



Nr. 03-1542 din 02.06.2022

Ministerul Finanțelor

Ministerul Justiției

**Ministerul Infrastructurii
și Dezvoltării Regionale**

Consiliul Concurenței

Prin prezenta, în conformitate cu prevederile punctului 201 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, remitem spre avizare repetată proiectul definitivat al hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022).

Totodată, solicităm respectuos prezentarea avizelor **în termen de 3 zile lucrătoare.**

*Anexe: Proiectul hotărârii de Guvern și proiectul de lege,
Nota informativă la proiectul de lege,
Sinteza obiecțiilor și propunerilor.*

Secretar de stat

Vadim GUMENE

*Ex. DAMEP
tel. 022 250 608*

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. _____

din _____ 2022

**cu privire la aprobarea proiectului de lege
pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la
antreprenoriat și întreprinderi**

Guvernul **HOTĂRĂȘTE:**

Se aprobă și se prezintă Parlamentului spre examinare proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi.

PRIM-MINISTRU

Natalia GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul economiei

Sergiu GAIBU

Ministrul finanțelor

Dumitru BUDIANȘCHI

Ministrul justiției

Sergiu LITVINENCO

L E G E
pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la
antreprenoriat și întreprinderi

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art. I. – Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.2, art.33), cu modificările ulterioare, se completează cu Capitolul VI² după cum urmează:

„Capitolul VI²
ÎNTEPRINDEREA CU STATUT DE MONOPOL FISCAL

Articolul 36⁶. Întreprinderea cu statut de monopol fiscal

1. Guvernul atribuie unei întreprinderi sau unui grup de întreprinderi statutul de monopol fiscal pentru a desfășura în exclusivitate o activitate economică aferentă unor bunuri, servicii, grup de bunuri sau grup de servicii în scopul obținerii veniturilor pentru stat.

2. Statutul de monopol se atribuie doar persoanei juridice cu capital integral sau majoritar de stat (întreprindere de stat sau societate comercială). Din momentul în care cota capitalului de stat devine minoritară, întreprinderea pierde statutul de monopol fiscal și toate drepturile exclusive atribuite prin statutul de monopol fiscal devin nule.

Articolul 36⁷. Condiții pentru atribuirea statutului de monopol fiscal unei întreprinderi sau unui grup de întreprinderi:

1. Pot obține statut de monopol fiscal entitățile specificate la articolul 36⁶ punctul 2, care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:

a) desfășoară o activitate economică pentru care este constatată necesitatea instituirii monopolului fiscal și această activitate nu este secundară sau auxiliară activității principale;

b) dispune de capacități tehnice, utilaje și aplică tehnologii performante pentru desfășurarea activității economice pentru care este constatată necesitatea instituirii monopolului fiscal.

2. În cadrul întreprinderii sau grupului de întreprinderi cu statut de monopol fiscal:

a) se implementează mecanisme și condiții de desfășurare a activității stabilite de Guvern, pentru asigurarea eficienței administrării și monitorizării interne și externe;

b) se asigură respectarea strictă a legislației fiscale;

c) se asigură atingerea scopului de bază de obținere a veniturilor pentru stat și scopurilor complementare din domeniul social, de mediu sau alt domeniu de interes public;

3. Statutul de monopol fiscal este atribuit întreprinderii sau grupului de întreprinderi de către Guvern, la propunerea Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal.

4. Statutul de monopol fiscal nu scutește întreprinderea de obligația de a deține actele permise prevăzute de lege.

5. Întreprinderea sau grupul de întreprinderi cu statutul de monopol fiscal sunt obligați să prezinte la cererea Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal acte juridice

în formă autentică, informații și explicații în scris și verbale și orice alte date, necesare pentru executarea atribuțiilor acesteia.

6. Întreprinderii sau grupului de întreprinderi cărora le-a fost atribuit statutul de monopol fiscal le este interzis desfășurarea unor acțiuni ce ar putea comporta degradarea calității activităților, ce țin de monopolul fiscal, sau suspendarea acestora.

7. Agenții economici care intermediază, depozitează sau comercializează bunuri, servicii, grup de bunuri sau grup de servicii ce fac obiectul monopolului fiscal se aprovizionează doar de la întreprinderea sau grupul de întreprinderi cărora le-a fost atribuit statutul de monopol fiscal.

8. Prețurile și tarifele maximale la produsele și serviciile ce intră în sfera monopolului fiscal sunt monitorizate de Guvern.

