



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 15/17.04.18
CEB

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

Nr. 06/a-3578 din 24.06. 2019
La nr. 45 din 17.04.2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege cu privire la modificarea articolului 4 din Legea nr. 93 din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director interimar

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	805	
"16"	06	2019
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5895 din 24.06.2019

la proiectul de lege cu privire la modificarea articolului 4 din Legea nr.93 din 15.07.1998 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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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."

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Aprobarea extinderii termenului pentru desfășurarea activităților menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa Legii nr. 93 din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător până la data de 31 decembrie 2022 pentru titularii de patentă va permite asigurarea continuității activităților prevăzute, drept garanție socială pentru obținerea veniturilor pentru deținătorii de patentă”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune ca activitatea de comerț cu amănuntul la tarabe, teighele, tonete, în chioșcuri (gherete), pavilioane și din autovehicule, precum și comerțul cu produse alimentare și mărfuri ușor alterabile autohtone să se poată desfășura de către persoanele fizice în baza patentei de întreprinzător până la data de 31.12.2022.

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

Proiectul promovează interesele persoanelor fizice care practică sau intenționează să practice activitate de întreprinzător în baza patentei. Interesul esențial promovat prin proiect constă în acordarea posibilității legale persoanelor fizice de a practica comerțul în baza patentei până la data de 31.12.2022.

Regimul juridic al patentei de întreprinzător a fost instituit ca o treaptă inițială a modului de legalizare a afacerii, de la care persoanele urmau să treacă la alte forme legale a activității de întreprinzător. Acest regim juridic reprezintă o excepție de la cadrul legal fiscal și antreprenorial tradițional.

Astfel, prelungirea repetată a termenului existenței acestui tip de activitate contravine intereselor

publice economice în circumstanțele în care, patenta reprezintă o formă de activitate ce depășește realitatea și condițiile actuale impuse de legislație, fiind atractivă pentru acte de evaziune fiscală și evitarea controalelor din partea statului, asemenea deficiențe constituind bariere în fața dezvoltării economice a țării.

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”.*

Autorii analizează în nota informativă, cu preponderență, condițiile care au impus elaborarea proiectului și doar unele efecte pentru deținătorii patentei de întreprinzător.

Cu toate acestea, proiectul nu a fost analizat prin prisma politicilor economice ale statului. Nu au fost analizate circumstanțele care determină prelungirea „valabilității” regimului juridic al patentei de întreprinzător cu încă 3 ani, având în vedere faptul că acest regim a fost instituit ca o etapă intermediară pentru ca persoanele fizice să-și încadreze activitățile aducătoare de venituri în una din formele legale de practicare a activității de întreprinzător: ca persoane fizice sau juridice.

Totodată, lipsește o analiză detaliată tangențial la posibilitatea tuturor persoanelor fizice de a obține patente, or proiectul se referă nu doar la titularii actuali de patentă, dar și la persoanele care nu dețin patentă. În acest context, se impune completarea notei informative și fundamentarea proiectului prin realizarea unei expertize economice.

Prin urmare, informațiile expuse în nota informativă referitoare la posibilitatea desfășurării activității de comerț până la 31.12.2022 de către persoanele fizice 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”.*

În corespundere cu informațiile din nota informativă „*Implementarea prevederilor proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare”.*

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

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".

Potrivit pct. 2 alin. (3) al anexei nr. 1 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice, nota informativă nu conține 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 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prevederile proiectului nu corespund, în parte, obiectivelor stabilite de Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.685/2013, conform căreia statul este obligat să ia măsurile necesare în vederea dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova, fiind promovate ideile de încurajare a persoanelor de a desfășura activitatea de întreprinzător prin obținerea unei forme organizatorico-juridice.

Totodată, la acest capitol sunt relevante prevederile art.12 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31.10.2003 și ratificată prin Legea nr.158 din 06.07.2007, potrivit cărora fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsuri pentru

prevenirea corupției implicând sectorul privat, întărirea normelor de contabilitate și audit în sectorul privat și, dacă este cazul, prevederea de sancțiuni civile, administrative sau penale eficiente, proporționale și punitive, în caz de nerespectare a acestor măsuri. Măsurile care permit atingerea acestor obiective pot include, promovarea transparenței între entitățile private, inclusiv, dacă este cazul, a măsurilor privind identitatea persoanelor fizice și juridice implicate în înființarea și în gestiunea societăților; prevenirea folosirii improprii a procedurilor de reglementare a entităților private, inclusiv a procedurilor privind subvențiile și licențele acordate de către autoritățile publice pentru activități comerciale etc.

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

În mod direct, proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice. Însă, urmare a implementării proiectului, subdiviziunile Serviciului Fiscal de Stat și, după caz, primăriile, vor avea obligația de a prelungi patentele de întreprinzător sau de a elibera patente noi la întrunirea condițiilor prevăzute de Legea 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 -
Articolul I din proiect <i>„Articolul I. Articolul 4 din Legea nr. 93 din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător [...], se completează cu alineatul (1/3) după cum urmează: (1/3) Desfășurarea activităților menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la prezenta lege se permite până la data de 31.12.2022”.</i>
Obiecții: Proiectul nu corespunde obiectivelor stabilite de Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.685/2013, conform căreia statul este obligat să ia măsurile necesare în vederea dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova, fiind promovate ideile de încurajare a persoanelor de a desfășura activitatea de întreprinzător prin obținerea unei forme organizatorico-juridice. Totodată, prin proiect se urmărește oferirea posibilității persoanelor fizice de a desfășura activitate de comerț în baza patentei până la data de 31.12.2022. Factorul de risc care rezultă din această propunere constă în faptul că specificul activității de întreprinzător în baza patentei prezintă o serie de problematice referitoare la evidența activității, a produselor și a veniturilor etc. În acest context, insuficiența mecanismelor juridice de control și supraveghere, prezența facilităților fiscale, generează riscul dezvoltării unor afaceri complexe dezvoltate sub protecția regimului juridic al patentei de întreprinzător. În consecință,

proiectul va aduce beneficii pe termen scurt și doar pentru o anumită categorie de persoane, iar pe termen lung poate aduce prejudicii economiei Republicii Moldova.

Prevederea expertizată are și un caracter discriminatoriu, deoarece aceasta creează o situație în avantajul titularilor de patentă și în dezavantajul celorlalte persoane fizice înregistrate ca întreprinzători individuali sau au constituit societăți comerciale. Adăugător, se mai menționează faptul că posibilitatea de a desfășura comerț în baza patentei a fost extinsă de mai multe ori (31.12.2018; 31.12.2019), fapt care erodează din predictibilitatea actului normativ.

Temerea acestui proiect constă în faptul că poate genera sentimente de nedreptate în societate și crea dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

Recomandări:

Persoane fizice care doresc să practice activitate de întreprinzător se pot înregistra ca întreprinzători individuali sau pot constitui societăți comerciale, respectiv se recomandă nepromovarea proiectului.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii
- Stimularea concurenței nelocale
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

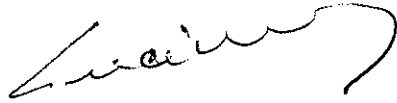
Prin proiect se propune ca activitatea de comerț cu amănuntul la tarabe, teighele, tonete, în chioșcuri (gherete), pavilioane și din autovehicule, precum și comerțul cu produse alimentare și mărfuri ușor alterabile autohtone să se poată desfășura de către persoanele fizice în baza patentei de întreprinzător până la data de 31.12.2022, la moment fiind în viagoare termenul limită de 31.12.2019.

Proiectul promovează interesele persoanelor fizice care practică activitatea de întreprinzător în baza patentei sau intenționează să practice activitate de întreprinzător în baza patentei, însă poate periclita interesele publice economice în circumstanțele în care activitatea în baza patentei este atractivă pentru acte de evaziune fiscală, evitarea raportării fiscale, evitarea controalelor din partea statului ș.a. La elaborarea proiectului au fost respectate parțial rigorile de transparență, lipsește analiza impactului de reglementare, iar nota informativă nu conține argumente suficiente pentru promovarea proiectului.

Factorul de risc care rezultă din prevederile proiectului constă în faptul că specificul activității de întreprinzător în baza patentei prezintă o serie de problematice referitoare la evidența activității, a produselor și veniturilor etc. În acest context, insuficiența mecanismelor juridice de control și supraveghere, prezența facilităților fiscale, generează riscul comiterii actelor de corupție și a evaziunii fiscale.

Reieșind din cele expuse, autorul urmează să revizuiască oportunitatea promovării proiectului prin prisma celor constatate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

24.06.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal