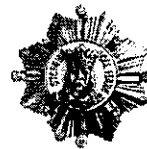




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-6654 din 11.11.2022

La nr. 406 din 03.11.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.4 alin.(1/3)).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>2743</u>	
" <u>14</u> "	<u>11</u> 20 <u>22</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8323 din 10.11.2022

la proiectul de lege privind modificarea Legii nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.4 alin.(1/3))

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 RM, iar autor nemijlocit este Deputați 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."*

Proiectul, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6238/language/en-US/Default.aspx> Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82

din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop 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.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul titularilor de patente, care în virtutea adoptării amendamentelor propuse, vor putea activa în regimul juridic actual până la data de 31 decembrie 2024. Este apreciabil efortul autorilor depus întru minimalizarea susținerea categoriei prenotate. Totodată, Statul prin intermediul exponenților săi trebuie să asigure în mod echilibrat reglementarea activității economice, promovînd cultura antreprenorială și evitînd avansarea prin lege a intereselor individuale/grup, în detrimentul interesului general al societății recunoscut de stat, în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei.

Reglementarea activității de întreprinzător are loc cu respectarea obligatorie a principiilor:

- previzibilității reglementării activității de întreprinzător;
- echitabilității (proportionalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

În acest sens fiind relevante atît prevederile legii-cadru cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20.07.2006, cît și exigențele de tehnică legislativă statuate de prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Astfel, revizuirea și excluderea restricțiilor în cauză "pe ultima sută de metri" poate constitui o încălcare a principiilor transparenței și previzibilității în reglementarea activității de întreprinzător, egalității în drepturi și egalității intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător. Prin urmare, adoptarea proiectului în redacția propusă poate prejudicia atît interesele legitime ale titularilor de patentă care deja s-au racordat la restricțiile stabilite anterior, cît și interesele altor agenți economici care nu dispun de asemenea regim fiscal.

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".*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea sau numele autorului și a participanților* la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat și înaintat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, în conformitate cu art.47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996, în colaborare cu Fondul ONU pentru Populație din Moldova, UN Women, UNICEF și GIZ Moldova);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite* (până în prezent Ministerul Economiei nu a venit cu o nouă modalitate de activitate agreată de micii antreprenori, iar patentă de întreprinzător este una din cele mai simple căi de desfășurare a activității legale și de obținere a unui venit, astfel, cetățenii Republicii Moldova își doresc ca statul să le ofere posibilitatea de a munci acasă);
- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (modificarea termenului de activitate în bază de patentă până la 31 decembrie 2024);
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);
- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (proiectul este corelat cu prevederile actelor legislative în vigoare, care se află în conexiune iar modificarea propusă nu afectează concepția generală sau caracterul unitar al actului legislativ amendat, însă, va fi necesară elaborarea și aprobarea de către Guvern a unor completări în actele normative existente pentru implementarea prevederilor Proiectului).

Situația economică precară atât la nivel național cât și individuală a fiecărui cetățean nici într-un caz nu poate și nu trebuie să fie neglijată. Totodată, fiecare inițiativă legislativă înaintată forului legislativ pentru dezbateri, trebuie să se încadreze în cadrul de politici pe termen lung și să coreleze cu acesta pentru a asigura coerența politicilor elaborate și relevanța inițiativelor prezentate. Totodată, ținând cont de riscurile evidențiate în prezentul raport de expertiză (compatibilitatea I.4., III), cât și ținând cont de experiența anterioară a CNA în contextul expertizării inițiativelor excluderea restricțiilor de practicare a unor genuri de activitate în baza patentei de întreprinzător, accentuăm faptul că argumentarea propusă de către autor întru promovarea intereselor unei categorii de cetățeni nu este suficient de judicioasă.

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*”. Potrivit autorului, adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege nu implică cheltuieli suplimentare la bugetul de stat.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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 cît 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

Amendamentele propuse nu corelează cu prevederile documentelor strategice de dezvoltare națională (Hotărîrea Guvernului 2012-2020 nr.685 din 13 septembrie 2012) și cu standardele internaționale în domeniul prevenirii corupției (Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției; Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directoare pentru 3 lupta împotriva corupției). Aspectele date a fost analizate detaliat în conținutul compartimentului III al raportului de expertiză anticorupție – cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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

Prevederile proiectului stabilesc nu expres norme de reglementare a activității agenților publici și a entităților 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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>Art. I</p> <p>Art. I – Legea nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.72-73, art.485) cu modificările ulterioare se modifică după cum urmează: Articolul 4 alineatul (1³) va avea următorul cuprins: ”(1³) Desfășurarea genurilor de activitate menționate <u>la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la prezenta lege se permite pînă la data de 31 decembrie 2024</u> numai pentru titularii de patentă care, la data de 31 decembrie 2022, vor deține patente pentru genurile de activitate respective.”</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Regimul juridic al patentei de întreprinzător a fost instituit ca o treaptă inițială a modului de legalizare a afacerii și excepție de la regimul fiscal general aplicabil. Astfel, pentru a realiza o trecere de la modelul de dezvoltare economică bazat pe conșum la o nouă paradigmă ajustată tendințelor economice mondiale și practicilor pozitive a altor state, a fost elaborat și implementat cadrul de politici pe termen lung și mediu privind dezvoltarea întreprinderilor micro, mici și mijlocii (în continuare – IMM-uri) din Republica Moldova (Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și</p>

mijlocii pentru anii 2012-2020 nr.685 din 13 septembrie 2012). În contextul dat, au fost promovate ideile de încurajare a titularilor de patentă de a desfășura activitatea de întreprinzător prin obținerea unei forme organizatorico-juridice. Potrivit statisticii disponibile pe pagina oficială a ODA, numărul IMM înregistrat în RM a crescut exponențial în ultimii ani, fapt care denotă tendința antreprenorilor de a se conforma la cadrul juridic general și restricțiilor stabilite anterior de către legiuitor.

Desfășurarea activității de întreprinzător în baza patentei nu impune înregistrarea de stat a titularului acesteia/primirea licenței și 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.

Potrivit art.12 al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției: *“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 [...]”*;

În aceeași ordine de idei, conform Rezoluției (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției: *“Autoritățile vor asigura ca legislația fiscală și autoritățile responsabile de implementarea acesteia să contribuie la combaterea corupției într-un mod cât mai eficient și coordonat, în special prin neacordarea facilităților fiscale, prin legi sau practici administrative, care ar putea fi utilizate pentru extragerea de mită și alte avantaje neloiale și contravenționale.*

Recomandări:

Ținând cont de insuficiența mecanismelor de supraveghere/control a activității agenților economici/titularilor de patentă și în contextul multiplelor riscuri de corupție aferente procesului dat, se impune necesitatea optării pentru alte forme organizatorico-juridice.

Totodată, se recomandă participarea activă în elaborarea documentelor strategice de dezvoltare a sectorului IMM pentru 2021-2025, cu supunerea viziunii sale unor dezbateri ample și ajustarea acesteia astfel încât aceasta să contribuie echilibrat la dezvoltarea economică durabilă a statului pe de o parte, și bunăstarea cetățenilor pe de altă parte.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este ajustarea și punerea în aplicare a cadrului legal privind patenta de întreprinzător la cerințele prevăzute de Legea cu privire la serviciile alternative de îngrijire a copilului.

Prezentul raport de expertiză anticorupție abordează inițiativa de amendare a prevederilor Legii nr.93 din 15 iulie 1998 în speță ce vizează practicarea unor genuri de activitate în baza patentei de întreprinzător în cauză în mod consecvent, cu susținerea poziției expuse anterior la subiectul dat (https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5043; https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5750; https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5817; https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=6191; https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=7824).

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Situația economică precară atât la nivel național cât și individuală a fiecărui cetățean nici într-un caz nu poate și nu trebuie să fie neglijată. Totodată, fiecare inițiativă legislativă înaintată forului legislativ pentru dezbateri, trebuie să se încadreze în cadrul de politici pe termen lung și să coreleze cu acesta pentru a asigura coerența politicilor elaborate și relevanța inițiativelor prezentate. Totodată, ținând cont de riscurile evidențiate în prezentul raport de expertiză (compatimentul I.4., III), cât și ținând cont de experiența anterioară a CNA în contextul expertizării inițiativelor excluderea restricțiilor de practicare a unor genuri de activitate în baza patentei de întreprinzător, accentuăm faptul că argumentarea propusă de către autor întru promovarea intereselor unei categorii de cetățeni nu este suficient de judicioasă.

Amendamentele propuse nu corelează cu prevederile documentelor strategice de dezvoltare națională (Hotărârea Guvernului 2012-2020 nr.685 din 13 septembrie 2012) și cu standardele internaționale în domeniul prevenirii corupției (Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției; Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției).

Astfel, revizuirea și excluderea restricțiilor în cauză poate constitui o încălcare a principiilor transparenței și previzibilității în reglementarea activității de antreprenzător, egalității în drepturi și egalității intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător. Prin urmare, adoptarea proiectului în redacția propusă poate prejudicia atât interesele legitime ale titularilor de patentă care deja s-au racordat la restricțiile stabilite anterior, cât și interesele altor agenți economici care nu dispun de asemenea regim fiscal.

10.11.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector superior