Articolul 36⁸. Comisia Națională pentru Monopol Fiscal

1. Comisia Națională pentru Monopol Fiscal (în continuare – *Comisia*) este un organ colegial, fără statut de persoană juridică, instituit de Guvern și exercită următoarele atribuții:

1) constată necesitatea instituirii monopolului fiscal pentru anumite activități economice;

2) identifică întreprinderea sau grupul de întreprinderi, care desfășoară activități economice pentru care a fost constatăată necesitatea instituirii monopolului fiscal;

3) analizează și estimează impactul atribuirii statutului de monopol fiscal, inclusiv relevă avantajele și dezavantajele economice și de altă natură pe termen scurt, mediu și lung;

4) propune Guvernului spre examinare și aprobare, prin intermediul organului central de specialitate care asigură secretariatul Comisiei, proiectul actului normativ prin care se atribuie statutul de monopol fiscal unei întreprinderi sau unui grup de întreprinderi, consultat cu Consiliul Concurenței;

5) monitorizează și evaluează anual sectorul economic în care activează întreprinderea sau grupul de întreprinderi pentru care a fost atribuit statutul de monopol fiscal și prezintă un raport Guvernului;

6) propune Guvernului retragerea statutului de monopol fiscal întreprinderii sau grupului de întreprinderi în cazul când se constată abateri a normelor specifice de reglementare a activității stabilite prin actul normativ prin care a fost atribuit statutul de monopol fiscal sau la momentul suprimării circumstanțelor care au determinat constatarea necesității instituirii monopolului fiscal.

2. Comisia este alcătuită din cinci membri și include: un reprezentant al Ministerului Finanțelor (Președintele Comisiei), un reprezentant al Ministerului Economiei, un reprezentant al Consiliului Concurenței și doi reprezentanți ai societății civile din domeniul economic, desemnați de organului central de specialitate care asigură secretariatul Comisiei.

3. Modul de constituire, organizare și funcționare a Comisiei se stabilește de Guvern”.

Art. II. – Guvernul, în termen de două luni de la data publicării prezentei legi, va aproba actele normative necesare pentru punerea în aplicare a acesteia.

Sinteza
obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor)

la proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi

(denumirea proiectului)

Participantul la avizare (expertizare)/ consultare publică	Conținutul obiecției/ propunerii (recomandării)	Argumentarea autorului proiectului
Ministerul Finanțelor (scr. nr.15/2-06/200 din 13.05.2022)	Potrivit Notei informative la proiectul menționat, proiectul are drept scop completarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi cu norme care vor permite Guvernului instituirea unor reglementări cu privire la procedurile de atribuire și retragere întreprinderilor statutul de monopol fiscal. Conceptul respectiv este prevăzut în Legea Concurenței nr.183/2012 prin care se definește noțiunea întreprinderii care prezintă caracter de monopol fiscal. În acest sens, este de menționat că, noțiunile din proiectul prezentat și Legea concurenței nr.183/2012 sunt diferite, or proiectul propune noțiunea de „Întreprindere cu statut de monopol fiscal”. Prin urmare, se consideră necesar uniformizarea noțiunilor, fie prin completarea proiectului de lege cu un articol care ar ajusta Legea concurenței nr.183/2012 și ar reglementa aceeași noțiune ca în proiect, fie prin ajustarea noțiunii din proiect în conformitate cu noțiunea din Legea Concurenței.	Nu se acceptă. Noțiunea stabilită de Legea concurenței nr.183/2012 este una mai largă și se referă la anumite activități specifice pentru care au fost oferite drepturi exclusive și pentru care se constată că întreprinderea care le realizează prezintă caracter de monopol fiscal, pe când statutul de monopol fiscal este atribuit unei persoane juridice cu cota majoritară a statului pentru a desfășura în exclusivitate o activitate economică aferentă unor bunuri, servicii, grup de bunuri sau grup de servicii. Mai mult ca atât, statutul de monopol fiscal este atribuit de către Guvern, or prezentarea caracterului de monopol fiscal se constată de Consiliul Concurenței.
Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (scr.nr.05/2-2459 din 16.05.2022)	Lipsă de obiecții și propuneri.	
Ministerul Justiției (scr. nr.04/4245 din 13.05.2022)	Întreprinderile cu caracter de monopol fiscal sunt deja definite în contextul Legii concurenței și se supun prevederilor acestei legi, în special, regulilor de concurență în măsură în care aplicarea acestor prevederi nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată. Mai mult, Legea nr. 845/1992 la art. 10 alin. (3) conține reglementări privind domeniile de activitate ce constituie monopol de stat,	Se acceptă. Proiectul modificat în vederea oferirea unei semnificații autonome a acestei noțiuni în cadrul Legii nr. 845/1992.

