



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5533 din 07.11.2018

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 4 din Legea nr.93/1998 cu privire la 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 de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, 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 propus spre efectuarea expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia sunt plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii la compartimentul Transparența decizională, la data de 6 noiembrie 2018, nefiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. În acest sens, proiectul a fost remis spre expertizare până la expirarea termenului de 10 zile lucrătoare necesar pentru consultările publice.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr.239/2008 „(1) *După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]*".

Prin urmare, având în vedere că autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată respectarea parțială a rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Prezentul proiect de lege este elaborat de către Ministerul Economiei și Infrastructurii cu scopul de a stimula și gestiona tranziția activității de comerț cu amănuntul de la patenta de întreprinzător (patenta) la activitatea independentă sau alte forme legale de antreprenariat*".

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 2019.

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 2019.

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 precum că: „Este de menționat că, în ultimii doi ani se atestă un proces lent de migrare de la patentă la activitatea independentă”.

Însă, pe de o altă parte, autorul remarcă că „În scopul dezvoltării activităților economice și îmbunătățirii controlului asupra riscurilor menționate mai sus, în ianuarie a fost modificat cadrul legal prin introducerea unei noi forme legale de antreprenariat - activitatea independentă. Ca alternativă la patenta de întreprinzător, această formă prevede un mod simplist de inițiere a afacerii și regim fiscal facil, o abordare mai bună a aspectelor sociale, oferă antreprenorilor mai multe oportunități de dezvoltare a afacerii, precum și statului - metode mai bune de control al riscurilor și premiselor negative, comparativ cu patenta”.

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 1 an pentru practicarea 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.

În acest context, în calitate de alternativă pentru patenta de întreprinzător și treaptă de tranziție a fost introdus un nou regim fiscal simplificat de impozitare al persoanelor fizice care desfășoară

independent (de sine stătător) activități de comerț, fiind un nou concept elaborat de Guvern, ca parte componentă la proiectul politicii bugetar-fiscale și vamale pentru anul 2017. În acest sens, rezultă că introducerea unei noi forme legale de antreprenoriat, și anume, activitatea independentă, reprezintă o rezolvare alternativă a situației pentru titularii de patentă de a trece la o altă formă de activitate, fapt pentru care prelungirea perioadei de tranziție cu încă un an nu este justificată.

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 2019 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: „*Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare*”.

Totodată, în privința prevederilor ce reglementează activitatea de întreprinzător, autorul menționează că: „*Proiectul de lege nu conține nici un aspect nou ce vizează reglementarea activității de întreprinzător, respectiv, nu este necesară elaborarea Analizei Impactului de Reglementare (AIR)*”.

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

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 Legi 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

- 1 -
Articol unic potrivit proiectului Articol unic. La articolul 4, alin.(1/1) al Legii nr.93/1998 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 „ <u>până la data de 31 decembrie 2019</u> ”.
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, <u>ceea ce va contribui la dezvoltarea economică a Republicii Moldova</u> .
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 politicianilor.

De asemenea, un argument în defavoarea prelungirii termenului respectiv cu încă un an pentru a comercializa bunuri cu amănuntul servesc prevederile Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, potrivit cărora „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).

Totodată, menționăm că potrivit amendamentelor operate la Codul fiscal, prin introducerea la categoria contribuabili a persoanelor fizice ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul, fără a constitui o formă organizatorico-juridică pentru desfășurarea activității, s-a dorit înlocuirea patentei de întreprinzător, fapt pentru care prelungirea perioadei de tranziție cu încă un an nu justifică promovarea proiectului.

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

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de Ministerul Economiei și Infrastructurii 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 patenta de întreprinzător, pentru a permite titularilor de patentă practicarea acestor genuri de activitate în baza patentei, până în data de 31 decembrie 2019.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului. De asemenea, menționăm că nota informativă nu conține argumente pertinente pentru promovarea proiectului.

Astfel, deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, 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 precondiții pentru comiterea actelor de corupție, evaziune fiscală, ceea ce în rezultat, va afecta interesul public. Totodată, având în vedere introducerea unei noi forme legale de antreprenoriat, și anume, activitatea independentă, aceasta reprezintă o alternativă pentru titularii de patentă de a trece la o altă formă de activitate, fapt pentru care prelungirii perioadei de tranziție cu încă un an nu este justificată din punct de vedere legal.

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

07.11.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior