



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/a-1366 din 27.02 2018
La nr. 33 din 13.02.2018

Parlamentul Republicii Moldova

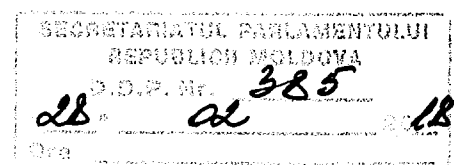
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 93 din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 376





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4796 din 27.02.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.93-XIV din 15 iulie 1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.3 alin.(6/2), art.4)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."*

Textul proiectului și nota informativă au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului www.parlament.md la data de 13.02.2018, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de lege nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului, 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.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale, stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat *„cu scopul de a asigura continuitatea activității titularilor de patentă și a susține micii întreprinzători, activitate bazată pe tip familial, formată de 1 sau 2 persoane caracteristic Republicii Moldova”*.

Adăugător se mai menționează că *„Scopul acestui proiect de lege este protejarea activităților în baza patentei de întreprinzător pentru persoanele ce dispun de resurse financiare limitate, dar ar dori să dezvolte o afacere, avantajele fiscale ale acestuia fiind mai mult decât evidente”*.

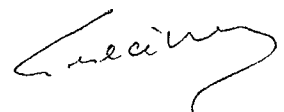
Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune asigurarea dreptului deținătorilor de patentă de a comercializa produse și bunuri în locurile autorizate de administrația publică locală și extinderea termenului de activitate în baza patentei, pentru practicarea comerțului, până la 31.12.2022.

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 activitate de întreprinzător în baza patentei. Interesul esențial promovat prin proiect constă în acordarea posibilității legale titularilor de patentă 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.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Autorii analizează în nota informativă efectele proiectului doar pentru deținătorii patentei de întreprinzător menționând faptul că „această modificare va oferi dreptul patentarilor de a activa legal în continuare, menținerea locurilor de muncă existente și asigurarea creșterii volumului de vânzări pe piața internă de consum". Totodată, se mai menționează faptul că „la situația din 31.12.2016 au fost valabile 11454 patente în domeniul „Comerțul cu amănuntul”, ceea ce constituie 65,32% din totalul patentelor valabile”.

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 4 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.

Prin urmare, informațiile expuse în nota informativă referitoare la prelungirea termenului desfășurării activității de comerț până la 31.12.2022 de către titularii de patentă nu justifică pe deplin promovarea proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

În corespundere cu informațiile din nota informativă „Acest proiect de lege nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul de stat”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ

reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

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".*

Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea de întreprinzător a persoanelor titulare de patentă, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "*textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

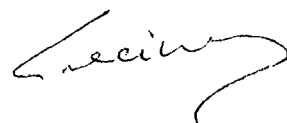
h) se evită tautologiile juridice; [...]"

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

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 la îndeplinirea 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 -
Articol unic, alineatul 2 <i>„2. La articolul 4 alineatul (1¹), sintagma „până la data de 31 decembrie 2018” se substituie cu sintagma „până la data de 31 decembrie 2022”.</i>
Obiecții: Inițial, se menționează faptul că 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 dispoziția de la alin. 1) al articolului 1, se urmărește oferirea posibilității persoanelor titulare de patentă pentru a desfășura activitate de comerț pentru încă 4 ani. 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 veniturilor etc. Autorii menționează în notă faptul că „Scopul acestui proiect de lege este protejarea activităților în baza patentei de întreprinzător pentru persoanele ce dispun de resurse financiare limitate, dar ar dori să dezvolte o afacere, avantajele fiscale ale acestuia fiind mai mult decât evidente”. În acest context, insuficiența mecanismelor juridice de control și supraveghere, prezența facilităților fiscale, generează riscul dezvoltării unor afaceri complex 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 va 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. Or, în cazul adoptării proiectului, vor beneficia de facilitățile patentei doar acele persoane fizice care la data de 31.12.2016 dețineau patentă. De asemenea, proiectul este discriminatoriu și față de persoanele fizice înregistrate ca întreprinzători individuali sau au constituit societăți comerciale. Temerea acestui proiect constă în faptul că poate genera sentimente de nedreptate în societate și crea dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

Recomandări:

Excluderea normei din proiect.

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

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

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

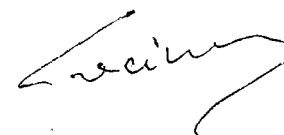
IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune asigurarea dreptului deținătorilor de patentă de a comercializa produse și bunuri în locurile autorizate de administrația publică locală și extinderea termenului de activitate în baza patentei, pentru practicarea comerțului, până la 31.12.2022.

Proiectul promovează interesele persoanelor fizice care practică activitatea 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.

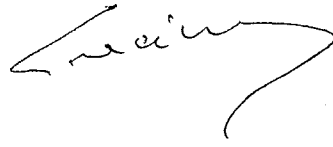
Factorul de risc care rezultă din prevederile proiectului constă în faptul că specificul activității de întreprinzător în baza patentei prezintă o serie de problematici referitoare la evidența activității, a produselor și veniturilor etc. În acest context, insuficiența mecanismelor juridice de control 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.



27.02.2018

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ilie Creciun', with a long, sweeping flourish extending to the right.