



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI



Republica Moldova, MD- 2001, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 73/1
tel: + 373 (22) 274 565, 273 443; fax: + 373 (22) 270 606; E-mail: office@competition.md; www.competition.md

DECIZIE mun. Chișinău

din 27.11.2020

Nr. ASER-61

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 nr. 331/2018 privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței,
analizând raportul privind monitorizarea schemei de ajutor de stat existent referitor la scutirea de T.V.A. fără drept de deducere serviciile ce țin de autentificarea drepturilor deținătorilor de teren și materialele anexate,

A CONSTATAT:

1. În conformitate cu 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 (în continuare - Acord de Asociere), 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 alin. (1) al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, ajutor existent este ajutor de stat, respectiv schemă de ajutor de stat sau ajutor individual care exista înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat (din data de 16.08.2013).
3. În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (3) al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, furnizorul ajutorului de stat urmează să prezinte Consiliului Concurenței toată informația necesară pentru Registrul ajutoarelor de stat.

4. Potrivit prevederilor art. 20 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, 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. În conformitate cu art. 340 alin. (1) din Acordul de Asociere, ajutoarele de stat se evaluează pe baza criteriilor care decurg din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în Uniunea Europeană, în special a articolului 107 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și a instrumentelor de interpretare adoptate de instituțiile Uniunii Europene, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene.
6. Totodată, în conformitate cu art. 12 al Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, 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.
7. Serviciul Fiscal de Stat a raportat măsura de sprijin acordată în baza art. 103 alin. (1) pct. 19) din Codul fiscal.

I. CONTEXTUL MĂSURII DE SPRIJIN

8. Serviciul Fiscal de Stat a raportat măsura de sprijin ce constă în scutirea de T.V.A. fără drept de deducere a serviciilor ce țin de autentificarea drepturilor deținătorilor de teren.
9. Măsura de sprijin a început a fi implementată înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, fiind astfel un ajutor existent.
10. Prin urmare, acesta este inclus în lista schemelor de ajutor de stat existent care, în virtutea obligațiilor asumate în Acordul de Asociere, urmează a fi aliniate la prevederile acquis-ului Uniunii Europene în materie de ajutor de stat.

II. BENEFICIARUL MĂSURII DE SPRIJIN

11. Potrivit art. 3 din Legea 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.

- 12.În corespundere cu art. 6 din Codul funciar, funcția de atribuire și de înstrăinare a terenurilor, *de autentificare a dreptului deținătorilor de terenuri* o au numai *organele administrației de stat*.
- 13.Potrivit art. 20 din Codul funciar, titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren se eliberează de către autoritățile administrației publice locale în cazul atribuirii de către acestea a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale sau de către Agenția Proprietății Publice în cazul atribuirii de către stat a terenurilor proprietate publică a statului.
- 14.Art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 prevede unul dintre temeiurile de înregistrare a dreptului asupra bunului imobil - titlul de autentificare a drepturilor deținătorilor de teren, eliberat de autoritățile publice abilitate, în modul stabilit de legislația în vigoare la data eliberării acestuia.
- 15.În corespundere cu art. 14 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, lucrările cadastrale se compun din: stabilirea hotarelor unităților administrativ-teritoriale și a hotarelor intravilanului localităților; stabilirea și marcarea prin borne a hotarelor terenurilor; identificarea bunurilor imobile în baza documentelor ce confirmă drepturile; măsurătorile pe teren pentru întocmirea sau actualizarea planurilor cadastrale și a planurilor geometrice (ale terenurilor, construcțiilor și ale încăperilor izolate); formarea bunurilor imobile.
- 16.Potrivit art. 15 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, lucrările cadastrale sunt executate de *Agenția Servicii Publice și structurile sale teritoriale, de întreprinderile de stat și cele private*.
- 17.Conform scrisorii parvenite de la Agenția Relații Funciare și Cadastru, lucrările cadastrale de întocmire a documentației cadastrale efectuate în vederea înregistrării primare a bunului imobil (autentificarea dreptului deținătorului de teren), se execută masiv, din contul bugetului de stat, în cadrul Programului de Stat de creare a cadastrului sau, selectiv, din contul titularului de drepturi.
- 18.Potrivit art. 6¹ din Codul funciar, terenurile, indiferent de destinație și tipul de proprietate, precum și de drepturile asupra lor, sunt supuse înregistrării de stat în *Registrul bunurilor imobile*.

- 19.În urma celor expuse se concludă că serviciile aferente autentificării drepturilor deținătorilor de teren reprezintă o activitate inerentă înregistrării bunurilor imobile.
- 20.Ținând cont de prevederile art. 6¹ din Codul funciar, se constată că activitățile ce țin de înregistrarea bunurilor imobile constituie **serviciu public**.
- 21.Serviciile publice sunt consacrate în acquis-ul comunitar și literatura juridică de la nivelul Uniunii Europene, sub denumirea de servicii de interes general. În practica Uniunii Europene, termenul de servicii de interes general se referă la servicii, cu sau fără caracter economic, pe care statele membre le consideră ca fiind de interes general și pe care le supun în consecință unor obligații de serviciu public specifice.
- 22.Se poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care furnizarea serviciului respectiv este o sarcină care face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de acele funcții, prin natura sa, prin obiectivul său și prin normele care se aplică în acest caz.
- 23.Prin urmare, activitățile care sunt legate de exercitarea prerogativelor de serviciu public nu au un caracter economic care să justifice aplicarea normelor de concurență.
- 24.În contextul celor expuse mai sus, se constată faptul că facilitatea fiscală este acordată în vederea exercitării unor activități aferente prerogativei statului. Beneficiarul facilității nu este beneficiar în sensul Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, astfel, evaluarea măsurii de sprijin se va realiza în baza facilităților fiscale acordate.

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

- 25.Pentru a constitui ajutor de stat, în sensul Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, măsura de sprijin acordată trebuie să îndeplinească cumulativ cele 4 condiții prevăzute la art. 3 din Lege:
- 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.

- 26.**În cazul în care măsura de sprijin nu îndeplinește cel puțin unul din criteriile menționate, aceasta nu constituie ajutor de stat. Astfel, în continuare va fi examinat criteriul de selectivitate.
- 27.**Potrivit prevederilor Comunicatului Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (2016/C 262/01), pentru a fi definită ca ajutor de stat, o măsură trebuie să favorizeze anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri.
- 28.**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, categorii de întreprinderi sau anumitor sectoare economice.
- 29.**Evaluarea selectivității materiale pentru măsurile de reducere a obligațiilor normale ale întreprinderilor se efectuează prin intermediul unei analize ce include: identificarea sistemului de referință; derogarea de la sistemul de referință; stabilirea dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului.
- 30.**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.
- 31.**În art. 96 lit. a) din Codul fiscal este stabilită cota standard a T.V.A. în valoare de 20%. Astfel, sistemul de referință al T.V.A. reprezintă cota de 20%.
- 32.**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 (ținând cont de obiectivul intrinsec al sistemului de referință).

33. Serviciile ce țin de autentificarea drepturilor deținătorilor de teren, și anume lucrările cadastrale, pot fi prestate atât de către întreprinderile de stat, cât și de către cele private. Când privește facilitatea fiscală analizată, aceasta nu prevede ca criteriu de distincție tipul proprietății întreprinderii care prestează serviciul.
34. Totodată, se consideră că măsura fiscală analizată este menită să asigure neutralitatea fiscală prin aplicarea echității fiscale, principiu general inerent regimului fiscal, astfel încât anumite întreprinderi să nu fie favorizate, iar beneficiarului măsurii să i se presteze serviciul necesar la același preț, indiferent de către cine se efectuează serviciul.
35. Prin urmare, se constată că serviciile cadastrale efectuate de către Agenția Servicii Publice și de către întreprinderile de stat sunt într-o situație de fapt și de drept **similară** cu cele efectuate de către întreprinderile private, astfel încât tratamentul fiscal preferențial este aplicabil în ambele cazuri.
36. În acest sens, măsura de sprijin examinată nu este o derogare de la sistemul de referință, respectiv nu întrunește criteriul de selectivitate.
37. Ca concluzie, în situația în care cel puțin una din condițiile prevăzute de Legea nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat nu este îndeplinită, nu este necesar examinarea celorlalte condiții referitor la existența ajutorului de stat.

IV. EXPERIENȚA UNIUNII EUROPENE

38. Potrivit Comunicării Comisiei Europene privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, baza pentru o posibilă justificare a unei facilități ar putea fi, de exemplu, necesitatea de a lupta împotriva fraudei sau a evaziunii fiscale, necesitatea de a lua în considerare cerințe de contabilitate specifice, capacitatea de gestionare, **principiul neutralității fiscale**, natura progresivă a impozitului pe venit și scopul redistributiv al acestuia, necesitatea de a evita dubla impunere sau obiectivul de a optimiza recuperarea datoriilor fiscale.

- 39.În cauza C 259/10 Curtea (Camera a treia) a constatat că principiul neutralității fiscale trebuie să fie interpretat ca o diferență de tratament cu privire la taxa pe valoarea adăugată între două prestări de servicii identice sau similare din punctul de vedere al consumatorului și care îndeplinesc aceleași nevoi. Faptul că aceste **prestări de servicii sunt tratate în mod diferit din punctul de vedere al T.V.A.** (*ceia ce în cazul nostru nu este*) determină în general o denaturare a concurenței, astfel încălcându-se principiul neutralității fiscale.
- 40.Totodată, Comisia Europeană, în urma examinării cazului C 138/11– Compass Datenbank GmbH împotriva Republik Österreich (Austria) – Noțiunea de întreprindere – Date din registrul comercial stocate într-o bază de date – Activitatea de colectare și de punere la dispoziție a acestor date în schimbul unei remunerații, a concluzionat că activitatea unei autorități publice care constă în a stoca, într-o bază de date, datele pe care întreprinderile sunt ținute să le comunice în temeiul unor obligații legale, în a permite persoanelor interesate să consulte aceste date și/sau în a le furniza copii ale acestora pe suport de hârtie, nu constituie o activitate economică și, în consecință, această autoritate publică nu trebuie să fie considerată, în cadrul acestei activități, drept o întreprindere în sensul articolului 102 TFUE.
- 41.Faptul că această consultare și/sau această furnizare de copii sunt efectuate în schimbul unei remunerații prevăzute de lege, iar nu stabilite, direct sau indirect, de entitatea în cauză, nu este de natură să determine schimbarea calificării juridice a respectivei activități.
- 42.În plus, nici în cazul în care o astfel de autoritate publică interzice orice altă utilizare a datelor astfel colectate și puse la dispoziția publicului, prevalându-se de protecția sui generis care îi este acordată în calitate de producător al bazei de date în discuție în temeiul articolului 7 din Directiva 96/9/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 1996 privind protecția juridică a bazelor de date sau de orice alt drept de proprietate intelectuală, aceasta nu desfășoară o activitate economică și, așadar, nu trebuie să fie considerată, în cadrul acestei activități, drept o întreprindere în sensul articolului 102 TFUE.

Reieșind din constatările expuse, în vederea realizării angajamentelor asumate prin art. 340 și 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 Programul 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. Măsura de sprijin acordată în baza art. 103 alin. (1) pct. 19) din Codul fiscal ce constă în scutirea de T.V.A. fără drept de deducere serviciile ce țin de autentificarea drepturilor deținătorilor de teren, nu constituie ajutor de stat în sensul Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat.
2. Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat vor exclude măsura de sprijin acordată în baza prevederilor art. 103 alin. (1) pct. 19) din Codul fiscal din lista schemelor de ajutor de stat existent.
3. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștința Ministerului Finanțelor și Serviciului Fiscal de Stat.
4. Partea dispozitivă a Deciziei va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Marcel RĂDUCAN

Președinte