

CENTRUL  
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA

DIRECȚIA GENERALĂ  
PREVENIREA CORUPȚIEI



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/1344 din "18" 04 2013

La nr. 04/1-2004 din 03 aprilie 2011

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii privind modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Șef al Direcției generale  
prevenirea corupției

Vitalie VEREBCEANU



# **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

## **asupra nivelului coruptibilității proiectului**

### **de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative**

## **I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI**

### **1. Evaluarea fundamentării proiectului**

#### *1. Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Prin proiect se propune amendarea unor acte legislative (Codul fiscal, Codul civil, Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Legea privind societățile cu răspundere limitată), care are drept scop îmbunătățirea cadrului legal ce reglementează inițierea unei afaceri și înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile. Astfel, autorul propune eliminarea obligativității deținerii ștampilei de către persoana juridică și transformarea acesteia ca o condiție opțională, precum și vărsarea capitalului social (pentru deschiderea unui cont bancar temporar și depunerea a cel puțin 40% din capitalul social al societății) până la momentul înregistrării să nu fie obligatorie.

Impactul pozitiv sau beneficiile statului prin aprobarea acestor amendamente, potrivit autorului, vor contribui la eliminarea procedurilor inutile în cadrul procesului de lansare a afacerii, la reducerea timpului aferent procedurilor și a costurilor legate de înregistrarea și, nu în ultimul rând, la accelerarea ritmurilor de creștere economică prin atragerea investițiilor străine.

**d. Suficiența argumentării.** Intenția autorului de a introduce un nou concept în domeniul afacerilor (activitate de întreprinzător), și anume excluderea reglementărilor cu privire la vărsarea aportului în capitalul social până la momentul înregistrării persoanei juridice (depunerea cel puțin 40% din capitalul social al societății) și excluderea normei cu privire la aplicarea ștampilei pe documente, în opinia noastră, nu sunt bine analizate atât din punct de vedere teoretic cât și din punct de vedere procedural. Dacă e să facem o analiză a cadrului legal în domeniu, menționăm că aspectul cu privire la capitalul social al societății este un atribut indispensabil la constituirea și funcționarea acesteia. Sarcina de bază a vărsării acestui capital social, constă în asigurarea garanției rambursării datoriilor acumulate față de bugetul public național sau față de alte persoane fizice sau juridice. D'epț urmare, capitalul social este o garanție care se aplică în caz că apare o creanță în procesul de funcționare, reorganizare sau lichidare a societății cu răspundere limitată.

Un alt argument care să justifice necesitatea și importanța capitalului social la momentul înregistrării persoanei juridice (capitalul social nu poate fi mai mic de 5400 lei, conform Legii nr. 135-XVI din 14.06.2007) este instituirea principiului „ghișeului unic”, potrivit căruia organul înregistrării de stat (Camera Înregistrării de Stat) în colaborare cu autoritățile publice, obțin avize și informații necesare pentru înregistrarea de stat a persoanelor juridice, precum și remit acestor autorități, prin intermediul rețelelor electronice, informații privind înregistrarea de stat, fără implicarea în acest proces a solicitantului înregistrării. Acest proces implică mai multe proceduri cum ar fi: depunerea documentelor la CîS pentru înregistrarea societății, obținerea IDNO; deschiderea unui cont bancar temporar și depunerea a cel puțin 40% din capitalul social al societății; obținerea certificatului de înregistrare și actului constitutiv; obținerea unei ștampile oficiale de la Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor și obținerea codurilor statistice; înregistrarea la Inspectoratul Fiscal de Stat Teritorial; înregistrarea societății la Fondul de Asigurări Sociale; înregistrarea societății la Compania Națională de Asigurări în Medicină. Toate aceste proceduri se efectuează fără a percepe o taxă de stat (în afară de prima procedură) și în termen de 5 zile lucrătoare (în regim de urgență înregistrarea poate fi finalizată în termen de 4 ore sau 24 ore).

În opinia noastră, înregistrarea societății în condițiile „ghișeului unic” a devenit o procedură mai simplă, întrucât sau eliminat procedurile birocratice și inutile în procesul înregistrării.

