



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 337/09.10.18  
CEB



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

Nr. 06/2-6059 din 24.10 2018  
La nr. 337 din 9 octombrie 2018

### Parlamentul Republicii Moldova

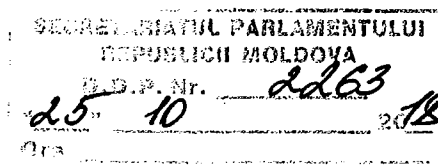
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea art.4 al Legii nr.93-XIV din 15 iulie 1998 cu privire la patenta de întreprinzător.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO

Ex. Maia Gontă  
Tel. 022 257 376





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/5484 din 23.10.2018**

### **la proiectul de lege pentru modificarea art.4 al Legii nr.93-XIV din 15 iulie 1998 cu privire la patenta de întreprinzător**

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 grup de deputați 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 privind 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 supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

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

Potrivit notei informative: *„La Parlamentul Republicii Moldova sunt deseori înregistrate scrisori de la cetățenii Republicii Moldova, care se ocupă cu comerțul cu amănuntul în baza patentei de întreprinzător, prin care aceștia solicită abrogarea sau cel puțin extinderea termenului intrării în vigoare a modificărilor operate la Legea nr.93-XIV din 15 iulie 1998 cu privire la patenta de întreprinzător în anul 2017, care prevăd interzicerea desfășurării activității de comerț cu amănuntul în baza de patentă, începând cu 1 ianuarie 2019 și obligația de deschidere a întreprinderilor individuale”.*

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune prelungirea termenului de desfășurare a genurilor de activitate menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la Legea nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, care va permite practicarea acestor genuri de activitate în baza patentei, până în data de 31 decembrie 2023.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesele titularilor de patentă prin prelungirea termenului de desfășurare a unor genuri de activitate în baza patentei, până la data de 31 decembrie 2023.

Având în vedere că practicarea activității de întreprinzător în baza patentei se desfășoară în condiții și cerințe regulatorii preferențiale, rezultă că limitarea (restricționarea) desfășurării genurilor de activitate în baza patentei, până la data de 31 decembrie 2018, potrivit actualelor reglementări este precedată de dezvoltarea în continuare a afacerii sub diferite forme organizatorico-juridice stabilite prin lege, cum ar fi întreprinderea individuală, societatea cu răspundere limitată etc.

Prin urmare, deși se pretinde că prelungirea termenului pentru desfășurarea unor genuri de activitate în baza patentei este în beneficiul cetățenilor Republicii Moldova, prelungirea repetată a acestuia va distorsiona stabilitatea economică din considerentul regimului preferențial de practicare a activității de întreprinzător în baza patentei.

## 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".

Nota informativă stabilește incomplet condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiind în parte principalele prevederi care au stat la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

În acest sens, în nota informativă se invocă argumente doar în favoarea titularilor de patentă, precum: „Este evident, că în cazul intrării în vigoare a noilor prevederi ai Legii cu privire la patenta de întreprinzător, mulți cetățeni ai țării noastre vor pierde această sursă de venit. Procedura de înregistrare a întreprinderii individuale este una costisitoare, aparatul de casă are un preț de 4 000 lei, suma pe care nu o au toți cei care sunt impuși să treacă la o altă formă de organizare a activității de întreprinzător. Deținătorii de patentă solicită să i se ofere posibilitatea să-și câștige venitul de existență în așa mod cum au făcut-o până acum, deoarece sunt persoanele ce dispun de resurse financiare limitate, dar ar dori să dezvolte o afacere". De asemenea, se remarcă faptul că: „Preocupările lor în acest sens sunt legate de lipsa cunoștințelor în domeniul contabilității, pe care aceștia urmează să o efectueze de sinistătător, deoarece sunt în imposibilitatea de a achita salariul unui contabil profesionist, de problemele tehnice ale aparatului de casă, care ar putea să se defecteze afară în perioada de iarnă și ger sau de erori care ar putea exista în procesul de evidență a vânzărilor, de amenzile ulterioare pentru erori involuntare, de nerealizarea stagiului de cotizare necesar pentru stabilirea ulterioară a pensiei".

