



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

CENTRUL DE ARMONIZARE A LEGISLAȚIEI

Nr. 31/02-85-6080

Chișinău

25 august 2021

Parlamentului Republicii Moldova:

Comisiei economie, buget și finanțe
ceb@parlament.md

Prezenta Opinie a fost întocmită de Centrul de armonizare a legislației în temeiul pct. 49, subpct. 3, lit. c) din Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, aprobat prin HG nr. 1171/2018.

Centrul de armonizare a legislației a examinat inițiativa legislativă nr. 186 din 16 august 2021, depusă de deputații în Parlament dl. Dan Perciun și dl. Radu Marian - **proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative** (modificarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi, Codul Fiscal, aprobat prin Legea nr. 1163/1997 și Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice), din perspectiva legislației UE relevante și comunică următoarele.

Propunerile de completare și modificare formulate, vizează expunerea într-o nouă redacție a alin. (1) din art. 36², modificarea alin. (1) și lit. b) din art. 36³, modificarea lit. d), alin. (3) și introducerea alin. (3)¹ în art. 36⁵ din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi; completarea cu lit. e) a art. 15 și lit. k) a art. 295 din Codul Fiscal nr. 1163/1997 și completarea cu art. 26¹ a Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice. Astfel, proiectul prenotat propune modificarea noțiunii de „întreprindere socială” și a prevederilor privind statutul de întreprindere socială; introduce unele facilități acordate de către autoritățile publice locale, a scutirii de la taxele și impozitele locale; propune scutirea de la impozitul pe venit; cât și stabilește criterii noi de participare a întreprinderilor sociale în procesul de achiziții publice.

Din punct de vedere al dreptului UE, prin prisma obiectului de reglementare, prezentul demers normativ se circumscrie reglementărilor europene statuate la nivelul UE, subsemnate atât **Politicii sociale, Politicii pieței interne, cât și Politicii fiscale** pe segmentul legislativ

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 37322250 229

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1699
"01" 09	2021
Ora	

Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, Achiziții publice și Concesiuni, Impozitare și Fiscalitate.

Actualmente, ca rezultat al crizelor recente, în scopul consolidării și constituirii comunităților rezistente și apte de gestionare a tranzițiilor majore, la nivelul politicilor europene se constată o preocupare sporită pentru dezvoltarea antreprenoriatului social, în paralel, cu o acceptare și dezvoltare progresivă a economiei sociale la nivel comunitar. În context, Comisia a publicat la 1 martie 2021, pentru consultare publică, o Foaie de parcurs privind elaborarea Planului European de Acțiune pentru Economia Socială¹, care are o durată propusă de 5 ani (2021-2026) și urmează a fi un instrument-cheie pentru a încorpora în mod sistemic economia socială în politicile socio-economice ale Uniunii. Astfel, la nivel european, se evidențiază faptul că domeniul antreprenoriatului social poate lua amploare doar în condițiile conceperii și implementării unei abordări sistemice a politicilor, iar statele membre urmează să-și ajusteze strategiile naționale de susținere a antreprenoriatului social, pornind de la specificul național, cu atenție la specificul regiunii vizate, în baza necesităților sociale și modelului de business aplicabil.

Prin semnarea Acordului de Asociere cu UE, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a promova ***răspunderea și responsabilitatea socială a întreprinderilor*** și a încuraja practicile comerciale responsabile (art. 35, Cap. 4 „Ocuparea forței de muncă, politica socială și egalitatea de șanse”, Titlul IV „Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială”), acțiune diferită prin natura sa de implementarea conceptului de întreprindere socială aprobat și implementat, în ultimele decenii, la nivel european². Totodată, dezvoltarea conceptului de economie socială și continuarea implementării conceptelor de inovare socială, antreprenoriat social și întreprindere socială, la nivel național, se înscriu în aspirațiile Acordului de Asociere privind integrarea economică și menținerea unui dialog economic în scopul facilitării reformei economice, înțelegerii mecanismelor fundamentale ale economiei fiecăreia dintre părți, promovării, elaborării și punerii în aplicare a unor politici economice pertinente și funcționale pentru Republica Moldova.