	adică acelea genuri de activitate, care se permit exclusiv întreprinderilor de stat, de care ar trebui să se țină cont la definitivarea conceptului întreprinderilor cu caracter de monopol fiscal. Totodată, cu referire la definiția oferită statului de monopol fiscal în cuprinsul art. 36⁶ din proiect, remarcăm un șir de carențe care urmează a fi revizuite de autor. Astfel, cu referire la prevederea de la alin.(3) – „(3) Statutul de monopol fiscal al unei întreprinderi oferă dreptul exclusiv doar pentru activitatea economică aferentă bunurilor, serviciilor, grupurilor de bunuri sau grupurilor de servicii definite de Guvern la momentul atribuirii statutului de monopol fiscal întreprinderii respective.”, ținem să precizăm că dacă se dorește transpunerea conceptelor de „întreprindere care prezintă caracter de monopol fiscal” și de „drepturi exclusive”, existente la moment în cuprinsul Legii concurenței nr. 183/2012 și în cadrul Legii nr. 845/1992, atunci această transpunere urmează a se realiza cu respectarea fidelă a conceptului acestor două noțiuni, or, ținem să remarcăm că drepturile exclusive (astfel cum sunt definite în cadrul Legii nr. 183/2012) sunt drepturi acordate de o autoritate publică competentă prin orice act legislativ, normativ sau administrativ al cărui efect este limitarea de a exercita o activitate economică în cadrul unei anumite zone geografice la una sau mai multe întreprinderi și care afectează substanțial capacitatea altor întreprinderi de a desfășura o astfel de activitate în zona respectivă. Prin urmare, constatăm că drepturile exclusive se raportează la anumite zone geografice și nu la anumite categorii de bunuri, servicii, grupuri de bunuri/servicii. În cazul în care se dorește a oferi o semnificație autonomă acestei noțiuni în cadrul Legii nr. 845/1992, atunci aceasta urmează a fi reflectată expres în cuprinsul normelor corespunzătoare. În plus, atragem atenția autorului asupra faptului că o formulare generică de genul celei propuse în proiect – „activitatea economică aferentă bunurilor, serviciilor, grupurilor de bunuri sau grupurilor de servicii definite de Guvern la momentul atribuirii statutului de monopol fiscal întreprinderii respective” lasă loc de ambiguități și creează un câmp discreționar prea mare pentru Guvern, care poate stabili de sine stătător aceste categorii de bunuri/servicii, extinzându-le astfel încât teoretic să depășească acele domenii prevăzute expres la art. 10 alin. (3) din Legea nr. 845/1992. În această ordine de idei, considerăm că se impune o revizuire a textului respectiv din normă prin prisma celor indicate.	
	Cu referire la formularea propusă la alin. (4) al art. 36⁶, atragem atenția autorului că atât întreprinderea, cât și formele particulare ale acesteia – întreprinderea de stat și societatea comercială, sunt în esență persoane juridice, prin urmare textul alineatului respectiv urmează a fi revizuit pentru a se exclude necorelările date.	Se acceptă Norma a fost modificată.
	Prevederea de la art. 36⁷ alin. (1) lit. a) din proiect pune în evidență o altă necorelare din cuprinsul proiectului. Astfel, în cadrul acestei prevederi se menționează despre „activități	Se acceptă

