



Nr. 10891/ 13. SEP. 2018

Către: **Doamna Silvia-Claudia MIHALCEA,**  
**Secretarul general al Camerei Deputaților**

*Dep. Legislativ*  
*Mihalcea*

Ref. la: **punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința**  
**Guvernului din data de 05 septembrie 2018**

**Stimată doamnă secretar general,**

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. - *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților (Bp. 430/2017, Plx. 60/2018), la*  
- *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților (Bp. 432/2017, Plx. 61/2018) și la*  
- *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii societăților nr. 31/1990 (Bp. 678/2017, Plx. 310/2018);*
2. *Propunerea legislativă pentru completarea art. 168 din Legea Educației Naționale nr. 1/2011 (Plx. 370/2018);*
3. *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 1/2011 a educației naționale (Plx. 320/2018);*
4. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 26<sup>1</sup> din Legea audiovizualului nr. 504/2002 (Plx. 374/2018).*

Asigurându-vă de toată disponibilitatea noastră,

Cu aleasă considerație,

**Viorel ILIE**

**MINISTRU**





GUVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

**PUNCT DE VEDERE**

referitor la:

- *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților*, inițiată de domnul deputat PNL Florin Roman împreună cu un grup de parlamentari PNL (**Bp. 430/2017, Plx. 60/2018**),
- *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților*, inițiată de domnul deputat PNL Florin Roman (**Bp. 432/2017, Plx. 61/2018**) și la
- *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii societăților nr. 31/1990*, inițiată de domnul senator USR Vlad-Tudor Alexandrescu împreună cu un grup de parlamentari USR, PMP, (**Bp.678/2017, Plx.310/2018**).

**I. Principalele reglementări**

*Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților (Bp. 430/2017, Plx. 60/2018) și propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților (Bp. 432/2017, Plx. 61/2018) au ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 privind societățile, republicată, cu modificările și completările ulterioare, propunându-se, în principal, eliminarea posibilității societăților pe acțiuni de a emite acțiuni la purtător, precum și stabilirea unui termen de 30 zile pentru conversia acțiunilor la purtător în acțiuni nominative, sub sancțiunea dizolvării de drept.*

*Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii societăților nr. 31/1990 (Bp. 678/2017, Plx. 310/2018)* are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se, în principal, următoarele:

- eliminarea posibilității societăților pe acțiuni de a emite acțiuni la purtător;
- amendarea corelată a tuturor prevederilor legii societăților care fac referire la conceptul de acțiune la purtător;
- stabilirea unui termen de 60 de zile pentru depunerea la societatea emitentă a acțiunilor la purtător și a unui termen de 30 de zile pentru societatea emitentă de face mențiunea cuvenită pe aceste titluri;
- sancțiunea pentru nedepunerea acțiunilor la purtător la societate și pentru neefectuarea formalităților de transformare a acțiunilor la purtător în acțiuni nominative (sancțiune contravențională);
- sancțiunea pentru emiterea de acțiuni la purtător cu nerespectarea normei prohibitive - nulitate absolută.

## II. Observații

1. Conceptul de „*acțiuni la purtător*” a fost reglementat de *Legea societăților* încă din prima sa formă, adoptată în anul 1990<sup>1</sup>, soluția existând și în vechiul *Cod comercial* de la 1887 (art. 166) și fiind consacrată, la momentul adoptării Legii societăților, și în legislația societară a altor state europene.

În stabilirea acțiunilor la purtător s-a avut în vedere asigurarea funcționării mecanismelor de drept societar. Astfel, din perspectivă societară, regimul juridic al acțiunilor la purtător, astfel cum este stabilit în prezent de *Legea nr. 31/1990*, este conform naturii juridice a acestui tip de acțiuni, care, prin esența lor, trebuie să permită transmiterea, prin tradițiune, fără nicio altă formalitate. În același mod, identificarea titularilor acțiunilor la purtător este asigurată, din perspectiva funcționării organelor statutare ale societății, prin prezentarea la societate a titlurilor de către proprietar pentru valorificarea unuia sau mai multora din drepturile conferite de lege acționarului (dreptul la participarea la procesul decizional, dreptul la dividende, dreptul rezidual de creanță în cazul lichidării societății s.a.).

---

<sup>1</sup>„Art. 61

*În societatea pe acțiuni, capitalul social este reprezentat prin acțiuni emise de societate, care pot fi nominative sau la purtător.*

*Felul acțiunilor va fi determinat prin contractul de societate și statut; în caz contrar, ele vor fi la purtător”.*

Instituția „*acțiunii la purtător*” evidențiază, însă, problema lipsei transparenței acționariatului, iar cunoașterea în orice moment a acționarilor este esențială în implementarea măsurilor de prevenire și combatere a spălării banilor, a luptei împotriva terorismului și finanțării acestuia, a prevenirii și combaterii evaziunii fiscale.

În 2013, România a devenit membru al *Forumului Global pentru Transparență și Schimbul de Informații în Scopuri Fiscale*<sup>2</sup> (FGTSISF), iar ulterior aderării au fost derulate mai multe misiuni de evaluare a cadrului legislativ și instituțional românesc.

Una dintre concluziile acestor evaluări a fost că legislația românească nu permite cunoașterea, în orice moment, a identității titularilor de acțiuni la purtător, iar pentru remedierea acestui aspect, în rapoartele de evaluare ale FGTSISF, s-a recomandat revizuirea dispozițiilor legale relevante (în special, *Legea societăților nr. 31/1990*). Precizăm că, în această calitate de membru FGTSISF, România, prin autoritățile sale competente, are o serie de obligații de raportare și de furnizare de date cu implicații fiscale, ceea ce presupune inclusiv crearea condițiilor legislative și administrative pentru a răspunde solicitărilor de informații privind structura de acționariat a societăților înregistrate în România.

Aceeași indicație se regăsește și în *Recomandările Financial Action Task Force* (FATF), organism ce stabilește standarde internaționale în materia spălării banilor.

De asemenea, cerințe de transparență a structurii acționariatului au fost prevăzute și de *Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei*. Dispozițiile directivei au fost transpuse în legislația națională prin *proiectul de Lege pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, aflat în procedură parlamentară la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată (**L390/2018**).

2. Acțiunile la purtător, la fel ca și acțiunile nominative, sunt permise de dreptul Uniunii Europene, chiar dacă nu sunt definite și reglementate distinct de acesta. Astfel de acțiuni sunt menționate atât în contextul

---

<sup>2</sup> *Legea nr. 328/2013 pentru aprobarea participării României la Forumul global privind transparența și schimbul de informații în scopuri fiscale*

legislației europene referitoare la combaterea spălării banilor, cât și privind dreptul societăților comerciale.

Astfel, acest tip de acțiuni este menționat în cadrul definiției „beneficiarului real” de la art. 3 pct. 6 al *Directivei (UE) 2015/849*, a patra directivă care abordează amenințarea reprezentată de spălarea banilor, urmărind să prevină utilizarea sistemului financiar al Uniunii Europene în scopul spălării banilor și finanțării terorismului și care se aplică entităților reglementate la art. 2 al acesteia.

În conformitate cu dispozițiile art. 10 alin. (2) din Directivă „*Statele membre iau măsuri de prevenire a utilizării abuzive a acțiunilor la purtător și a warantelor pe acțiuni la purtător*”. Astfel, statele membre sunt libere să stabilească măsurile de prevenire a utilizării abuzive a acțiunilor la purtător pe care le consideră necesare. Orice astfel de măsură trebuie să fie obiectivă, nediscriminatorie și proporțională, prevenirea utilizării abuzive putându-se realiza nu doar prin măsuri de interzicere a acestora, astfel cum prevede inițiativa legislativă, ci și prin mecanisme mai puțin restrictive.