Prin urmare, acțiunea din Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014 de la capitolul „Mediul de Afaceri” despre reducerea în continuare a procedurilor, timpului și costurilor de înregistrare și autorizare a activității firmei prin asigurarea posibilității de depunere a actelor și obținerea certificatelor și actelor permise la un singur organ administrativ în regim on-line, ca urmare a stabilirii platformei electronice specializate (ghișeul unic integrat), simplificarea procedurilor de înregistrare a afacerii, prin prevederea unui tarif unic de înregistrare a afacerii, care ar cuprinde toate acțiunile conexe a acestui proces, considerăm că a fost atinsă. Procesul de înregistrare a societății a devenit unul simplificat (termeni reduși, costuri minime), ceea ce a influențat pozitiv la îmbunătățirea activității de întreprinzător, plasând Republica Moldova pe locul 81 în clasamentul țărilor (183 țări) care au cel mai favorabil mediu de afaceri potrivit raportului anual „Doing Business 2012” realizat de Banca Mondială. Deci, reforma „ghișeului unic” are un impact pozitiv în desfășurarea activității de întreprinzător, ceea ce nu confirmă poziția autorului vis-a-vis de elementul analitic al apariției problemei în procesul de lansare a afacerii, precum că povara administrativă excesivă creează bariere în lansarea, derularea și lichidarea afacerilor etc.

De asemenea, nu susținem propunerea cu referire la excluderea aplicării ștampilei de documente. Considerăm că argumentele susținute de autor în nota informativă, sunt nefondate și confuze, întrucât pe de o parte acesta propune de exclus obligativitatea deținerii ștampilei, iar pe de altă parte propune ca în actele normative în domeniu să se prevadă cazurile în care se aplica ștampila pe anumite documente, iar documentele emise de aceste persoane să fie valabile și în cazurile în care pe acestea nu au fost aplicate ștampile, fără a prevedea în proiect cazurile date.

Aplicarea ștampilei este un instrument indispensabil la autentificarea documentului, fapt care îi acordă statut de act juridic cu forță probantă în reglementarea relațiilor de întreprinzător, precum și cazul contestării anumitor decizii care contravin legislației în vigoare. Prin urmare, ștampila este un element important la confirmarea valabilității actului juridic în raporturile dintre agenții economici. Unele obiecții și recomandări referitoare la aceste subiecte le vom expune mai detaliat în cadrul evaluării în fond a proiectului.

În concluzie reținem că proiectului prenotat este inoportun spre promovare, întrucât este unul care distorsionează procesul de înregistrare a persoanei juridice și al regimului actului juridic.

## 1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Cu referire la compartimentul fundamentarea economico-financiară a proiectului, menționăm că autorul în nota informativă nu a prevăzut careva cheltuieli de implementare a prevederilor legale.

Deși proiectul este însoțit de analiza impactului de reglementare, acesta nu conține componenta cu privire la fundamentarea economico-financiară a proiectului.

Propunem ca nota informativă și analiza impactului de reglementare să fie completate cu prevederi referitoare la fundamentarea economico-financiară a proiectului, în cazul în care realizarea noilor

reglementar necesită cheltuieli financiare sau de altă natură, condiție prevăzută în art. 20 lit. d) din Legea nr. 730-XV din 27.12.2001 privind actele legislative și în Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.12.06 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizarea eficienței actului de reglementare.

### *1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului*

Deși autorul proiectului a efectuat o analiză preliminară a impactului de reglementare, aceasta nu este una justificativă și completă (este una pur declarativă). Astfel, la componenta „definirea problemei” nu s-au identificat și deficiențele ce urmează a fi soluționate și nu s-au stabilit potențialele rezultate ale reglementării din partea statului. La elementul analitic nu s-a evaluat motivele apariției problemei și nu s-a estimat dimensiunea acesteia, nu a fost efectuată fundamentarea economico-financiară a proiectului etc.

În concluzie, reținem că proiectul în varianta actuală nu poate fi promovat, ținând cont de obiecțiile invocate în Raportul de experiză anticorupție, de aceea recomandăm ca acesta să fie supus suplimentar analizei impactului de reglementare, pentru a se putea da o apreciere obiectivă a oportunității adoptării proiectului în cauză.

### *1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Deși autorul susține că aprobarea proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative va contribui la dezvoltarea sectorului privat, factor important pentru asigurarea unei creșteri economice durabile, precum și pentru crearea unui mediu atractiv pentru investitorii străini, care vor găsi în Republica Moldova un mediu juridic stabil și previzibil, factor important pentru stabilirea și creșterea investițiilor străine, aceste declarații, în opinia noastră, sunt abordări pur declarative care nu corespund realității.

În varianta propusă prevederile proiectului promovează anumite interese de grup sau individuale în detrimentul interesului statului. Aici ne referim la excluderea procedurilor cu privire la deschiderea unui cont bancar și depunerea a cel puțin 40 % din capitalul social al societății; la înregistrarea la Inspectoratul Fiscal de Stat Teritorial; la înregistrarea companiei la fondul de Asigurări Sociale; la înregistrarea societății la Comisia Națională de Asigurări în Medicină.