	pentru care este desemnat statutul de monopol fiscal”. Cu toate acestea, la art. 36⁶ din proiect se menționează că statutul de monopol fiscal se atribuie unei întreprinderi sau unui grup de întreprinderi. Prin urmare, este necesar a se stabili din punct de vedere conceptual de ce anume este legat statutul de monopol fiscal – de întreprinderi sau de anumite categorii de activități (remarcăm că prin prisma Legii nr. 183/2012, acesta ar trebui să fie acordat întreprinderilor). Dacă în speță este vorba doar despre o formulare defectuoasă a normei, aceasta urmează a fi revizuită pentru a se oferi claritate acesteia.	Prevederile de la art. 36⁷ și art. 36⁶ din proiect au fost modificate
	Art. 36⁸ din proiect la pct. 2 conține o normă ambiguă cu privire la aspecte importante care urmează a fi reglementate cu suficientă claritate în cuprinsul textului legii și nu în cadrul unor acte normative subordonate legii. Astfel, prevederea „Comisia este alcătuită dintr-un număr impar de membri, din care unul este Președinte, reprezentant al Ministerului Finanțelor, iar ceilalți reprezintă în număr egal: (i) ai autorităților publice din domeniu și (ii) ai organizațiilor necomerciale și societății civile.” nu stabilește numărul concret de membri ai Comisiei respective, nu specifică expres care anume autorități publice urmează a delega membrii respectivi și la care domenii se face referință (de aici rezultând consecințe juridice și practice importante, or nu este clar dacă această Comisie va reprezenta un organ colegial unic existent la nivel de stat, responsabil de toate propunerile de acordare a statutului de monopol fiscal, indiferent de domeniile concrete care sunt vizate și care, pe cale de consecință, va avea o existență stabilă sau, după caz, aceste Comisii vor fi mai multe la număr, se vor constitui ad-hoc, reieșindu-se din domeniul specific unde se anticipează crearea monopolului fiscal, astfel încât componentele lor vor fi diferite, de la caz la caz), după cum nu se precizează nici criteriile în baza cărora se vor identifica organizațiile necomerciale implicate în crearea Comisiei.	Se acceptă Prevederile art.36⁸ din proiect au fost modificate.
	În același timp, referitor la oportunitatea creării unei structuri specializate în evaluarea necesității de constituire a monopolului fiscal pe anumite domenii de activități și identificarea potențialelor întreprinderi cărora le poate fi atribuit statutul de monopol fiscal, denumită Comisia Națională pentru Monopol Fiscal, se va ține cont de prevederile Capitolului II din Regulamentul cu privire la reglementarea monopolurilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 582/1995, conform căreia Guvernul își promovează politica sa de supraveghere și reglementare a activității monopolurilor de stat și monopolurilor naturale prin intermediul organelor publice centrale și organelor administrației publice locale. Prin anexa nr. 2 din aceeași hotărâre a fost aprobată Lista monopolurilor statului și a organelor administrației publice, abilitate cu reglementarea lor. Pe cale de consecință, urmează a se revedea oportunitatea și randamentul intervenției propuse, deoarece în prezent legislația relevantă stabilește genurile de activitate care constituie monopolul statului și autoritățile publice, abilitate cu reglementarea lor.	Nu se acceptă Concept diferit

	La Art. II alin. (1) din proiect se va ține cont că, potrivit art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Totodată, alin. (3) al acestui articol dispune că „Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.”. Astfel, intrarea în vigoare a actului normativ la data publicării trebuie să fie argumentată în nota informativă.	Se acceptă Proiectul a fost modificat
Consiliul Concurenței (scr. nr.DJ-06/150-770 din 19.05.2022)	1. Prevederile Art. 336 din Acordul de Asociere dintre 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, nu împiedică o parte să desemneze sau să mențină monopolurile de stat sau întreprinderi publice ori să încredințeze întreprinderilor drepturi speciale sau exclusive, în conformitate cu propria legislație. Respectiv, este incontestabil că statul este în drept de a-și stabili monopolul asupra unor activități sau a unor domenii, inclusiv cu statut de monopol fiscal, care constituie în sine o restrângere adusă concurenței, dacă este argumentat de apărarea unui interes public major. Conceptual, Consiliul Concurenței atestă îngrijorare față de faptul că proiectul de lege conține carențe de reglementare și riscuri asupra concurenței, întrucât nu stabilește prin lege limitele întinderii dreptului statului de a institui monopoluri fiscale. Prin urmare, Consiliul Concurenței este în imposibilitate de a evalua ex-ante impactul de reglementare a prevederilor proiectului asupra mediului concurențial, deoarece în proiect nu este stabilit expres genurile de activitate economică pe care statul și le rezervă și pe care le va realiza prin intermediul întreprinderilor cu statutul de monopol fiscal și alte aspecte importante atestate. 2. Totodată, se constată că proiectul de lege nu este însoțit de analiza impactului de reglementare (AIR). În ceea ce ține de evaluarea impactului de reglementare asupra mediului concurențial, ea se realizează, utilizând principiile de evaluare a concurenței elaborate de OECD. Potrivit OECD, restrângerea concurenței prin stabilirea monopolurilor ar putea avea efecte nefavorabile atât pe piață, cât și asupra consumatorilor, conducând adesea la stabilirea de prețuri de monopol și alte probleme asociate cu exercitarea puterii de piață. Aceste urmări nu pot fi evitate în totalitate prin reglementări. De aceea, asemenea reglementări urmează	Se acceptă În contextul unor incertitudini majore în toate sferele de activitate socio-economică, influențate în mare parte de riscurile externe, statul trebuie să dispună de toată gama de instrumente, care i-ar permite să acționeze prompt și în timp util la soluționarea unor probleme neordinare care pot apărea. Astfel, proiectul de lege vine într-o completare a cadrului juridic cu norme primare, care vor permite Guvernului instituirea unor reglementări cu privire la procedurile de atribuire și retragere a întreprinderilor statutul de monopol fiscal. Mai mult, proiectul de lege nu reglementează activitatea de întreprinzător, care ar include stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor, precum și nu reglementează relațiile dintre autoritățile administrației publice, alte autorități abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control și întreprinzători.