Potrivit art. 4 lit. f) din *Directiva (UE) 2017/1132 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2017 privind anumite aspecte ale dreptului societăților comerciale* „În statut, în actul constitutiv sau într-un document separat publicat în conformitate cu procedura prevăzută de fiecare stat membru în conformitate cu articolul 16, trebuie menționate cel puțin următoarele informații: (...) f) tipul acțiunilor, nominative sau la purtător, dacă legislația internă prevede ambele tipuri, precum și orice dispoziții privind conversia acestor acțiuni, cu excepția cazului în care procedura în cauză este prevăzută prin lege”.

De asemenea, în cadrul *Directivei 2007/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 iulie 2007 privind exercitarea anumitor drepturi ale acționarilor în cadrul societăților comerciale cotate la bursă*, la art. 7 alin. (3) se prevede faptul că „*Statele membre asigură aplicarea unei date de referință unice pentru toate societățile comerciale. Cu toate acestea, statele membre pot stabili o dată de referință pentru societățile comerciale care au emis acțiuni la purtător și o altă dată de referință pentru societățile comerciale care au emis acțiuni nominative, cu condiția ca o sigură dată de referință să se aplice fiecărei societăți comerciale care a emis ambele tipuri de acțiuni*”.

3. Precizăm că o analiză<sup>3</sup> a nivelului de utilizare a categoriei „*acțiunilor la purtător*” efectuată pe baza datelor înregistrate în registrul comerțului, a evidențiat că, la nivelul întregii țări, sunt înregistrate 483 societăți emitente de acțiuni la purtător, din totalul de 9.187 societăți pe acțiuni, deci aprox.

---

<sup>3</sup> data de referință: 30.12.2017

5,26% din totalul societăților pe acțiuni. Totodată, s-a constatat că 106 societăți pe acțiuni, adică 21,95% dintre societățile emitente de „*acțiuni la purtător*”, sunt în procedură de faliment, dizolvare sau lichidare voluntară ori în întrerupere temporară a activității.

Verificându-se soluțiile legislative pentru care s-a optat în plan comparat în implementarea instrumentelor de drept al Uniunii Europene în materia prevenirii și combaterii spălării banilor, se constată că majoritatea statelor membre, care au răspuns chestionarului lansat de Ministerul Justiției, au optat pentru nereglementarea sau, după caz, eliminarea acestei categorii de acțiuni, cu acordarea unui termen pentru societățile emitente în vederea transformării acțiunilor la purtător în acțiuni nominative (Austria, Belgia, Cehia, Croația, Danemarca, Finlanda, Franța, Italia, Letonia, Portugalia, Slovacia, Spania).

Astfel, în considerarea numărului redus de societăți emitente de acțiuni la purtător înregistrate în România (deci a impactului relativ mic asupra mediului de afaceri) și având în vedere dreptul comparat analizat, s-a propus includerea în proiectul de lege de transpunere a *Directivei (UE) 2015/849* a soluției legislative de eliminare a posibilității emiterii acestor acțiuni, soluție însoțită de dispoziții tranzitorii pentru situația acțiunilor la purtător aflate deja în circulație.

De asemenea, semnalăm că, potrivit art. 4 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, care consacră principiul cooperării loiale, statele membre au atât obligația pozitivă de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare transpunerii și implementării directivelor Uniunii Europene<sup>4</sup>, dar și obligația negativă de a se abține de la acțiuni/modificări legislative care ar compromite realizarea rezultatului prescris de o directivă, luate chiar și anterior expirării termenului de transpunere a acesteia<sup>5</sup>.

4. Referitor la dispozițiile propuse pentru **art. 291<sup>1</sup>** în *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților (Bp. 430/2017, Plx. 60/2018)* și în *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 a societăților (Bp. 432/2017, Plx. 61/2018)*, considerăm că este necesar ca măsura care însoțește eliminarea conceptului, cea de conversie a acțiunilor la purtător actualmente în circulație, să răspundă cerinței de proporționalitate a restrângerii aduse unui drept garantat constituțional, dreptul de proprietate. Avem în vedere, în acest sens, necesitatea acordării unui termen rezonabil de transformare a acțiunilor și stabilirea unei proceduri predictibile de lichidare a societăților în privința cărora ar opera sancțiunea dizolvării de drept. În acest context, precizăm că încetarea existenței societății reclamă realizarea unor operații care să aibă

<sup>4</sup> Ex. CJUE, Cauza C-265/65, Comisia c. Franței, Hotărârea din 9 decembrie 1997.

