



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI

DECIZIE

**Nr. ASO-31
din 08.05.2019**

mun. Chișinău

Plenul Consiliului Concurenței acționând în temeiul art. 41 al Legii concurenței nr. 183/2012, art. 12 și art. 20 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, Hotărârii Parlamentului privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței nr. 331 din 30.11.2018,

analizând raportul privind monitorizarea schemei de ajutor de stat existent referitor la scutirea de impozit pe venit a întreprinderilor penitenciare și materialele anexate,

A CONSTATAT:

1. În conformitate cu art. 341 din Acordul de Asociere între Republica Moldova pe de o parte și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele Membre ale acestora, pe de altă parte, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de aliniere a schemelor de ajutor de stat existente la acquis-ul Uniunii Europene în materie de ajutor de stat.
2. Potrivit art. 3 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, ajutor existent este ajutor de stat, respectiv schemă de ajutor de stat sau ajutor individual, care există înainte de intrarea în vigoare a Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012 (din data de 16.08.2013).
3. În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (3) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, furnizorul ajutorului de stat urmează să prezinte Consiliului Concurenței toată informația necesară pentru Registrul ajutoarelor de stat.
4. Potrivit prevederilor art. 20 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, Consiliul Concurenței are obligația să monitorizeze ajutoarele de stat existente în

derulare pentru a verifica respectarea prevederilor actelor juridice în baza cărora acestea au fost acordate.

5. Totodată, în conformitate cu art. 12 al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, dacă în urma activității de monitorizare a unui ajutor de stat existent Consiliul Concurenței constată că ajutorul existent nu mai este compatibil cu prezenta lege, acesta îi cere furnizorului să ia măsurile necesare pentru a elimina incompatibilitatea respectivă.
6. Serviciul Fiscal de Stat a raportat măsura de sprijin de scutire de impozit pe venit a întreprinderilor penitenciare.

I. BENEFICIARIII MĂSURII DE SPRIJIN

7. În conformitate cu art. 3 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, beneficiar al ajutorului de stat este orice persoană fizică sau juridică independentă, angajată într-o activitate economică ce constă în oferirea de bunuri sau servicii pe o piață.
8. În baza Legii nr. 1036/1996 cu privire la sistemul penitenciar, abrogată la moment, întreprinderile penitenciare au fost create ca întreprinderi de stat, parte a sistemului penitenciar, pentru a desfășura activitate de producție pe lângă instituțiile penitenciare și de sinestătător, cu antrenarea în muncă a deținuților.
9. Serviciul Fiscal de Stat a raportat acordarea de scutire de impozit pe venit pentru patru întreprinderi penitenciare în perioada 2012 – 2017.
10. Din informația prezentată de Administrația Națională a Penitenciarelor, în sistemul penitenciar în perioada 1992 – 2003, au fost create 12 întreprinderi. La moment, continuă să activeze 6 întreprinderi.
11. Întreprinderile penitenciare sunt în proces de preluare de către Agenția Proprietății Publice, conform prevederilor Hotărârii de Guvern nr. 902/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice.
12. În prezent este în derulare procesul de evaluare a situației întreprinderilor penitenciare pentru elaborarea unui plan de acțiuni privind dezvoltarea acestora.

II. DESCRIEREA MĂSURII

13. Măsura de sprijin este acordată în baza prevederilor art. 24, alin. (15), pct. c) din Legea nr. 1164/1997 cu privire la punerea în aplicare a Titlului I și II al Codului Fiscal al Republicii Moldova și constă în scutirea de la plata impozitului pe venit a întreprinderilor penitenciare
14. În conformitate cu prevederile art. 6 alin. (9) lit. g) din Codul Fiscal, scutirea totală sau parțială de la plata impozitelor reprezintă facilitate (înlesnire) fiscală, care este o formă a ajutorului de stat prevăzută de art. 6 alin. (2) al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat.

15. Având în vedere că, măsura de sprijin raportată de Serviciul Fiscal de Stat, a început a fi implementată înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, aceasta a fost inclusă în lista schemelor de ajutor de stat existent.
16. Conform informației prezentate de Serviciul Fiscal de Stat inclusiv în formularul de raportare a ajutoarelor de stat acordate, valoarea totală a acestei măsuri de sprijin în perioada anilor 2012 – 2017 a constituit 375,86 mii lei. Prezentarea detaliată este redată de Tabelul nr. 1:

Tabelul nr. 1

Valoarea măsurii de sprijin, mii lei

Anul	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valoarea	20,4	0	0,24	0,19	39,12	315,91

Sursa: Formular de raportare a ajutoarelor de stat acordate în perioada 2011 – 2012, Scrisoarea Serviciul Fiscal de Stat nr. 26-15/1-13/12902 din 17.10.2018

