



16 februarie 2017

Dp nr. 52

AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(nr.492 din 15.12.2016)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 și expune următoarele.

Observații de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr.1330 din 13.12.2016, în temeiul art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea stabilirii unor norme mai transparente și exacte ce țin de aspectul fiscal și contabil al operațiunilor legate de lichidarea benevolă a afacerii în scopul excluderii unor abordări subiective din partea Serviciului Fiscal de Stat, precum și stabilirea unor reguli mai exacte și mai clare în vederea onorării depline și la timp de către contribuabili a obligațiilor fiscale față de bugetul statului.

Scopul modificărilor propuse este de a exclude târăgănarea finisării tuturor operațiunilor ce țin de lichidarea benevolă a afacerii.

2. *Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament a proiectului de lege*, atenționăm asupra următoarelor cerințe stabilite de legislația în vigoare:

- proiectul de lege nu este însoțit de analiza impactului de reglementare, conform cerințelor art.13 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20.07.2006 și art.20 lit.e) din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 (Legea nr.780/2001), iar Nota informativă nu conține nici o informație privind efectuarea acesteia;

- la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de prevederile art.7 alin.(1¹) din Codul fiscal, potrivit cărora modificările și/sau completările Codului menționat și ale legilor de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal se pun în aplicare peste 180 de zile calendaristice de la data publicării legii de modificare și/sau de completare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar proiectul de lege nu conține dispoziții finale privind punerea în aplicare a acestuia.

3. Sub aspect conceptual:

1) Urmează a se concretiza necesitatea și scopului final al normelor de modificare prevăzute la art.I. III și IV ce țin de substituirea în unele acte legislative a

cuvintelor "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" cu cuvintele "Buletinul electronic al Camerei Înregistrării de Stat". Proiectul de lege se axează pe modificarea condiției obligatorii de publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova doar a avizelor ce țin de lichidarea persoanei care practică activitate de întreprinzător, fără a se ține cont de aspectul conceptual general, reieșind din întreg spectrul de reglementare a raporturilor juridice interdependente.

Proiectul de lege nu prevede modificări exhaustive în acest sens, nu conține norme de derogare, precum nici norme de dispoziție privind aducerea în concordanță a acestora într-un anumit termen.

Lipsa concordanței cu normele Legii insolvenței nr.149 din 29.06.2012, Legii privind piața de capital nr.171 din 11.07.2012, Legii privind societățile pe acțiuni nr.1134-XIII 02.04.1997, Legii instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21.07.1995 etc., care conțin reglementări privind publicarea obligatorie a unor avize sau informații în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, duc la încălcarea principiilor de bază ale legiferării stabilite la art.4 din Legea nr.780/2001, potrivit cărora urmează a fi asigurată concordanța actului legislativ cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației, precum și cu principiile oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente.

Mai mult ca atât, potrivit art.5 alin.(2) din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale nr.173-XIII din 06.07.1994 publicarea informațiilor indicate în partea a IV-a în alte ediții nu are putere juridică. Partea a IV-a a Monitorului Oficial conține informația cu privire la *înregistrarea, sistarea și încetarea activității* partidelor, altor organizații social-politice și a organizațiilor obștești, precum și a *agenților economici, informația privind aplicarea conform legii a procedurii falimentului întreprinderilor și organizațiilor*.

Totodată, Monitorul Oficial al Republicii Moldova prin Constituție este definit drept sursa oficială de publicare a actelor oficiale. Nepublicarea acestora în sursa oficială de publicare respectivă atrage inexistența acestora. Aceste norme prin analogie se reflectă în legislația în vigoare în sensul asigurării accesului la informație, precum și la constatarea faptului aducerii la cunoștință a informațiilor cu caracter obligatoriu.

Deși art.34¹ alin.(6) din Legea nr.220/2007 prevede că informația plasată pe pagina web a organului înregistrării de stat se consideră informație oficială, normele de modificare prevăzute la *art.I, III și IV* din proiect nu sunt suficient argumentate și comportă riscuri de nerecunoaștere a efectelor juridice produse urmare nepublicării anumitor informații obligatorii, care se consideră a fi aduse la cunoștință altor persoane exclusiv în cazul publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

2) Urmează a se argumenta necesitatea completării Codului fiscal cu un capitol nou ce va conține un regim fiscal suplimentar în cazul lichidării contribuabilului.

Codul fiscal la art.5 pct.13) definește noțiunea agent economic drept, orice persoană ce desfășoară activitate de întreprinzător, la Capitolul 8 din Titlul II reglementează regimul fiscal în cazul organizării, lichidării și reorganizării agenților economici. Pct.16) din același articol definește activitatea de întreprinzător, afacere (business) drept – orice activitate conform legislației, cu excepția muncii efectuate în baza contractului (acordului) de muncă, desfășurată de către o persoană, avînd drept scop obținerea venitului, sau, în urma desfășurării

căreia, indiferent de scopul activității, se obține venit. Iar în Capitolul 7 din Titlul V reglementează *darea de seamă fiscală*. Prin urmare, necesitatea completării Codului fiscal cu un capitol suplimentar "*Regimul fiscal în cazul lichidării contribuabilului*" nu este clară, generând confuzii în sensul dublării aceluiași regim fiscal, precum și în sensul modificării procedurii de administrare fiscală în cazul omiterii din normele supuse modificării a reglementărilor aferente *reorganizării* contribuabilului.

Observații de ordin tehnico-juridic și redacțional:

La Art. II, care prevede modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997:

Cu referire la utilizarea în text a sintagmei "formă organizatorică cu statut de persoană fizică" în raport cu reglementările privind lichidarea acesteia, este necesar a se concretiza cercul de subiecți de referință, ținând cont de definirea și reglementarea în Codul fiscal a "activităților independente" și a regimului fiscal aplicabil acestora, care nu prevede prezentarea dării de seamă prealabile și finale, precum și a bilanțului de lichidare provizoriu și definitiv în caz de lichidare.

Totodată, nu este clar, de ce nu se folosește noțiunea "agent economic", definită la art.5 pct.13), care include orice persoană ce desfășoară activitate de întreprinzător, inclusiv persoana fizică. Potrivit art.5 pct.3) lit.b) din Codul fiscal, una dintre formele persoanei fizice este *forma organizatorică cu statut de persoană fizică*, inclusiv întreprinzătorul individual, gospodăria țărănească (de fermier), dacă Codul fiscal nu prevede altfel. În caz de necesitate, norma art.5 pct.13) ce definește noțiunea de agent economic poate fi completată în final cu specificarea (inclusiv forma organizatorică cu statut de persoană fizică și activitățile independente). Aceasta ar simplifica textul normelor Codului fiscal și ar exclude multitudinea de norme de specificare cu utilizarea unor noțiuni diferite prin unificarea acestora. Potrivit art.19 din Legea nr.780/2001 terminologia utilizată urmează a fi constantă și uniformă pentru a exclude confuzia.

La pct.1, necesitatea definirii noțiunilor propuse la art.12 pct.17) și pct.18) nu este justificată. Art.129, pct.9) și 9¹) din Codul fiscal definesc noțiunile de *dare de seamă fiscală* și *dare de seamă fiscală unificată*, iar art.187 reglementează *prezentarea dării de seamă fiscale*. Prin urmare, utilizarea acestora în reglementările privind procedura de lichidare nu necesită o definire specială.

La pct.2, considerăm oportună păstrarea redacției în vigoare a alin.(3) al art.12¹ privind perioada fiscală în cazul lichidării sau reorganizării, deoarece se atribuie la dispoziții de drept material. Această obiecție este valabilă și pentru pct.4.

La pct.6, cuvintele "art.113" se vor omite, ca fiind de prisos.

La pct.7:

Atenționăm că în textul art.168¹ la determinarea subiecților se utilizează noțiunile de *persoană care practică activitate de întreprinzător și forma organizatorică cu statut de persoană fizică*, iar în titlul Capitolului 4¹ și în textul art.168² și art.168³ se utilizează noțiunea de *contribuabil*. În acest sens, nu este clar, de ce nu s-a prevăzut reglementarea normelor propuse la pct.2 și pct.3 al art.II în sensul Capitolului respectiv printr-un articol separat, cu utilizarea ulterioară în text, în mod uniform a unei singure noțiuni.

Normele art.168¹ urmează a fi coordonate cu normele propuse la pct.2 din proiect, și cu prevederile art.83 alin.(6), art.92 alin.(3) și alin.(8) și art.187 alin.(3¹) din Codul fiscal care stabilesc termeni diferiți de prezentare a dării de seamă fiscale de către *contribuabili în proces de lichidare*. În cazul în care se dorește prezentarea concomitentă a dării de seamă fiscale (prealabile sau finale) și a bilanțului de lichidare (provizoriu sau definitiv), toți termenii de prezentare a dărilor de seamă urmează a fi revăzuți și aduși în concordanță, inclusiv în cazul reorganizării contribuabilului și întocmirii bilanțului de repartitie.

La alin.(4) al art.168¹, norma de trimitere la art.83 se referă la *prezentarea dării de seamă* anuale, însă art.83 reglementează *prezentarea declarației* cu privire la impozitul pe venit. Norma nu este clară, permite tălmăcirii diferite și nu poate fi acceptată în redacția propusă.

La alin.(7) al art.168¹, în contextul normelor din pct.2, urma a fi concretizat faptul că bilanțul provizoriu de lichidare se consideră bilanțul definitiv de lichidare.

La art.168² alin.(4) propoziția a doua, nu poate fi acceptată în redacția propusă și urmează a fi reformulată, ținând cont de sistemele existente de evidență obligațiilor fiscale, a restanțelor la plățile în bugetul asigurărilor sociale de stat și a primelor de asigurare obligatorie de stat, care pot prezenta informațiile solicitate. La alin.(5), la fel, se vor concretiza noțiunile de buget și de organ care a efectuat înregistrarea de stat a contribuabilului.

Normele art.168³ alin.(1) și alin.(2) necesită a fi explicate și argumentate suplimentar în scopul determinării oportunității acestora și pentru a exclude tălmăcirile diferite. Dacă nu se prevede adoptarea unor reglementări noi, nu este clară necesitatea articolului respectiv.

Art.36 pct.1 din Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi prevede că creanțele față de bugetul public național se execută în următoarea ordine: "c) achitarea cu bugetul public național pentru perioada de pînă la un an precedent luării hotărîrii de lichidare; c¹) creanțele Ministerului Finanțelor pentru împrumuturile acordate sub garanția statului". Iar art.179 prevede că stingerea obligațiilor fiscale, conform legislației fiscale, are loc după criteriul cronologic de naștere a fiecărui tip de obligație fiscală indicat în documentul privitor la stingerea ei. Urmează a se concretiza scopul normelor de reglementare.

Norma alin.(3) prima propoziție nu este necesară, deoarece se conține la art.175. Cît privește termenul stabilit în *propoziția a doua*, acesta vine în contradicție cu prevederile art.176 alin.(3). Prin urmare, se va preciza dacă se dorește adoptarea unei norme de derogare sau existența unui al scop.

La art.III, ce conține norme de modificare a Codului civil:

Se va ține cont de obiecțiile expuse la pct.1) din prezentul aviz. Totodată, la definitivarea proiectului de lege se va asigura concordanța normelor prevăzute la art.I, art.III și art.IV în partea ce ține de subiectul responsabil de publicarea informațiilor în Buletinul electronic și pe pagina web oficială pentru a exclude tălmăcirile diferite.

La pct.3, necesitatea modificării în art.76 și art.82 din Codul civil a termenului de 2 luni, cu termenul de o lună, de la publicarea avizului privind fuziunea sau dezmembrarea persoanei juridice pînă la înregistrarea de stat a acestora, nu este

argumentată. În acest sens, urmează a se concretiza scopul proiectului de lege și conceptul acestuia, care potrivit Notei informative se referă doar la lichidarea benevolă a afacerii. Totodată, ținem să amintim că, termenul supus modificării a fost anterior micșorat prin Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr.90 din 29.05.2014 (în vigoare din 27.06.2014).

La art.IV, care prevede modificarea și completarea Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali nr.220-XVI din 19.10.2007:

La pct.1, norma de modificare nu poate fi acceptată în redacția propusă, deoarece normele juridice supuse modificării necesită a fi examinate în mod separat cu modificarea textului în sensul exact conform conceptului determinat.

Art.2 din Legea nr.220/2007 definește următoarele noțiuni:

Buletinul electronic al Camerei Înregistrării de Stat (denumit în continuare *Buletin electronic*) – sumar de date și informații oficiale extrase din Registrul de stat și publicate pe pagina web oficială a Î.S. “Camera Înregistrării de Stat”.

Registrul de stat al persoanelor juridice, Registrul de stat al întreprinzătorilor individuali (denumite în continuare *Registru de stat*) – resurse informaționale care sînt părți componente ale Registrului de stat al unităților de drept și conțin date despre persoanele juridice și întreprinzătorii individuali înregistrați în Republica Moldova.

ghișeu unic la înregistrarea de stat (denumit în continuare *ghișeu unic*) – mecanism prin care organul înregistrării de stat acordă părților implicate în activitatea de întreprinzător, printr-un singur punct de recepționare, consultații privind formalitățile legale referitoare la constituirea și înregistrarea persoanei juridice și a întreprinzătorului individual, verificarea denumirii persoanei juridice, perfectarea actelor de constituire, înregistrarea de stat, publicarea informației în Buletinul electronic, precum și obținere informații necesare înregistrării prin intermediul rețelelor electronice de la autoritățile publice, fără implicarea solicitantului înregistrării, și prezintă informații din Registrul de stat al persoanelor juridice și Registrul de stat al întreprinzătorilor individuali autorităților publice pentru luarea la evidența fiscală, statistică, medicală și socială.