La nivel național, cadrul legal de reglementare a antreprenoriatului social a fost creat începând cu anul 2017 prin aprobarea Legii nr. 233/2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Legea nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești, Legea nr. 581/1999 cu privire la fundații, Legea nr. 1007/2002 privind cooperativele de producție, Legea nr. 102/2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, Legea nr. 125/2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie, Legea nr. 135/2007 privind societățile cu răspundere limitată, Legea nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale,

¹ Roadmap on the European Action Plan for the Social Economy: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12743>.

² Avizul Comitetului Economic și Social European privind comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Inițiativă pentru antreprenoriatul social – Construirea unui ecosistem pentru promovarea întreprinderilor sociale în cadrul economiei și al inovării sociale, COM(2011) 682 final.

Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități). Totodată, a fost instituită Comisia Națională pentru Antreprenoriat Social (HG nr. 1165/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social și a listei genurilor de activitate ce constituie activități de antreprenoriat social, Ordinul MEI nr. 130 din 23 mai 2019 cu privire la instituirea Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social) care, la momentul actual, pe lângă atribuțiile deținute, asigură analiza (elaborează studii și rapoarte), promovează sectorul antreprenoriatului social și formulează recomandări privind îmbunătățirea cadrului de dezvoltare. Totodată, în scopul dezvoltării sectorului antreprenoriatului social, conform ultimelor practici europene, în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, sub responsabilitatea MEI, a fost planificată elaborarea și implementarea Programului de sprijin și încurajare a antreprenoriatului social (pct. 4.6, subpct. 4.6.9).

Remarcăm că, cadrul legal de reglementare al antreprenoriatului social (Legea nr. 233/2017) nu a fost anterior supus analizei și expertizei Centrului de armonizare a legislației. Totodată, din analiza documentelor enumerate, reieșind din modelul aplicat la nivel național și propunerile de modificare și completare a cadrului secundar de reglementare prezentate în Raportul de analiză a situației actuale și a provocărilor în ceea ce privește dezvoltarea antreprenoriatului social în Republica Moldova, putem concluda că conceptul de antreprenoriat social existent nu contravine dreptului și reglementărilor europene în domeniu, fiind în stadiu incipient de elaborare și implementare.³ În context, conform datelor prezentate în Raportul de activitate al Comisiei Naționale pentru Antreprenoriatul Social din 2020⁴ și în Raportul de analiză a situației actuale și a provocărilor în ceea ce privește dezvoltarea antreprenoriatului social în Republica Moldova, din recomandările prezentate pentru dezvoltarea antreprenoriatului pentru următoarea perioadă, putem evidenția următoarele: elaborarea documentelor de politici publice în domeniu; finalizarea cadrului de reglementare, implementarea altor măsuri de reglementare în legislația secundară; simplificarea obținerii statutului de întreprindere socială prin includerea criteriilor economice și sociale de funcționare a unei întreprinderi sociale în statutul entității juridice eligibile; transferarea responsabilității autorizării întreprinderilor sociale către autoritățile publice locale; reglementarea legislativă a unui set de facilități fiscale pentru întreprinderile sociale de inserție; reglementarea legislativă a unui set de facilități non-fiscale pentru întreprinderile sociale de inserție etc.

Analizând propunerile înaintate prin inițiativa legislativă, prin prisma reglementărilor europene în domeniu, expunem următoarele:

³ RAPORT DE ANALIZĂ A SITUAȚIEI ACTUALE ȘI A PROVOCĂRILOR ÎN CEEA CE PRIVEȘTE DEZVOLTAREA ANTREPRENORIATUL SOCIAL ÎN R. MOLDOVA*, Chișinău, 02.09.2019: https://mei.gov.md/sites/default/files/raport_de_analiza_antreprenoriat_social.pdf.

⁴ Raportul de activitate al Comisiei Naționale pentru Antreprenoriatul Social din 2020, Chișinău, 19.07.2021: https://mei.gov.md/sites/default/files/raportul_de_activitate_cnas_2020_1.pdf.

