



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



R. 93/30.03.21
CEB

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

Nr. 06/2-2338 din 13.04.2021

La nr. 93 din 30.03.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr.845/1992, Codul fiscal nr.1163/1997 și nr.131/2015).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>290</u>		
"14"	<u>04</u>	<u>2021</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7218 din 12.04.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr. 845/1992, Codul fiscal nr.1163/1997 și nr.131/2015)

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 cu privire la 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, *„Scopul prezentului proiect este introducerea unor stimulente suplimentare pentru întreprinderile sociale și anume a) scutirea de la impozitele și taxele locale b) scutirea de la impozitul pe venit și c) discriminarea pozitivă în procesul de achiziții publice”*. *„Prin implementarea acestei modificări se mizează pe dezvoltarea și stimularea creării și dezvoltării întreprinderilor sociale și a întreprinderilor sociale de inserție, astfel contribuind semnificativ la creșterea favorabilă a incluziunii, punând accentul pe latura umană, acestea întărind sentimentul de coeziune socială și promovând binele comun”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 3 legi: Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Codul fiscal și Legea privind achizițiile publice, în contextul reglementării activității întreprinderilor sociale. În acest sens, se propune acordarea statutului de întreprindere socială organizațiilor necomerciale care desfășoară activitate economică și respectă criteriile de calificare fără a le obliga să fondeze o societate comercială. Potrivit proiectului, urmează ca întreprinderile sociale să fie scutite de taxele și impozitele locale, precum și de impozitul pe venit. Totodată se propune promovarea participării întreprinderilor sociale la achizițiile publice prin majorarea din oficiu a rentabilității ofertelor acestora ce le va putea asigura un avantaj competitiv față de ceilalți ofertanți.

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 urmărește satisfacerea intereselor întreprinderilor sociale implicate în activitatea de antreprenoriat social care, potrivit art. 36/1 alin. (1) din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, este o activitate orientată spre îmbunătățirea condițiilor de viață și oferirea de oportunități persoanelor din categoriile defavorizate ale populației prin consolidarea coeziunii economice și sociale, inclusiv la nivelul colectivităților locale, prin ocuparea forței de muncă, prin dezvoltarea serviciilor sociale în interesul comunității, prin creșterea incluziunii sociale.

Totodată, prin proiect se urmărește asigurarea implementării prevederilor Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile comerciale care la art. 6 alin. (2) stipulează următoarele: *„Organizația necomercială este în drept să desfășoare activitate economică, inclusiv de antreprenoriat social. Activitatea economică poate fi exercitată fie nemijlocit de către organizația necomercială, fie prin constituirea persoanelor juridice cu scop lucrativ”*.

Prin urmare, prevederile proiectului nu contravin interesului public.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Cu toate acestea, se remarcă faptul că în notă lipsesc careva studii sau analize concluziile cărora au condus anume la propunerile din proiect. Spre exemplu, potrivit proiectului în cazul achiziției publice în baza criteriului celui mai bun raport calitate-preț, întreprinderii sociale îi va fi oferit din oficiu un punctaj suplimentar în valoare de 10% din punctajul total acumulat, iar întreprinderii sociale de inserție - 20%. Respectiv, este incertă sursa calculului acestor valori și cum acestea vor influența rezultatele procesului de achiziție publică.

Așadar, este necesar ca nota să fie completată cu argumente și explicații referitoare la soluțiile propuse pentru promovarea intereselor întreprinderilor sociale.

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”.*

La compartimentul nr. 5 din nota informativă sunt menționate următoarele: „*Proiectul dat nu presupune careva pierderi la bugetul public național și nu se anticipează dificultăți în implementarea acestuia. Venitul ratat din neîncasarea imediată la bugetul de stat a mijloacelor financiare din impozitul pe venitul reinvestit, se vor întoarce la buget ulterior prin impozite directe și/sau indirecte din profitul întreprinderilor care vor reuși să se dezvolte și să prospere cu pași mai rapizi. Astfel, aceasta este o investiție de durată nu doar în dezvoltarea și stimularea întreprinderilor sociale și întreprinderilor sociale de inserție, dai și în prosperitatea financiară a statului”.*

În mod direct, implementarea proiectului prenotat nu presupune alocarea de mijloace financiare din bugetul de stat. Proiectul, însă, are un impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat și la bugetele autorităților publice locale.

În acest sens, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. Astfel, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*”. În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a stabilit că „*legiutorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea*

veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor".

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la 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".

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."*

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea întreprinderilor sociale ce desfășoară activitate antreprenorială, 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 nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul vizează activitatea autorităților publice locale, deoarece acestea nu vor mai putea percepe taxele locale de la întreprinderile sociale. Totodată, proiectul reglementează activitatea autorităților

contractante, care vor trebui să promoveze participarea întreprinderilor sociale la achizițiile publice prin acordarea stimulentele reglementate în proiect.

Normele ce reglementează activitatea entităților publice nu constituie factori de risc, însă acestea urmează a fi argumentate mai temeinic în nota informativă, cu analiza impactului proiectului asupra activității economico-financiare a acestor entități publice.

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.

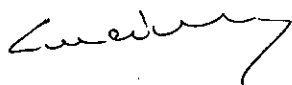
III. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 3 legi: Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Codul fiscal și Legea privind achizițiile publice, în contextul reglementării activității întreprinderilor sociale. În acest sens, se propune acordarea statutului de întreprindere socială organizațiilor necomerciale care desfășoară activitate economică și respectă criteriile de calificare fără a le obliga să fondeze o societate comercială. Potrivit proiectului, urmează ca întreprinderile sociale să fie scutite de taxele și impozitele locale, precum și de impozitul pe venit. Totodată se propune promovarea participării întreprinderilor sociale la achizițiile publice prin majorarea din oficiu a rentabilității ofertelor acestora ce le va putea asigura un avantaj competitiv față de ceilalți ofertanți.

Nota informativă nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, în condițiile în care acceptul Guvernului este obligatoriu pentru adoptarea proiectului. De asemenea, nota este lipsită de argumente și explicații referitoare la soluțiile propuse pentru promovarea intereselor întreprinderilor sociale, în special cele care vizează activitatea entităților publice.

În concluzie, deși proiectul în redacția parvenită la efectuarea expertizei anticorupție nu conține factori de risc care să genereze riscuri de corupție, totuși pentru promovarea argumentată a proiectului se recomandă completarea notei informative prin prisma analizei expuse în Raportul de expertiză anticorupție.

12.04.2021



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