<sup>5</sup> CJCE, Cauza C129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL, Hotărârea din 18 decembrie 1997.

drept rezultat nu numai încetarea personalității juridice, ci și lichidarea patrimoniului societății, prin exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor sociale. În consecință, potrivit *Legii nr. 31/1990*, încetarea societății presupune parcurgerea a două faze: dizolvarea societății și lichidarea.

Astfel, în timp ce faza dizolvării cuprinde anumite operații care declanșează și pregătesc încetarea existenței societății, în faza lichidării sunt întreprinse acele operațiuni de lichidare a patrimoniului, care privesc plata creditorilor și împărțirea soldului între asociați. Cele două faze sunt distincte și, în consecință, ele trebuie parcurse în mod succesiv, cu respectarea dispozițiilor prevăzute de lege pentru fiecare. Totodată, potrivit dispozițiilor art. 233 din *Legea nr. 31/1990*, dizolvarea societății are ca efect deschiderea procedurii lichidării, iar în cazurile fuziunii și divizării societății, dizolvarea are loc fără lichidare.

Astfel, apreciem că lichidarea este obligatorie, deoarece societatea nu poate rămâne în faza de dizolvare, iar după dizolvare urmează, de regulă, lichidarea, iar excepțional, transmiterea universală a patrimoniului, prin fuziune sau diviziune.

Prin urmare, apreciem că se impune completarea prezentei inițiativelor legislative cu o nouă ipoteză normativă referitoare la modalitatea în care se constată dizolvarea și totodată, reglementarea celei de-a doua etape a procesului de încetare a existenței societății, eventual prin utilizarea normei de trimitere la dispozițiile din *Legea nr. 31/1990*, care stabilesc regimul juridic al acestei operațiuni.

5. La **art. II** din *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii societăților nr. 31/1990 (Bp.678/2017, Plx.310/2018)*, inițiatorii stabilesc un termen scurt de realizare a conversiei acțiunilor la purtător în acțiuni nominative (60 de zile de depunere a acțiunilor la societate și 30 de zile pentru înscrierea pe titluri și în registrul acționarilor a datelor de identificare ale acționarilor).

Considerăm, pe de o parte, că termenul de efectuare a conversiei este prea redus (în analiza de drept comparat efectuată, termenul acordat de alte state nu a fost mai mic de 6 luni).

Pe de altă parte, textul propus la **art. II alin. (2)-(4)** este incomplet, întrucât conversia presupune, potrivit *Legii societăților nr. 31/1990*, mai multe etape (art. 92 coroborat cu art. 115): convocarea adunării generale extraordinare a acționarilor, adoptarea hotărârii de conversie a acțiunilor și modificarea corespunzătoare a actului constitutiv, completarea registrului acționarilor și efectuarea formalităților de opozabilitate față de terți (înregistrarea în Registrul comerțului și publicarea hotărârii de modificare a actului constitutiv în Monitorul Oficial).

De asemenea, se omite faptul că doar în cazul acțiunilor nominative în forma materială, în format hârtie, se înscriu pe titlu datele de identificare ale acționarilor, în cazul acțiunilor nominative în formă dematerializată acestea se înscriu doar în registrul acționarilor (art. 91 și art. 98 din *Legea nr. 31/1990*).

În privința sancțiunii nulității absolute, era necesar să se precizeze care este actul juridic lovit de nulitate: hotărârea adunării generale de majorare sau de reîntregire a capitalului social prin emitere de acțiuni la purtător ori de conversie a acțiunilor nominative în acțiuni la purtător; prospectul de emisiune; actul de înstrăinare (titlu oneros sau gratuit) a acțiunilor la purtător.

6. În ceea ce privește regimul sancționator pentru neefectuarea conversiei acțiunilor la purtător în acțiuni nominative (contravențional), textul ce îl instituie [**art. II alin. (5)**], apreciem că nu întrunește, cerințele de previzibilitate a legii, întrucât, folosind tehnica trimiterii la art. II alin. (4), se stabilește ca subiect activ al contravenției consiliul de administrație, un organ colegial statutar, în condițiile în care răspunderea contravențională este o răspundere personală<sup>6</sup>.

Inițiativa legislativă nu clarifică nici cui ar urma să i se aplice sancțiunea prevăzută pentru nerespectarea dispozițiilor **art. II alin. (3)** - ipoteza avută în vedere de către inițiatori este aceea a unor acțiuni la purtător, al căror titular nu este deci cunoscut, ceea ce ridică probleme în stabilirea identității persoanei care va răspunde contravențional.

În plus, sancțiunile propuse pot să nu conducă la atingerea scopului inițiativei legislative, respectiv acela al eliminării acțiunilor la purtător, câtă vreme, cel puțin în unele cazuri, nu este clar cui ar urma să i se aplice sancțiunea contravențională principală, iar în cazurile în care această sancțiune se va aplica, acțiunile la purtător nedepuse la sediul societății emitente vor rămâne în continuare nenominative.

Totodată, precizăm că textul propus nu prevede mecanismul de contestare a contravenției și nu face trimitere, pentru completare, la norma generală în materie, *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, față de cele precizate, apreciem că sub acest aspect al calității normei, textul **art. II alin. (5)** este susceptibil de critică din perspectiva prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, întrucât astfel cum precizează Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, „*orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative*,

---

6

Potrivit art.73 din *Legea societăților nr.31/1990*, "(1 Administratorii (în mod individual, n.n.) sunt solidar răspunzători față de societate pentru: (...) c) existența registrelor cerute de lege și corecta lor ținere. (...)")

• printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (...) <sup>7</sup>.

Mai mult, în același sens s-a exprimat, în mod constant, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, statuând că sintagmele „prevăzute de lege” (...) au legătură cu calitatea legii respective, ele cer (...) „o formulare suficient de precisă pentru a le permite, înconjurându-se, la nevoie, de sfaturi înțelepte, să prevadă, la un nivel rezonabil în împrejurările cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită acțiune” <sup>8</sup>.

De asemenea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a statuat că *principiul securității juridice* se corelează cu un alt principiu de drept comunitar, respectiv *principiul încrederii legitime*, potrivit căruia legislația trebuie să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă (...) <sup>9</sup>.

7. Apreciem că cele trei inițiative legislative ar trebui dezbătute împreună.

### III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul susține adoptarea măsurilor preconizate cu observațiile și propunerile de la pct. II.**

Cu stimă,

**Viorica DĂNCILĂ**  
**PRIM-MINISTRU**



Domnului deputat **Nicolae-Liviu DRAGNEA**  
Președintele Camerei Deputaților

<sup>7</sup>Decizia Curții Constituționale nr.1/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, astfel cum a fost aprobată prin Legea nr. 227/2002, precum și, în special, ale art. 1 pct. 5 [referitor la art. 4 alin. (1)], pct. 6 [referitor la art. 5 alin. (1) și (2)], pct. 8, pct. 9 [referitor la art. 8 alin. (3) lit. a)-d)], pct. 14 [referitor la art. 13<sup>^</sup>1 și 13<sup>^</sup>4], pct. 15 [referitor la art. 14 alin.(1) lit. b)] din lege;

<sup>8</sup>CEDO, cauza Lupșa împotriva României, Hotărârea din 8 iunie 2006, în publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.30 din 17 ianuarie 2007, citată în Tudorel Toader, Marieta Safta, Constituția României, Ediția a 2-a, îngrijită și adnotată, Editura Hamangiu, 2016, p.12-13;

<sup>9</sup>CJUE, Hotărârea din 14 iulie 1994, pronunțată în Cauza Paola Faccini Dori împotriva Recreb Srl, C-91/92, Hotărârea din 22 octombrie 1987, pronunțată în Cauza Foto-Frost împotriva Hauptzollamt Lubeck-Ost, C-314/85.