III. EVALUAREA MĂSURII DE SPRIJIN PRIN PRISMA EXISTENȚEI AJUTORULUI DE STAT

17. Conform *Comunicării Comisiei Europene privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alin.(1) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene* activitățile de organizare, finanțare și executare a pedepselor cu închisoare sunt prerogative de putere publică cu excepția cazului în care se introduc mecanisme de piață.
18. Activitățile care sunt legate de exercitarea prerogativelor de putere publică nu au un caracter economic care să justifice aplicarea normelor de concurență.
19. La nivel internațional și la nivel european statul este încurajat să promoveze obiectivul de antrenare în muncă a deținuților conform documentelor importante în domeniu: *Ansamblului de reguli minime ale Națiunilor Unite pentru tratamentul deținuților (Regulile Nelson Mandela 2015)*, regula 4 *Regulile europene pentru penitenciare Rec(2006)2*, pct. 26; *Normele Comitetului pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante*.
20. Munca social-utilă este un instrument principal prevăzut ca modalitate de realizare a scopului pedepsei penale de corectare și reeducare a condamnatului conform art. 61 alin (2) din Codul penal și art. 171 din Codul de executare.
21. Administrația Națională a Penitenciarelor exercită atribuțiile și implementează politica statului în domeniul punerii în executare a pedepselor penale legate de privarea de libertate a persoanelor, inclusiv și în domeniul antrenării în muncă a deținuților.

22. Conform art. 235 din Codul de executare, antrenarea în muncă a deținuților, urmează a fi organizată în celule, nemijlocit pe teritoriul penitenciarului, în sectoarele izolate ale penitenciarului, în atelierele de producere sau în gospodăriile auxiliare aflate pe teritoriul penitenciarului sau în afara acestuia, unde este asigurată paza și supravegherea permanentă.
23. Antrenarea în muncă a deținuților este realizată inclusiv și de întreprinderile penitenciare care activează în cadrul subdiviziunilor penitenciare sau în apropierea acestora.
24. Activitatea acestor întreprinderi este influențată de o serie de factori obiectivi: dependența de regimul instituțiilor penitenciare și posibilitățile limitate de asigurare cu pază și supraveghere de către penitenciare a deținuților trimiși la muncă la întreprinderi, calificarea redusă a personalului reprezentant de deținuți, fluctuația acestora, etc., sunt aspecte care creează dezavantaj concurențial pe piață. Astfel întreprinderile penitenciare înregistrează în mare parte pierderi din activitățile lor.
25. De asemenea, întreprinderile penitenciare, sunt încadrate în programe de învățământ dual, oferind posibilitatea realizării stagiilor de practică deținuților trimiși la școli profesionale.
26. Ca rezultat, implicarea întreprinderilor care activează în sistemul penitenciar preponderent spre realizarea scopului social, pentru care au fost create, decât spre obținerea doar unor profituri din activitatea economică.
27. În situația dată, activitatea întreprinderilor penitenciare care angajează deținuți în muncă poate fi apreciată ca non-economică, fiind exercitată pentru a contribui la realizarea prerogativei statului de corectare și reeducare a deținuților prin antrenarea în muncă, ceea ce exceptă aceste întreprinderi de la prevederile normelor cu privire la ajutorul de stat.
28. Totodată, s-a constatat că, situația cu privire la activitatea ÎS „Casa de comerț DIP”, se diferențiază de situația celorlalte întreprinderi penitenciare.
29. ÎS „Casa de comerț DIP” este specializată în prestarea serviciilor de comerț cu mărfuri în unitățile comerciale proprii din cadrul penitenciarelor și aceasta nu antrenează deținuți în muncă.
30. Astfel, ÎS „Casa de comerț DIP” desfășoară activitate economică care nu poate fi atribuită prerogativei de stat și deci, este beneficiar în sensul Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat.

IV. EVALUAREA MĂSURII DE SPRIJIN ACORDATE ÎS “CASA DE COMERȚ DIP” PRIN PRISMA EXISTENȚEI AJUTORULUI DE STAT

31. Potrivit art. 3 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, ajutorul de stat este o măsură de sprijin care întrunește cumulativ următoarele condiții:
 - a) este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă;

- b) conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață;
- c) este acordată în mod selectiv;
- d) denaturează sau riscă să denatureze concurența.

a) Este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă

32. Acordarea unui avantaj direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și imputabilitatea unei astfel de măsuri în sarcina statului sunt două condiții separate și cumulative pentru existența ajutorului de stat.

➤ *Imputabilitatea statului*

33. În cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura este prin definiție imputabilă statului, chiar dacă autoritatea în cauză beneficiază de autonomie juridică față de alte autorități publice. Același lucru este valabil și în cazul în care o autoritate publică desemnează un organism privat sau public pentru administrarea unei măsuri care conferă un avantaj.

34. Decizia privind scutirea de impozit pe venit este o măsură ce se regăsește în art. 24 alin. (15) pct. c) din Legea nr. 1164/1997 cu privire la punerea în aplicare a Titlului I și II a Codului Fiscal, la implementarea căreia statul are putere discreționară pentru a o adopta sau a stabili caracteristicile ei concrete.

35. Măsura de sprijin examinată este imputabilă statului.

➤ *Transferul de resurse de stat*

36. Prin acordarea scutirii prevăzute de actele legislative nominalizate, statul renunță la veniturile care urmau a fi încasate în bugetul de stat din venitul ÎS „Casa de comerț DIP”. Astfel, prin măsura de sprijin examinată are loc transferul de resurse de stat.

37. Luând în considerație îndeplinirea cumulativă a condițiilor menționate mai sus, se constată faptul că, măsura întrunește prima condiție privind existența ajutorului de stat.

b) Conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață

38. Un avantaj este orice beneficiu economic pe care întreprinderea nu l-ar fi putut obține în condiții normale de piață, și anume în absența intervenției statului. Noțiunea de avantaj include toate situațiile în care întreprinderile sunt scutite de costurile inerente activităților lor economice.

39. Prin scutirea de la plata impozitului pe venit a întreprinderilor penitenciare conform art. 24 alin. (15) pct. c) din Legea nr. 1164/1997 cu privire la punerea în aplicare a Titlului I și II al Codului Fiscal, întreprinderile vizate, își micșorează costurile aferente activității sale economice, pe care, în condiții normale de piață, ar trebui să le suporte.

- 40. Potrivit art. 6, alin. (8) al Codului Fiscal, unul din principiile pe care se bazează taxele și impozitele este echitatea fiscală.
- 41. Prin obținerea facilităților fiscale, beneficiarii obțin un avantaj economic, exprimat prin scutirea de cheltuieli pe care, în caz contrar, aceștia ar fi trebuit să le suporte în cursul operațiunilor comerciale curente.
- 42. Luând în considerație cele menționate, se constată conferirea unui avantaj economic beneficiarului care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață și, respectiv, a doua condiție fiind întrunită.

c) Este acordată în mod selectiv

- 43. Pentru a se încadra în domeniul de aplicare a normelor cu privire la ajutorul de stat, o măsură de sprijin trebuie să favorizeze „anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri”. Prin urmare, nu toate măsurile care favorizează operatorii economici se încadrează în noțiunea de ajutor, ci numai cele care acordă un avantaj în mod selectiv anumitor întreprinderi sau categorii de întreprinderi sau anumitor sectoare economice.
- 44. Evaluarea selectivității materiale pentru măsurile de reducere a obligațiilor normale ale întreprinderilor se efectuează prin intermediul unei analize în trei etape: Identificarea sistemului de referință; Derogarea de la sistemul de referință; Stabilirea dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului.
- 45. Cu referire la *identificarea sistemului de referință* se stabilește că, sistemul de referință este compus dintr-un set coerent de norme care se aplică în general, pe baza unor criterii obiective, tuturor întreprinderilor care intră sub incidența domeniului său de aplicare, astfel cum este definit prin obiectivul acestuia. De regulă, normele respective definesc nu numai domeniul de aplicare a sistemului, ci și condițiile în care se aplică sistemul, drepturile și obligațiile întreprinderilor care fac obiectul acestuia și aspectele tehnice legate de funcționarea sistemului.
- 46. În cazul examinat, sistemul de referință reprezintă Codul Fiscal al Republicii Moldova. Astfel, conform art. 15 al Codului Fiscal, cota impozitului pe venit este stabilită la 12% din profitul obținut de întreprindere.
- 47. Cu referire la *derogarea de la sistemul de referință*, se stabilește dacă, o anumită măsură, constituie o derogare de la sistemul de referință, respectiv face distincție între operatorii economici care, având în vedere obiectivele inerente sistemului, se află în situație de fapt și de drept comparabilă (având în vedere obiectivul intrinsec al sistemului de referință).
- 48. Acordarea unei scutiri de la impozitului pe venit ÎS „Casa de comerț DIP”, în condițiile în care pe piață se regăsesc operatori care prestează activitate de comercializare a produselor, contravine principiului echității fiscale, prevăzut de art. 6 alin. (8) lit. c) al Codului Fiscal, în aplicarea sarcinilor fiscale, ceea ce constituie o

derogare de la sistemul de referință și, prin urmare, la etapa dată a analizei, măsura acordată întreprinderii penitenciare este selectivă.

49. La examinarea dacă *derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului*, în cazul ÎS „Casa de comerț DIP”, se constată că derogarea de la sistemul de referință nu poate fi justificată. Orientarea în activitatea întreprinderii către scopuri comerciale atât în incinta cât și în afara instituțiilor penitenciare din țară, fără a angaja deținuții în muncă, nu corespunde obiectivelor urmărite la delegarea prerogativei de stat către întreprinderile penitenciare.
50. Ca urmare, se constată îndeplinirea criteriului de selectivitate la scutirea de impozit pe venit acordată ÎS „Casa de comerț DIP”.

d) Denaturează sau riscă să denatureze concurența

51. Pentru a se considera că ajutorul denaturează concurența, în mod normal, este suficient ca ajutorul să ofere beneficiarului un avantaj prin scutirea de cheltuieli pe care, în caz contrar, acesta ar fi trebuit să le suporte în cursul operațiunilor comerciale curente.
52. Având în vedere că anterior a fost constatată întrunirea condiției cu privire la existența avantajului economic pentru beneficiarii schemei, se constată întrunirea și ultimei condiții.
53. Ca urmare a celor analizate, se constată întrunirea tuturor criteriile de determinare a unui ajutor de stat în sensul Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutor de stat.
54. Valoarea măsurii de sprijin acordată ÎS „Casa de comerț DIP” pentru anii 2012 – 2017 reprezenta 10186,79 lei.
55. Conform art. 3 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, ajutorul care are un echivalent valoric sub pragul de 2.000.000 lei per beneficiar, acordat aceluiași beneficiar într-o perioadă maximă de 3 ani, indiferent de forma acestuia și de obiectivul urmărit, cu condiția să nu fie legat de activități de export, poate fi atribuit la categoria de **ajutor de minimis**.

V. EXPERIENȚA UNIUNII EUROPENE

56. Art. 153 al *Tratatului de Funcționare a Uniunii Europene* încurajează statele membre să adopte politici pentru a integra persoanele excluse de pe piața forței de muncă și persoanele marginalizate social, iar art. 166 promovează obiectivul formării profesionale pentru a facilita inserția și reinserția pe piața muncii.
57. *Regulile europene pentru penitenciare Rec(2006)2* în pct. 26, prevăd obligația statului de a asigura cu locuri de muncă deținuții aflați în custodie, muncă care ar satisface obiectivului de calificare profesională corespunzătoare profilului deținuților, dar și posibilității alegerii individuale de către deținuți.
58. Parlamentului European prin *Rezoluția din 05 octombrie 2017 privind Raportul referitor la sistemele penitenciare și condițiile din închisori (2015/2062(INI))*

îndeamnă statele să privilegieze politicile menite să asigure reintegrarea deținuților în viața civilă, inclusiv prin acordarea de stimulente financiare și fiscale angajatorilor care angajează deținuți.

59. Comisia Europeană, în urma examinării cazului *N 140/06 – Lituania – Acordarea de subvenții pentru întreprinderile de stat din cadrul penitenciarelor*, luând în considerație circumstanțele specifice, natura și scopul întreprinderilor penitenciare a concluzionat că activitatea acestora nu se supune normelor comunitare cu privire la ajutorul de stat.

Reieșind din constatările expuse, în vederea realizării angajamentelor asumate prin art. 341 al Acordului de Asociere între 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 și a obiectivelor stabilite în Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat pentru anii 2017–2020, precum și în temeiul art. 39 lit. j), art.41 alin. (1) lit. q) al Legii concurenței nr.183/2012 și art. 3, art. 12 și art. 20 al Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, Plenul Consiliului Concurenței,

DECIDE:

1. A constata faptul că, măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art. 24 alin. (15) pct. c) din Legea nr. 1164/1997 cu privire la punerea în aplicare a Titlului I și II al Codului Fiscal, nu constituie ajutor de stat în privința întreprinderilor penitenciare care angajează deținuți în muncă, în sensul art. 3 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat.
2. A constata faptul că, măsura de sprijin, acordată ÎS „Casa de comerț DIP”, constituie un ajutor de minimis în sensul art. 3 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat.
3. Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat va exclude măsura de sprijin acordată în baza prevederilor 24 alin. (15) pct. c) din Legea nr. 1164/1997 cu privire la punerea în aplicare a Titlului I și II al Codului Fiscal din lista schemelor de ajutor de stat existente care se raportează anual Consiliului Concurenței cu excepția măsurii de sprijin acordată ÎS „Casa de comerț DIP”.
4. De a menționa obligația furnizorului să transmită anual Consiliului Concurenței informații privind ajutorul de minimis acordat ÎS „Casa de comerț DIP”, în vederea actualizării și completării Registrului ajutorului de stat.

5. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștință Ministerului Finanțelor, Ministerului Justiției și Serviciului Fiscal de Stat.
6. Partea dispozitivă a prezentei Decizii va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

**Președintele Plenului
Consiliului Concurenței**

Marcel RĂDUCAN