

pronunțat Curtea Constituțională în hotărârile sale nr. 29/2001, nr.11/2014, § 42 și nr.23/2019.

Referitor la propunerea de scutire de la perceperea tuturor *taxelor locale* reiterăm că, în sensul Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, autoritățile publice locale dispun de autonomie financiară și bugetară în condițiile legii vizate și Legii privind finanțele publice locale nr.397/2003, care stabilesc cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice, precum și competențe și responsabilități în domeniul finanțelor publice locale.

Totodată, fără a diminua necesitatea adoptării prezentului proiect de lege, la examinarea în fond a acestuia urmează a se ține cont de următoarele aspecte de ordin procedural:

-potrivit art. 3 alin.(5) din Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003 "*Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale*";

- potrivit principiului dialogului instituțional reglementat la art. 3 lit. g) din Legea nr.435/2006, informarea și consultarea de către stat a autorităților publice locale asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative este obligatorie.

În altă ordine de idei, art.4 pct.6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale (ratificată de către Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.1997) la fel stipulează că, *colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cit posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.*

3. Întrucât proiectul de lege vizează activitatea de întreprinzător, menționăm că potrivit art.13 alin.(2) din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art.25 alin.(2) din Legea nr.100/2017, este impus spre prezentare actul de analiză a impactului de reglementare, care este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ. Acesta reprezintă argumentarea în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ, analiza de impact asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului. Reținem, că nota informativă la propunerea legislativă nu face referință la actul de analiză a impactului de reglementare.

În contextul reglementărilor citate, considerăm necesar prezentarea actului de analiză a impactului de reglementare asupra inițiativei legislative supuse examinării.

4. Cu titlu de informare remarcăm că, în cadrul procedurii legislative de adoptare a Legii nr.223/2017 privind modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost introdus în legislația Republicii Moldova conceptul de *antreprenoriat social*, prin amendamentul unui grup de deputați, de asemenea, s-a propus modificarea Codului fiscal în sensul scutirii întreprinderilor sociale de la

plata impozitului pe venit și taxelor locale. Această modificare nu a fost acceptată de Guvernul Republicii Moldova, argumentându-se că, *experiența țărilor membre UE atestă că scutirile și reducerile de la plata taxelor și impozitelor, anularea penalităților și majorărilor de întârziere la plata obligațiilor către stat sunt de regulă mai nocive pentru economia de piață, decât cele sub formă de cheltuieli bugetare (subvenții, subsidii). Iar extinderea facilităților fiscale, atrage după sine un nivel scăzut al veniturilor la bugetul de stat precum și a veniturilor bugetelor unităților administrative-teritoriale.*

II. Observații de ordin juridic și tehnico-legislativ

1. La art.I:

- **pct.1** propune ca întreprinderea socială să fie "... și organizația necomercială care *exercită nemijlocit activități de antreprenariat social*", pe când pct.2 din acest articol stabilește că "pot obține statut de întreprindere socială organizațiile necomerciale care *exercită nemijlocit activități economice...*". Astfel, în scopul excluderii unor eventuale tălmăciri eronate, considerăm oportun unificarea terminologiei utilizate;

- la **pct.3** referitor la modificarea art.36⁵ din Legea nr.845/1992, atragem atenția că, actualmente alineatul 3 stabilește facilitățile acordate **întreprinderilor sociale de inserție** de către autoritățile administrației publice locale, **printre care** se regăsește *scutirea de taxe și impozite* (lit.d). În cazul adoptării modificării propuse articolului 36⁵ din legea vizată - întreprinderile sociale de inserție vor beneficia de facilități **neconcretizate/nedenumite**, acordate de autoritățile administrației publice locale, iar **întreprinderile sociale vor fi scutite de taxe și impozite locale**. În acest sens, semnalăm că, se observă crearea unei inechități fiscale în raport cu întreprinderile sociale de inserție, care la moment, în condițiile legii, *pot beneficia* de scutiri de taxe și impozite acordate de autoritățile administrației publice locale. Adicional, menționăm că Nota informativă la proiectul de lege nu conține argumente care să justifice această propunere de modificare, motiv pentru care este necesară o examinare minuțioasă cu participarea părților interesate, Ministerului Economiei, Ministerului Infrastructurii, Serviciului Fiscal de Stat și Congresului Autorităților Locale din Moldova.