Considerăm că aceste proceduri sunt obligatorii în procesul de înregistrare a persoanei juridice, întrucât sunt circumstanțe care atestă evidența contribuabilului cum ar fi, plățile de asigurări în medicină (raportul privind calcularea și transferul plăților de asigurări obligatorii în medicină) și asigurări sociale, în scopul supravegherii și controlului din partea organelor abilitate. Drept urmare, reglementarea acestui domeniu nu trebuie să promoveze anumite interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public. În acest sens, propunem de a concentra eforturile spre instituirea unui cadru legal eficient și funcțional care să asigure interesele atât ale persoanei juridice cât și ale statului prin respectarea principiilor de bază, cum ar fi: previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător, transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător, echitatea în raporturile dintre stat și întreprinzător etc. Inițiativa dată nu răspunde prerogativelor instituite prin documentele strategice în acest domeniu (Strategia de dezvoltare Moldova 2020, Hotărârea Guvernului nr. 1263 din 19.11.2007 privind desfășurarea reformei cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător etc.), motiv pentru care considerăm inoportună promovarea inițiativei date.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Prevederile proiectului nu necesită a fi evaluate prin prisma standardelor anticorupție internaționale.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, în special cele referitoare la transparența în procesul de elaborare a deciziilor. Articolul 7 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional prevede obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Astfel, conform art.9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, a te părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor. ~~Prezentul proiect nu se regăsește pe pagina web oficială a Ministerului Economiei, fapt care face imposibil accesul la proiectul prenotat a cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acest proiect. Dat fiind faptul că proiectul este unul de un interes sporit față de interesele statului, propunem de respectat cerințele impuse prin Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008, pentru a nu promova careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.~~

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### 2. Conflicte ale normelor de drept

**La Art. II, art. 112 alin. (4) „asociatul unic varsă integral aportul pînă la data înregistrării societății comerciale” și art. 113 alin. (3) „la data înregistrării societății comerciale, fiecare asociat este obligat să verse aportul sub formă de mijloace bănești în mărime de cel puțin 40 procente din aportul subscris dacă legea sau statutul nu prevede o proporție mai mare” al Codului civil nr. 1107-XV din 03.06.2002 – se propune abrogarea acestora.**

Unele concluzii generale au fost formulate la capitolul „Evaluarea generală a proiectului” al raportului de expertiză anticorupție despre inoportunitatea abrogării normelor date. Suplimentar reținem că excluderea dată este în conflict cu norma art. 22 alin. (7) al Legii privind societățile cu răspundere limitată nr. 135-XVI din 14.06.2007, care prevede că asociații nu pot fi eliberați de obligația de a vărsa aportul.

Totodată, menționăm că argumentarea autorului (potrivit notei informative) referitor la excluderea dată, precum că „diferențierile stabilite în cazul în care societatea are un asociat unic nu se justifică nici din punct de vedere al relațiilor dintre societate și creditor și nici din punct de vedere al relațiilor dintre societate și asociați”, este confuză și nefondată din punct de vedere al analize impactului de reglementare. Suntem de părere că conceptul de „capital social” este o componentă importantă la lansarea unei afaceri, întrucât reprezintă o garanție în asigurarea garantării rambursării datoriilor acumulate față de bugetul public național sau față de alte persoane fizice sau juridice.

De asemenea, inițiativa dată contravine art. 9 din Directiva Consiliului European nr. 77/91/CCE din 13.12.76 de coordonare, în vederea echivalării a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în sensul art. 58 al doilea paragraf din Tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale, menținerea și modificarea capitalului acestora, prevede că acțiunile emise pentru un aport de capital trebuie să fie achitate în momentul constituirii societății sau în momentul autorizării societății pentru începerea activității în raporturile de cel puțin 25% din valoarea lor nominală sau, în absența valorii nominale, din echivalentul lor contabil. Deci, obligația vărsării aportului la momentul înregistrării persoanei fizice este o cerință dictată de

standardele internaționale în domeniu, fapt care trebuie respectat de statele membre. Astfel, pentru a spori calitatea sistemului de reglementare în formarea a capitalului social al societății comerciale, precum și asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului și nu în ultimul rând corespunderea actului scopurilor politicilor de reglementare, propunem de a menține normele în varianta actuală.