Astfel, constatăm necesitatea revizuirii normelor din Legea nr.220/2007 supuse modificării în sensul determinării obligației *organului înregistrării de stat* de a publica informații în Buletinul electronic, fără implicarea solicitantului înregistrării. Totodată, pentru a exclude tălmăcirile diferite, urmează a se concretiza utilizarea în textul Legii nr.220/2007 a normelor aferente publicării avizelor și informațiilor în Buletinul electronic și pe pagina web oficială.

În redacția în vigoare a normelor supuse modificării, publicarea avizelor în Monitorul Oficial este obligația persoanei juridice, iar verificarea publicării acestora în Monitorul Oficial și publicarea aceluiași aviz în Buletinul electronic este obligația organului înregistrării de stat. În cazul substituirii tehnice în tot textul Legii a cuvintelor ”Monitorul Oficial al Republicii Moldova” cu cuvintele ”Buletinul electronic al Camerei Înregistrării de Stat (în continuare – Buletin electronic)”, cum ar fi de ex. în cazul art.9 alin.(10), art.10 alin.(4), art.18 alin.(2) și (3), art.24 alin.(1¹), art.26 alin.(3), luînd în considerare și art.35 alin.(1) lit.g) același aviz va fi

publicat de două ori în Buletinul electronic de doi subiecți diferiți. Această problemă se agravează prin faptul că, în Codul civil, potrivit modificărilor propuse la art.III, se prevede publicarea informațiilor de către persoana juridică sau lichidatorul acesteia pe pagina web oficială a organului înregistrării de stat.

Problema dată urmează a fi examinată prin prisma conceptului utilizării ghișeului unic, precum și sub aspectul perceperii taxei pentru publicarea informației în Buletinul electronic, care este stabilită la pct.4 din Anexa la Legea nr.220/2007 în mărime de 131 lei.

Aceste obiecții sunt valabile și pentru modificările propuse *la art.II din proiect, care prevede substituirea în tot textul Legii cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr.845-XIII din 03.01.1992* (art.24 pct.4, art.25 pct.4, art.30 pct.2, art.35 pct.1 și pct.3) care nu pot fi acceptate spre examinare sub aspect tehnic sau examinate în mod separat.

De asemenea, cu referire *la pct.2*, precum și la tot textul Legii nr.220/2007, atenționăm asupra necesității de substituie a cuvintelor "Inspectoratul Fiscal Principal de Stat", cu cuvintele "Serviciul Fiscal de Stat", în contextul modificărilor prevăzute de Legea nr.281/2016 (politica bugetar-fiscală pe anul 2017), cu punerea în aplicare a acestora începând cu 1 aprilie 2017 (conform art.XVIII).

La pct.2, norma de completare a *art.37 cu alin.(6)*, nu este clară, deoarece Legea nr.220/2007 nu conține reglementări privind eliberarea unui certificat privind lipsa restanțelor față de bugetul public național privind. Asemenea certificate se eliberează de Serviciul Fiscal de Stat în cazurile prevăzute de Codul fiscal. Totodată, art.18 alin.(2) și art.31 alin.(1) lit.a) din Legea supusă modificării prevăd doar constatarea lipsei acestora "conform datelor prezentate de către Inspectoratul Fiscal Principal de Stat organului înregistrării de stat în sistemul informațional automatizat „Contul curent al contribuabilului”, prin intermediul platformei de interoperabilitate instituite de Guvern, fără implicarea solicitantului”.

La examinarea și definitivarea normelor prevăzute la art.IV, considerăm oportună solicitarea opiniei Î. S. Camera Înregistrării de Stat, de competența căreia ține asigurarea vizualizării publice a informației din Registrul de stat pe pagina sa web oficială.

În cazul acceptării normelor proiectului de lege, întru respectarea principiilor oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, stabilite la art.4 alin.(3) lit.a) din Legea nr.780/2001, *textul proiectului urmează a fi completat cu un articol suplimentar care să prevadă modificarea art.5 din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale nr.173-XIII din 06.07.1994*, precum și cu dispoziții finale privind elaborarea altor acte legislative în scopul aducerii în concordanță a cadrului juridic existent.

Proiectul de lege necesită a fi revăzut și redactat, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz. Determinarea oportunității acestuia ține de competența exclusivă a Parlamentului.

**Șef Direcție Generală
Ion CREANGĂ**