Obiecție valabilă și pentru art.II pct.2 din proiect.

- din punct de vedere a tehnicii legislative, menționăm că articolele din Legea nr.845/1992 sunt alcătuite din puncte, astfel este necesar ca în cuprinsul art.I cuvântul „*alineatul (...)*” să fie substituit cu cuvântul „*punctul ...*”, la cazul gramatical respectiv.

- Pentru spor de precizie, reiterăm necesitatea de a fi introduse modificări la art. 36⁴ din lege, în contextul denumirii corecte a ministerelor, dar și fiind în concordanță cu Hotărârile Guvernului nr.143/2021, nr.148/2021 și nr.149/2021.

2. La art.II pct.1,

se propune completarea art.15 din Codul fiscal cu prevederi care stabilesc că *suma totală a impozitului pe venit să se determine pentru întreprinderile sociale în mărime de 0% din venitul anual impozabil*. În acest sens, remarcăm, că art.52 din Codul Fiscal deja prevede scutirea de la plata

impozitului pe venit a organizațiilor necomerciale care întrunesc anumite cerințe. Luând în considerare că prin proiectul de lege examinat se oferă posibilitatea ca organizațiile necomerciale să obțină statut de întreprindere socială, urmează a fi examinate și corelate prevederile proiectului de lege cu prevederile art.52 din Cod Fiscal.

3. Art.III

- în dispoziția art.III sursa publicării este indicată greșit, aceasta urmează a fi corectată în felul următor: „(*republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.424–429, art.666*)”;

- art.III din proiectul de lege prevede completarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice cu un articol nou care propune promovarea participării întreprinderilor sociale în achiziții publice. Potrivit Notei informative la proiect normele acestui articol constituie o „discriminare pozitivă a întreprinderilor sociale”, acordând un avantaj competitiv întreprinderilor sociale în procesul de evaluare a ofertelor.

La modul concret, se propune ca la compararea ofertelor, în cazul utilizării criteriilor de atribuire prețul cel mai scăzut sau costul cel mai scăzut, autoritatea contractantă să diminueze cu 5% și respectiv cu 10% prețul propus de către întreprinderea socială/întreprinderea socială de inserție, iar în cazul utilizării criteriilor de atribuire cel mai bun raport calitate-preț sau cel mai bun raport calitate-cost, autoritatea contractantă să aloce din oficiu 10% și respectiv 20% din punctajul total oferit întreprinderilor sociale și întreprinderilor sociale de inserție participante la achiziție.

În acest sens menționăm că, art.6 din Legea nr.131/2015 deja oferă întreprinderilor sociale de inserție un regim special de atribuire a contractelor de achiziții publice în cazul în care majoritatea angajaților implicați sînt persoane cu dizabilități care, prin natura sau gravitatea deficiențelor lor, nu pot desfășura o activitate profesională în condiții normale. De asemenea, art.59 alin.(6) din Legea nr.131/2015 stabilește că autoritatea contractantă are dreptul de a stabili ca participarea la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice avînd ca obiect exclusiv serviciile de sănătate, sociale și culturale, să fie rezervată unor operatori economici, cum ar fi persoane juridice fără scop lucrativ, *întreprinderi sociale* și unități protejate, acreditate ca prestatori de servicii sociale, prestatori publici de servicii sociale.

În temeiul celor enunțate, constatăm că Legea nr.131/2015 deja conține norme care stimulează participarea întreprinderilor sociale și întreprinderilor sociale de inserție în achiziții publice.

- Deși prevederile inițiativei legislative vin să promoveze interesele întreprinderilor sociale și întreprinderilor sociale de inserție, implementarea acestor prevederi ar putea periclita angajamentele internaționale asumate de către Republica Moldova de a aduce în concordanță legislația națională din domeniul achizițiilor publice cu legislația comunitară și internațională.