**Recomandarea:** *În opinia noastră, pentru a exclude o eventuală dorință a anumitor interese mai mult sau mai puțin obiective, propunem de a menține normele în cauză. Aceiași obiecție este valabilă și pentru Art. V, art. 18 alin. (1), art. 22. alin. (22) al Legii privind societățile cu răspundere limitată nr. 135-XVI din 14.06.2007, potrivit proiectului.*

**Art. IV, art. 14 alin. (3) al Legii 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător „persoanele fizice și juridice vor fi obligate să se înregistreze la organele de stat sau să solicite actele permise pentru participarea unei activități doar în cazurile în care acesta este prevăzut expres de lege”.**

Completarea art. 14 cu dispoziția expusă mai sus este inoportună, întrucât se dublează cu norma de la alin. (2) art. 4 al Legii nr. 160 din 22.07.2011. privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător care prevede că „autoritățile emitente sînt în drept, în limita atribuțiilor prevăzute de lege, să solicite/să elibereze și să invoce persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător și/sau angajaților acestora doar actele permise stabilite în Nomenclatorul actelor permise”. În anexa legii enunțate mai sus, se prevede Nomenclatorul actelor permise eliberate de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, ceea ce presupune că legislația în domeniu cuprinde aspectul dat. Astfel, pentru a nu dubla prevederile unei legi speciale, considerăm inoportună propunerea dată.

**Recomandarea:** *Prin prisma celor expuse mai sus, considerăm că propunerea de completare este inoportună.*

### *3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb*

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

### *4. Discreții excesive ale autorităților publice*

**La art. I, art. 8 alin. (2) lit. b) Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.97 – „b) dacă numărul de identificare de stat nu reprezintă codul fiscal, să se pună la evidență la organul fiscal în a cărui rază își are sediul stabilit în documentele de constituire (înregistrare), să prezinte informații inițiale și să comunice modificările ulterioare cu privire la sediul”.**

Norma în cauză este una discreționară și generală, întrucât nu corespunde dispoziției alin. (2) art. (8) al Codului fiscal, care prevede obligațiile contribuabilului față de raporturile fiscale. Obligațiile în cauză se răsfrîng asupra contribuabililor care au calitatea de subiect al impunerii pe teritoriul Republicii Moldova, nu și asupra obligațiilor organelor abilitate cu dreptul de înregistrare de stat a persoanelor juridice (Capitolul V „Administrarea fiscală” Cod fiscal). Pentru a nu admite discreții excesive din partea contribuabililor la capitolul „evidență contribuabilului”, propunem de a menține obligația de la art. 8 alin. (2) Cod fiscal „să se pună la evidență la organul fiscal în a cărui rază își are sediul stabilit în documentele de constituire (înregistrare), să prezinte informațiile inițiale (și să comunice modificările ulterioare) cu privire la sediul său, sediul subdiviziunilor, denumirea și sediul instituțiilor financiare în care sînt deschise conturi, precum și cu privire la sistarea temporară a activității subdiviziunilor”, întrucât este o dispoziție generală și obligatorie pentru contribuabili.

**Recomandarea:** *Considerăm nejustificată propunerea de modificare a art. 8 alin. (2) Codului*

**fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.97, prin prisma obiecțiilor invocate mai sus și optăm pentru păstrarea normei în varianta actuală.**

**Art. V – potrivit proiectului „dacă actele legislative sau normative prevăd că, pe anumite documente să fie aplicată ștampila, aplicarea ștampilei este o condiție de valabilitate a documentelor respective numai în cazurile și în măsura în care acestea sunt semnate de persoane pentru care legea prevede că are sau trebuie să aibă ștampilă”.**

Unele referințe generale la acest subiect au fost expuse la capitolul „Evaluarea generală a proiectului”. Suplimentar reținem că norma propusă este una discreționară și coruptibilă, întrucât acordă persoanelor juridice opțiunea de a dispune de ștampilă numai în cazurile prevăzute de lege, fără a prevedea expres cazurile date.

Astfel, menținem poziția potrivit căreia ștampila este un atribut important ca și semnătura în reglementarea raporturilor antreprenoriale. În principiu ștampila are o concludență net superioară în raport cu semnătura de mână. Semnăturile pot fi falsificate sau recunoscute de autor că nu le aparțin, în acest context aplicarea ștampilei pe document ar înlătura multe dubii și riscuri. Prin aplicarea ștampilei persoana juridică își exprimă consimțământul sau voința. Ca drept exemplu este cazul când în cadrul întreprinderii mai multe persoane au dreptul să emită acte, însă doar documentul cu ștampilă va confirma poziția oficială a întreprinderii.

Ca concluzie menționăm că inițiativă dată nu corespunde politicilor naționale în domeniul afacerilor. Eforturile instituției responsabile de elaborarea politicilor în domeniul dat trebuie să fie îndreptate spre îmbunătățirea mediului de afaceri, sporirea investițiilor, creșterea exporturilor etc.

**Recomandarea: Pentru nu crea bariere birocratice în procesul reglementării relațiilor de antreprenariat, propunem de exclus norma dată.**

#### *5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor*

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### *6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței*

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### *7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control*

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

#### *8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare*

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Natalia Cheptea  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
17 Aprilie 2010

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Național Anticorupție - [www.cccec.md](http://www.cccec.md)*