Astfel, autorii prezintă o serie de argumente care au stat la baza necesității promovării proiectului, fără însă a prezenta argumente de rigoare care să justifice din punct de vedere economic care au fost condițiile ce au determinat prelungirea termenului cu încă 5 ani pentru practicare a unor genuri de activitate în baza patentei. Mai mult ca atât, perioada de până la data de 31 decembrie 2018 s-a instituit pentru a oferi posibilitate titularilor de patentă să își dezvolte în continuare activitatea sub diferite forme organizatorico-juridice stabilite prin lege, cum ar fi întreprinderea individuală, societatea cu răspundere limitată, etc.

Prin urmare, argumentele conținute în nota informativă cu privire la prelungirea termenului de

desfășurare a activității de întreprinzător în baza patentei până la 31 decembrie 2023 nu justifică pe deplin promovarea proiectului.

### **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*”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă se menționează că: „*Proiectul de lege nominalizat nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul de stat*”.

### **I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „e) *actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului*”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) *Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ*”.

Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Având în vedere că prevederile proiectului de lege implică activitatea de întreprinzător, și anume, vizează titularii de patentă, proiectul respectiv nu este însoțit de analiza impactului de reglementare.

## **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 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 cu privire la actele normative.

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

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.685/2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, conform căreia politica statului este îndreptată spre evaluarea potențialului și a contribuției sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în evoluție, fapt care va da posibilitate de a identifica părțile forte și părțile slabe ale IMM-urilor în vederea susținerii persoanelor de a desfășura activitatea de întreprinzător prin obținerea unei forme organizatorico-juridice, ceea ce va contribui la dezvoltarea economică a Republicii Moldova.

Analiza detaliată a incoerențelor constatate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză.

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

Proiectul nu conține reglementări ce vizează în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Însă, urmare a implementării proiectului, acesta va implica activitatea subdiviziunilor Serviciului Fiscal de Stat și, după caz, primăriilor, care vor elibera/prelungi patentele de întreprinzător în conformitate cu prevederile Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător.

## **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**

### Articol unic potrivit proiectului

Articol unic. La art.4, alin.(1/1) al Legii nr.93-XIV din 15 iulie 1998 cu privire la patenta de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.72-73, art.485), cu modificările și completările ulterioare, sintagma „până la data de 31 decembrie 2018” se substituie cu sintagma „până la data de 31 decembrie 2023”.

### Obiecții:

Analizând amendamentele propuse, în coraborare cu prevederile Hotărârii nr.685/2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, se constată că politica statului este îndreptată spre evaluarea potențialului și a contribuției sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în evoluție, fapt care va da posibilitate de a identifica părțile forte și părțile slabe ale IMM-urilor moldovenești în comparație cu alte țări europene, de a argumenta direcțiile principale și măsurile de susținere de stat a acestora, ceea ce va contribui la dezvoltarea economică a Republicii Moldova.

În acest sens, potrivit amendamentelor la Legea nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător operate prin Legea nr.278/2016 cu privire la modificarea și completarea Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, au avut drept scop prelungirea dreptului de a desfășura comerțul cu amănuntul în baza patentei de întreprinzător, pe un termen de până la data de 31 decembrie 2018, ceea ce a servit ca o perioadă de tranziție necesară titularilor de patentă să treacă treptat, la o altă formă de organizare a activității prevăzută de legislație. Amendamentele respective au urmărit scopul de a asigura o perioadă de tranziție de la patentă la altă formă de activitate, întrucât patenta „nu reprezintă o premisă pentru dezvoltarea activității economice”.

Prin modificarea propusă de prelungire a termenului se încalcă principiul predictibilității normelor juridice prevăzut de lit.c) alin.(1) art.3 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prin faptul că subiecții vizați prin proiect vor avea incertitudine privind termenul limită până când acționează prevederile legale permissive desfășurării activității în baza patentei.