În această ordine de idei, reiterăm că inițiativa legislativă supusă avizării vine în contradicție cu următoarele prevederi internaționale și naționale:

- a. Potrivit angajamentelor asumate de Republica Moldova prin Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și

Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele Membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr.112/2014, în temeiul art.271 alin.(5), *toate contactele sunt atribuite prin intermediul unor proceduri transparente și imparțiale care previn practicile de corupție. Această imparțialitate este asigurată în special prin descrierea nediscriminatorie a obiectului contractului, prin accesul egal al tuturor operatorilor economici, prin termene adecvate și o abordare transparentă și obiectivă.*

De asemenea, potrivit art. 334, părțile au recunoscut faptul că practicile comerciale anticoncurențiale sunt susceptibile de a denatura buna funcționare a piețelor și de a reduce avantajele liberalizării schimburilor comerciale, iar, în temeiul art. 335 alin. (1) și alin. (3) din Acordul de Asociere RM-UE, Republica Moldova s-a obligat să mențină pe teritoriul său o legislație cuprinzătoare în materie de concurență și a recunoscut importanța aplicării legislației naționale în materie de concurență într-un mod transparent și nediscriminatoriu, cu respectarea principiilor de echitate procedurală și a drepturilor de apărare ale întreprinderilor implicate.

b. La nivel mondial, în cadrul procedurilor de achiziții publice, tratamentul egal al produselor, serviciilor și furnizorilor este asigurat de Acordul privind Achizițiile Publice de la Marrakech din 15 aprilie 1994, la care Republica Moldova a aderat la 2 iunie 2016 prin Legea nr.125/2016.

c. În același context, Legea concurenței nr.183/2012, care transpune parțial prevederile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene din 25.03.1957 (TFUE), asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

d. Adoptarea proiectului de lege va favoriza un tratament inegal și discriminatoriu între operatorii economici. Or, art.7 din Legea nr. 131/2015, stabilește expres principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice și anume *tratamentul egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici.*

e. Atenționăm că, Guvernul a aprobat *Hotărârea nr. 1332/2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia în scopul implementării titlului V capitolul 8 din Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, precum și în vederea realizării măsurilor, pentru punerea în aplicare a Acordului privind achizițiile publice, întocmit la Marrakech la 15 aprilie 1994 și Acordul privind achizițiile publice, modificat prin Protocolul de modificare a acestuia, întocmit la Geneva la 30 martie.*

La pct.1 al Strategiei se prevede expres că *"obținerea unui sistem eficient și credibil de achiziții publice reprezintă unul dintre elementele fundamentale ale procesului de dezvoltare a Moldovei. În acest context, intensificarea eforturilor de elaborare a legislației armonizate cu Acordul privind achizițiile publice al Organizației Mondiale a Comerțului și politicile privind achizițiile publice ale Uniunii Europene și asigurarea implementării corespunzătoare a prevederilor legale în practică va spori eficiența sistemului de achiziții publice și va reduce*

risipa, fraudă și corupția, consolidând astfel încrederea cetățenilor și a mediului de afaceri.” Totodată, pct.4 stabilește că unul din obiectivele care urmează să fie realizate prin implementarea prezentei Strategii este promovarea egalității de șanse pentru toate întreprinderile.

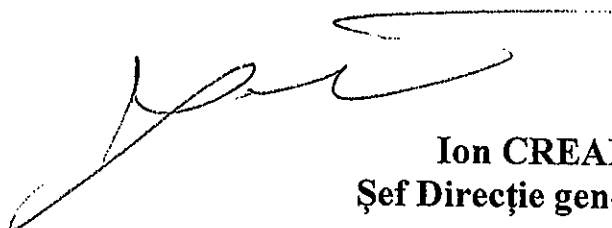
f. O poziție similară se prevede și în art. 8 din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, unde se garantează faptul că *statul creează tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiincioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative, neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse și reglementează activitatea de antreprenoriat în baza legislației în vigoare.*

g. În context, considerăm că modificarea Legii privind achizițiile publice, vine în contradicție cu prevederile constituționale, or art.126 alin.(2) lit.b) din Constituție prevede că, *statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.*

4. Consecvent, semnalăm că, proiectul de lege nu conține prevederi care să stabilească intrarea în vigoare a legii. În acest context, este important de menționat că în conformitate cu art. 56 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.100/2017, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării, iar legile care modifică Codul fiscal, Codul vamal și Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal, precum și pentru legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal și a legilor ce țin de politica fiscală, *data intrării în vigoare trebuie să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legilor respective.*

Din această perspectivă, recomandăm autorului revizuirea Art.IV din proiectul de lege supus avizării în scopul concretizării datei intrării în vigoare a legii în coroborare cu prevederile legale citate.

Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege avizat, relevăm că acesta necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor invocate, iar determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală