

Pr. 29/2023  
CEB



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/3591 din 03.03.2023

La nr. 29 din 20.02.2023

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind la modificarea și completarea Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.4, 18).

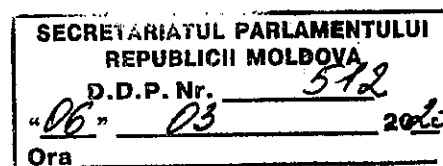
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.03.03 16:32:04 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8570 din 03.03.2023**

### **la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.4, 18)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6351/language/en-US/Default.aspx> Inițiativa întrunește exigențele prevăzute de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82

din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Nota informativă a proiectului nu stabilește expres scopul proiectului. Totodată, analiza amendamentelor propuse, denotă faptul că finalitatea scontată a acestuia este extinderea valabilității patentelor de întreprinzător până la 31 decembrie 2025.

### **I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Prevederile proiectului promovează interesele subiecților care, în eventualitatea adoptării amendamentelor propuse, vor continua să desfășoare activitate de întreprinzător în temeiul patentei. În context, deși Executivul nu a asigurat consecvența poziției exprimate vis-a-vis de reformele implementate în domeniu (în contextul adoptării politicii fiscal-vamale 2023 și prelungirea termenului patentelor), apreciind prin prisma riscurilor generice specifice activității în cauză, CNA se reiterează condescendent poziția expusă anterior, în contextul examinării numeroaselor inițiative legislative de amendare a Legii nr.93 din 15 iulie 1998 în sensul extinderii valabilității patentelor de întreprinzător, după cum urmează: ([https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5043](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5043); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5750](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5750); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5817](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5817); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=6191](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=6191); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=7824](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=7824)).

Statul prin intermediul exponenților săi trebuie să asigure în mod echilibrat reglementarea activității economice, promovînd cultura antreprenorială și evitînd avansarea prin lege a intereselor individuale/grup, în detrimentul interesului general al societății recunoscut de stat, în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei. Reglementarea activității de întreprinzător are loc cu respectarea obligatorie a principiilor:

- previzibilității reglementării activității de întreprinzător;
- echitabilității (proportionalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

În acest sens, fiind relevante prevederile art.16, 126-132 al Constituției RM, transpuse în prevederile legii-cadrul cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20.07.2006 și exigențele de tehnică legislativă statuate de prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Astfel, revizuirea și excluderea restricțiilor în cauză “pe ultima sută de metri” poate constitui o încălcare a principiilor transparenței și previzibilității în reglementarea activității de antreprenor, egalității în drepturi și egalității intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător. Prin urmare, adoptarea proiectului în redacția propusă poate prejudicia atât interesele legitime ale titularilor de patentă care deja s-au racordat la restricțiile stabilite anterior, cît și interesele altor agenți economici care nu dispun de asemenea regim fiscal.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte

normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) *denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare*".

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat și înaintat de către un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, în conformitate cu art. 47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996);*
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (i) prin Legea nr. 356/2022 pentru modificarea unor acte normative a fost adoptată prelungirea patentei de întreprinzător doar până la 1 iulie 2023; ii) La 1 ianuarie 2023 erau active cca 5000 patente de întreprinzător în domeniul comerțului; iii) revizuirea masivă a cadrului normative sub aspectul reglementării regimului de activitate în temeiul *patentei (a)* abrogarea normele legale ce permit comercializarea produselor în baza de patentă de întreprinzător în pavilion, chioșc (gheretă), tonetă, la tejghea, tarabă, care au suprafață de până la 30 m2, inclusiv în cadrul piețelor comerciale create în condițiile Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, precum și în locurile autorizate de autoritățile administrației publice locale; b) abrogarea cerințelor față de documentele de însoțire a mărfurilor comercializate de către deținătorii de patent; c) abrogarea normelor aferente art.18 la Legea 93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător se anulează restricțiile la comercializarea în bază de patentă a unui șir extins de produse; etc.);*
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (extinderea valabilității patentelor de întreprinzător până la 31 decembrie 2025 și reintroducerea cerințelor față de originea și calitatea mărfurilor comercializate, precum și a dreptului gospodăriilor țărănești să comercializeze liber în piețele agricole).*
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (potrivit autorului, proiectul contravine angajamentelor asumate de către Republica Moldova în raport cu Uniunea Europeană, precum și prevederilor Acordului de Asociere);*
- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (potrivit autorului, proiectul se încadrează organic în cadrul normativ în vigoare. Modificările propuse nu afectează structura și scopul legislației în domeniul).*

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*". Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea acestuia nu presupune alocări financiare din contul mijloacelor bugetare.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*.

Textul proiectului este expus, în mare parte, într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

Amendamentele propuse nu corelează cu prevederile documentelor strategice de dezvoltare națională (Hotărârea Guvernului 2012-2020 nr.685 din 13 septembrie 2012) și cu standardele internaționale în domeniul prevenirii corupției (Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției; Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directe pentru 3 lupta împotriva corupției). Aspectele date a fost analizate detaliat în conținutul compartimentului III al raportului de expertiză anticorupție – cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

### **II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect**

Prevederile proiectului nu conțin norme procedurale ce vizează activitatea agenților publici/entităților publice.

### **II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului**

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## **III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului**

## Articolul I.

Articolul I. Legea nr. 93 din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.72-73 din 06.08.1998) se modifică, după cum urmează:

Articolul 4 se modifică și va avea următorul cuprins:

(1<sup>4</sup>) Desfășurarea genurilor de activitate menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la prezenta lege se permite până la data de 31 decembrie 2025 numai pentru titularii de patentă care, la data de 31 decembrie 2022, vor deține patente pentru genurile de activitate respective.

## Obiecții:

Regimul juridic al patentei de întreprinzător a fost instituit ca o treaptă inițială a modului de legalizare a afacerii și excepție de la regimul fiscal general aplicabil. Astfel, pentru a realiza o trecere de la modelul de dezvoltare economică bazat pe consum la o nouă paradigmă ajustată tendințelor economice mondiale și practicilor pozitive a altor state, a fost elaborat și implementat cadrul de politici pe termen lung și mediu privind dezvoltarea întreprinderilor micro, mici și mijlocii (în continuare – IMM-uri) din Republica Moldova (Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020 nr.685 din 13 septembrie 2012).

În contextul dat, au fost promovate ideile de încurajare a titularilor de patentă de a desfășura activitatea de întreprinzător prin obținerea unei forme organizatorico-juridice. Potrivit statisticii, disponibile pe pagina oficială a ODIMM, numărul IMM înregistrat în RM a crescut exponențial în ultimii ani, fapt care denotă tendința antreprenorilor de a se conforma la cadrul juridic general și restricțiilor stabilite anterior de către legiuitor.

Desfășurarea activității de întreprinzător în baza patentei nu impune înregistrarea de stat a titularului acesteia/obținerea actelor permissive și asupra titularului patentei nu se extind cerințele privind prezentarea dărilor de seamă financiare și statistice, ținerea evidenței contabile și financiare, efectuarea operațiilor de casă și decontărilor. Prin urmare, se remarcă incompatibilitatea amendamentelor propuse cu standardele internaționale de prevenire a corupției potrivit cărora:

- Fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsuri pentru prevenirea corupției implicând sectorul privat, întărirea normelor de contabilitate și audit în sectorul privat [...] (art.12 al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției);

- Autoritățile vor asigura ca legislația fiscală și autoritățile responsabile de implementarea acesteia să contribuie la combaterea corupției într-un mod cât mai eficient și coordonat, în special prin neacordarea facilităților fiscale, prin legi sau practici administrative, care ar putea fi utilizate pentru extragerea de mită și alte avantaje neloiale și contravenționale (Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directe pentru lupta împotriva corupției).

Aspectele vizate supra, fiind reiterate parțial de exigențele cadrului normativ ce vizează integritatea în sectorul privat – art.40 alin.(2)-(3) al Legii Integrității nr.82 din 25 mai 2017.

## Recomandări:

Ținând cont de insuficiența mecanismelor de supraveghere/control a activității agenților economici/titularilor de patentă și în contextul multiplelor riscuri de corupție aferente procesului dat, se impune necesitatea reconsiderării amendamentelor propuse.

### Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Prevederi discriminatorii

### Riscuri de corupție:

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Analiza prevederilor proiectului, denotă faptul că finalitatea scontată a acestuia este extinderea valabilității patentelor de întreprinzător până la 31 decembrie 2025.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Prevederile proiectului promovează interesele subiecților care în eventualitatea adoptării amendamentului propus vor continua să desfășoare activitate de întreprinzător în temeiul patentei. În context, deși Executivul nu a asigurat consecvența poziției exprimate vis-a-vis de reformele implementate în domeniu (în contextul adoptării politicii fiscal-vamale 2023 și prelungirea termenului patentelor), apreciind prin prisma riscurilor generice specifice activității în cauză, CNA se reiterează condescendent poziția expusă anterior, în contextul examinării numeroaselor inițiative legislative de amendare a Legii nr.93 din 15 iulie 1998 în sensul extinderii valabilității patentelor de întreprinzător până la 31 decembrie 2025, după cum urmează: ([https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5043](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5043); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5750](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5750); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5817](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5817); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=6191](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=6191); [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=7824](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=7824)).

Amendamentele propuse nu corelează cu prevederile documentelor strategice de dezvoltare națională (Hotărîrea Guvernului 2012-2020 nr.685 din 13 septembrie 2012) și cu standardele internaționale în domeniul prevenirii corupției (Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției; Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției). Astfel, revizuirea și excluderea restricțiilor în cauză poate constitui o încălcare a principiilor transparenței și previzibilității în reglementarea activității de antreprinzător, egalității în drepturi și egalității intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător.

Prin urmare, adoptarea proiectului în redacția propusă poate prejudicia atât interesele legitime ale titularilor de patentă care deja s-au racordat la restricțiile stabilite anterior, cât și interesele altor agenți economici care nu dispun de asemenea regim fiscal.

03.03.2023

Digitally signed by Chistol Cristina  
Date: 2023.03.03 14:31:42 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



\* Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Cristina CHISTOL, Inspector principal*