	a fi propuse în baza unei argumentări întemeiate pe analize și calcule economice a necesității instituirii monopolului și doar după analiza căilor alternative de atingere a aceluiași obiective. Respectiv, ținând cont de scopul declarat de constituire a întreprinderilor cu statut de monopol fiscal, este important ca necesitatea instituirii criteriilor și condițiilor pentru atribuirea unei întreprinderi a statutului cu caracter fiscal să conțină o argumentare motivată, din punct de vedere juridic și economic a intervenției statului pe piețele deschise concurenței, care la caz lipsește.	
	3. Având ca temei prevederile art. 4 din Legea concurenței care definește noțiunea de întreprindere cu statut de monopol fiscal, menționăm că intervenția statului în domeniul activităților economice ce urmează a fi identificate și realizate prin intermediul întreprinderilor cu statutul de monopol fiscal, trebuie să fie realizată în scopul asigurării obținerii veniturilor pentru stat. Astfel, pentru a fi corelat cu scopul declarat de constituire a întreprinderilor cu statut de monopol fiscal stabilit de Legea concurenței, prevederile alin. (1) art. 36⁶ din proiect necesită a fi completat la final cu textul „pentru obținerea veniturilor pentru stat.”. Din aceste considerente, deținător al dreptului de monopol fiscal poate fi numai întreprinderile de stat.	Se acceptă Norma a fost modificată.
	4. Prevederile alin. (1) lit. b) art. 36⁷ din proiect ce se referă la condițiile pentru atribuirea statutului de monopol fiscal ar putea constitui bariere de intrare pe piață în condițiile în care dispozițiile respective nu asigură previzibilitate și claritate în ceea ce privește limitele cantitative și calitative ale capacității tehnice, utilajelor, tehnologiilor ce urmează a fi utilizate pentru desfășurarea activităților cuprinse de statutul de monopol. Or, rațiunea instituirii condițiilor pentru atribuirea statutului de monopol de fiscal nu trebuie să depășească scopul pentru care se desemnează întreprinderea cu statut de monopol fiscal – de a obține venituri pentru stat.	Se acceptă Norma a fost modificată.
	5. Din motive de claritate și de eficiență, inclusiv pentru evitarea oricărei erori de interpretare, este necesar de prevăzut expres în legea propusă spre modificare, ca act normativ primar ce reglementează activitatea de întreprinzător: - genurile de activitate/sectoarele care pot fi atribuite cu statut de monopol fiscal; - procedura de acordare și durata dreptului atribuit acestor întreprinderi; - modul de supraveghere a monopolului fiscal; - mecanismul de stabilire a tarifelor și prețurilor practicate de întreprinderi, justificate din punct de vedere economic orientate pe costuri și transparente; - indicatorii de performanță conform domeniilor de activitate a întreprinderii; și - cuantumul concret al veniturilor care urmează a fi defalcate la bugetul de stat etc.	Nu se acceptă Concept diferit

	Or, potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 235/2006, autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.	
	6. În ceea ce se referă la propunerea de instituire a Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal, în proiect nu este stabilit statutul juridic al acestei Comisii și nu se prevede modalitatea de atac al actelor emise de Comisie de către întreprinderile a căror interes legitim poate fi afectat. În acest context, propunem ca art. 36⁸ din proiect să stabilească mai clar statutul acestei Comisiei, cu atribuirea ei a unui statut de autoritate publică, sau competențele prevăzute pentru această Comisie (inclusiv funcția de monitorizare/supraveghere a activității întreprinderilor cu statut de monopol fiscal) să fie atribuite Ministerului Economiei sau Ministerului Finanțelor (mai ales, ținând cont de scopul general de activitate a unor astfel de întreprinderi, și anume obținerea veniturilor pentru stat). Reieșind din cele expuse, în vederea asigurării principiilor de bază ale concurenței, atribuirea statutului de monopol fiscal unor genuri de activitate economică urmează a fi stabilită expres în lege și limitată intervenția statului pe piețele deschise concurenței în mod argumentat pentru apărarea unui interes public major.	Se acceptă Norma a fost modificată.