Astfel, termenul de tranziție stabilit inițial de până la 31 decembrie 2018, dacă va fi prelungit, repetat, atunci subiecții vizați nu vor avea predictibilitate față de normele juridice instituite cu privire la termen și vor miza că la sfârșitul următoarei perioade de acțiune a legii, termenul iar va fi prelungit.

În acest fel, scopul inițial de stabilire a unui termen limită își pierde din semnificație, iar subiecții vizați nu vor întreprinde în perioada acordată de legiuitor nici o acțiune în vederea trecerii la o altă formă organizatorico-juridică. Succedarea prelungirilor termenului invocat prin proiect va inhiba inițiativa titularilor de patentă de a se organiza în întreprinderi mici și mijlocii, ceea ce poate duce la perpetuarea situației existente, fapt ce poate afecta interesul public. Pericolul acestui factor constă în faptul că acesta generează sentimente de nedreptate în societate și creează dubii în privința credibilității și imparțialității politicienilor.

De asemenea, un argument în defavoarea prelungirii termenului respectiv cu încă 5 ani pentru a comercializa bunuri cu amănuntul servesc prevederile Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, potrivit căroră „desfășurarea activității de întreprinzător în baza patentei nu impune înregistrarea de stat a titularului acesteia și primirea licenței. 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, precum și prevederile art.90 din Codul fiscal”.

În acest context, prelungirea termenului de desfășurare a activității de comerț cu amănuntul în baza

patentei de întreprinzător prezintă un factor de risc manifestat prin insuficiența mecanismelor juridice de control și supraveghere (evidența și controlul activității acestora din partea instituțiilor statului, având în vedere lipsa mașinilor de casă și control), fapt care va aduce prejudicii economiei Republicii Moldova, sub aspectul desfășurării activității respective în baza patentei în regim preferențial (facilități fiscale, neprezentarea dărilor de seamă financiare, fără evidență contabilă), care, pe cale de consecință, va afecta interesul public. Mai mult decât atât, prevederile propuse contravin principiilor concurenței loiale (față de agenții economici care desfășoară activitate de întreprinzător sub alte forme organizatorico-juridice) și protecției drepturilor consumatorilor (incertitudinea calității mărfurilor comercializate).

Prin urmare, prelungirea acestor genuri de activitate în bază de patentă cu încă 5 ani, creează condiții de a comite acte de corupție prin neprezentarea actelor de proveniență pentru mărfurile comercializate, determinarea abuzivă a calității corespunzătoare a mărfii comercializate, precum și a evaziunilor fiscale din considerentul lipsei mașinilor de casă și control.

În consecință, după esența sa economică, desfășurarea unor genuri de activitate în baza patentei de întreprinzător are un efect nociv pentru economia națională, întrucât stimulentele oferite de stat prin sistemul de patente nu își au efectul scontat și nu creează valoare adăugată pentru economie.

#### **Recomandări:**

Excluderea normei din proiect.

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Prevederi discriminatorii
- Stimularea concurenței neloiale
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - evaziune fiscală

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop prelungirea termenului de desfășurare a genurilor de activitate menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la Legea nr.93/1998 cu privire la patentă de întreprinzător, pentru a permite titularilor de patentă practicarea acestor genuri de activitate în baza patentei, până în data de 31 decembrie 2023.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. De asemenea, menționăm că proiectul respectiv nu este însoțit de analiza impactului de reglementare, iar nota informativă nu conține argumente pertinente pentru promovarea proiectului.

Astfel, deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public (titularii de patentă), în conținutul acestuia se constată norme contradictorii, concurență neloială care pot distorsiona economia Republicii Moldova, sub aspectul că desfășurarea activității de întreprinzător în baza patentei creează condiții pentru comiterea actelor de corupție, evaziune fiscală, ceea ce în rezultat, va afecta interesul public.



Prin urmare, este necesară o evaluare a necesității promovării proiectului prin prisma celor constatate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

23.10.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Maia GONTA, Inspector superior*