Cu referire la propunerea de modificare a noțiunii de „întreprindere socială” din alin. (1), art. 362 din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi. Menționăm că, în Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Inițiativă pentru antreprenoriatul social – Construirea unui ecosistem pentru promovarea întreprinderilor sociale în cadrul economiei și al inovării sociale⁵ prin „întreprindere socială”. Comisia vizează întreprinderile: pentru care obiectivul social sau societal de interes comun constituie rațiunea fundamentală a acțiunii comerciale, care se traduce, adesea, printr-un nivel ridicat de inovare socială; ale căror beneficii sunt reinvestite, în primul rând, în realizarea acestui obiect social; și al căror mod de organizare sau al căror sistem de proprietate reflectă misiunea, sprijinindu-se pe principii democratice sau participative, sau care vizează justiția socială, evidențiind cele trei dimensiuni-cheie ce individualizează întreprinderea socială: (1) obiectivul/finalitatea social(ă), (2) activitatea antreprenorială și (3) guvernarea participativă. Consecutiv, ținând seama de diversele reglementări existente la nivel național, Comisia nu impune o definiție normativă a întreprinderii sociale, având grijă să evite utilizarea abuzivă a definiției date întreprinderii sociale. Totodată, reieșind din capacitatea întreprinderilor sociale și a economiei sociale în general de a aduce răspunsuri inovatoare la provocările economice, sociale și, în anumite cazuri actuale legate de mediu, prin crearea de locuri de muncă perene și foarte puțin delocalizabile, integrarea socială, ameliorarea serviciilor sociale locale, coeziunea teritorială etc., CESE⁶ insistă asupra necesității de a utiliza aceeași descriere și în procesul accesării fondurilor europene de antreprenoriat social.

În context, propunerea de modificare a noțiunii existente prin completarea acesteia cu cuvintele „...și organizația necomercială care exercită nemijlocit activități de antreprenoriat social” nu aduce careva îmbunătățiri suplimentare noțiunii existente, or, organizațiile necomerciale sunt: asociația obștească, fundația și instituția privată⁷, entități juridice enumerate în versiunea actuală a noțiunii din Legea nr. 845/1992.

Cu referire la modificările propuse în alin. (1) și lit. b) din art. 36³, menționăm că aceste reglementări reprezintă exerciții de creare a cadrului normativ național cu prevederi naționale specifice, cadrul de reglementare european lăsând la latitudinea statului aprobarea formelor organizatorico-juridice de antreprenoriat social, în baza necesităților sociale și a modelului de business aplicabil, în condițiile respectării descrierii noțiunii de „întreprindere socială” și criteriilor de identificare expuse *supra*.

Cu referire la modificarea lit. d), alin. (3) „alte facilități și scutiri de taxe și impozite, acordate de autoritățile administrației publice locale în condițiile legii” și completarea cu alin. (31) a art. 365 ”Măsuri de sprijin și încurajare a antreprenoriatului

⁵ COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR Inițiativă pentru antreprenoriatul social. Construirea unui ecosistem pentru promovarea întreprinderilor sociale în cadrul economiei și al inovării sociale, COM/2011/0682 final/

⁶ Comitetul Economic și Social European (CESE).

⁷ Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale

social”, menționăm că, modificarea propusă nu este o modificare de conținut, fiind doar o delimitare tehnică a lit. d), alin. (3) din art. 365 în două alineate separate.

Cu referire la completarea cu prevederi speciale privind scutirea întreprinderilor sociale de taxe, impozite locale și impozitul pe venit, prin completarea cu lit. e) a art. 15 și cu lit. k) a art. 295 a Codului Fiscal nr. 1163/1997, menționăm următoarele.

Politica fiscală în cadrul Uniunii Europene prevede dreptul exclusiv al statelor de a reglementa impozitarea directă la nivel national. Menționăm că, practicile europene⁸ evidențiază aplicarea scutirilor și facilităților fiscale bazându-se pe următoarele criterii expuse neexhaustiv: natura entității juridice care capătă statutul de întreprindere socială, forma organizatorico-juridică (asociație, fundație etc.), activitatea propriu-zisă a entității juridice sau deținerea statutului de întreprindere socială. Astfel, constatăm că propunerile expuse vin să completeze prevederile Legii nr. 845/1992, în speță alin. 1, art. 36⁵ „Măsuri de sprijin și încurajare a antreprenoriatului social” prin reglementarea în Codul fiscal a facilităților fiscale acordate pentru dezvoltarea antreprenoriatului social. Totodată, reieșind din măsurile propuse (scutirea de la impozitul pe venit și taxele locale), precum și din complexitatea procesului de examinare și operare a modificărilor în domeniu fiscal, inclusiv, din obligativitatea autorităților responsabile de a asigura consultări extinse privind acțiunile planificate pe termen mediu și lung, proiectul prenotat urmează a fi examinat și prin prisma Politicii bugetar-fiscale naționale aprobate, a impactului modificărilor propuse, cât și a prognozelor economice efectuate pe termen lung.

Cu referire la completarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, prin introducerea unui articol nou – art. 26¹ „Promovarea participării întreprinderilor sociale în achiziții publice”, expunem următoarele.

În contextul examinat, menționăm că Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice este un act național armonizat și asigură transpunerea prevederilor Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. Cadrul național a transpus prevederile europene privind regimurile speciale de achiziții (Titlul III), achizițiile în cazul serviciilor sociale și a altor servicii specifice (art. 7), lista serviciilor (Anexa nr. XIV), contractele rezervate (art. 20), cât și prevederile privind parteneriatul pentru inovare (art. 31). Totodată, conform cadrului national existent, determinarea celui mai bun raport calitate-preț/calitate-cost, are loc pe baza unor factori de evaluare care includ aspecte calitative, de mediu și/sau sociale în legătură cu obiectul contractului de achiziții publice/acordului-cadru. Aceste prevederi permit autorității contractante să acorde o importanță mai mare valorii sociale sau rezultatului așteptat de la furnizorul de servicii decât prețul oferit de oferta participanților. În cadrul reformei achizițiilor publice, a fost asigurată valorizarea mai eficientă a calității în atribuirea contractelor, mai ales în

⁸ SOCIAL ENTERPRISES AND THEIR ECOSYSTEMS IN EUROPE: Comparative synthesis report, European Union, 2020, pag. 92-94.

cazul serviciilor sociale și de sănătate, totodată fiind transpuse prevederile privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice rezervate de către Guvern, unor ateliere protejate și întreprinderi sociale de inserție, pentru ca principiile de nediscriminare, egalitate de tratament și transparență la angajare, să fie pe deplin respectate. În context, menționăm că propunerile de modificare expuse în proiectul legii examinat nu vin să transpună direct careva norme europene, însă prevăd expres valori stabilite propuse pentru a fi luate în considerare la evaluarea ofertelor. Astfel, menționăm că, cadrul normativ național asigură aplicarea principiului nediscriminării și transparenței în procesul de achiziții, iar autoritatea contractantă poate stabili, pe lângă preț, și alte cerințe, ce vor fi luate în considerare la evaluarea ofertelor de prețuri. În acest caz, în cererea ofertelor de prețuri se indică fiecare cerință de acest fel și valoarea relativă a acesteia. Totodată, autoritatea contractantă nu poate admite modificări ale ofertei, inclusiv, ale prețului ei, ce ar face ca oferta să corespundă unor cerințe cărora inițial nu le corespundea.

În concluzie, ca urmare a analizei reglementărilor propuse prin proiectul național, constatăm că acestea nu au ca scop transpunerea directă a unor prevederi UE de pe segmentul legislativ al antreprenoriatului social, iar modificările și completările propuse prin proiect nu contravin legislației UE în domeniu, reprezentând exerciții de creare a cadrului normativ național cu prevederi naționale specifice euro-conforme.

Menționăm că, analiza Centrului nu privește elemente de oportunitate ale soluțiilor de drept intern consacrate, implementare, tehnică legislativă sau impact financiar, care nu intră în competență sa, ci exclusiv în competența ministerului de profil, respectiv a celorlalți actori.

/semnat electronic/

Șef Centru

Natalia SUCEVEANU

Digitally signed by Suceveanu Natalia
Date: 2021.08.25 16:45:17 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



*Ex: Eugenia Munteanu, email: eugenia.munteanu@gov.md
Tel: 022-250-426.*