

08 Iunie 2011, nr. 482

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.93-XIV din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.1, 3, 31, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1170 din 16 Mai 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr.93-XIV din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător (art.1, 3, 31, ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege ordinară, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Scopul promovării proiectului este îmbunătățirea condițiilor de activitate în baza patentei de întreprinzător. În același timp, proiectul propus impune o limită de 12 metri pătrați pentru activitățile de comerț cu amănuntul, stabilește o formă de patentă de familie pentru membrii de familie de gradul I și propune revenirea la patenta pentru creșterea și comercializarea florilor.

Limita de 12 metri pătrați pentru comerțul cu amănuntul nu este întocmai cu scopul declarat în lege de a asigura îmbunătățirea condițiilor de activitate pentru deținătorii de patentă de întreprinzător, ci din contra elimină o serie de participanți pe piața de comerț cu amănuntul care dispun de spații comerciale mai mari. Aspectul social declarat al proiectului de lege nu corespunde cu efectele pe care acesta le produce. Limitele patentei sunt deja stabilite prin intermediul veniturilor din vizări de maximum 300 mii lei. Includerea acestui criteriu nou va scoate din circuit o serie de deținători de patente și va duce la consecințe sociale negative, precum ar fi cheltuieli suplimentare pentru reamenajarea spațiilor comerciale sau alternativ trecerea la o altă formă de organizare juridică cu scop de profit (I.I., SRL etc.).

Patenta pentru familie, prin care în esență se stabilește posibilitatea de a activa într-un domeniu pentru deținătorul de patentă și pînă la 3 membri de familie de gradul I constituie în sine o posibilitate pentru cetățeni să practice o afacere de familie, fără a emite patente suplimentare, cu singura condiție că cuantumul taxei lunare este cu 50% mai mult decît în cazul patentei eliberate pentru o singură persoană. Deși aparent promovează afacerile de familie, proiectul de lege nu ia în calcul faptul că sunt în continuare stabilite limite de 300 mii lei pentru deținătorii de patente, indiferent dacă sunt eliberate pentru o singură persoană sau pentru un grup care se află în relații de rudenie de gradul I. Această limitare, care nu este ajustată la scopurile proiectului limitează esențial din efectele proiectului de lege și nu sunt efective.

Restabilirea creșterii și comercializării florilor în calitate de activitate pentru patentă este o propunere limitată în efect comparativ cu scopul declarat de îmbunătățire a condițiilor de activitate în bază de

patentă. În continuare, scopul declarat este limitarea patentei la creșterea și comercializarea florilor crescute inițial. Acest lucru nu reiese din textul proiectului. În textul actual al legii poziția care a fost exclusă prin legea nr. 208-XVI din 07.07.2006 este formulată altfel "creșterea florilor și comercializarea lor". Scopul declarat de a oferi posibilitate doar deținătorilor de patente care cresc flori să le comercializeze nu reiese din textul proiectului de lege, dimpotrivă se stabilește o sintagmă care permite interpretarea următoare: fie creștere, fie comercializare, fie amîndouă, însă fără legătură dintre florile crescute și cele comercializate.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbatelor în plenul legislativului. Întrucît Parlamentul nu a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. Argumentarea nu este suficientă. Sunt propuse modificări care nu corespund cu scopul declarat și nu sunt luate în calcul efectele acestor modificări pentru domeniul fiscal și social.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Pentru cazul concret al patentei de întreprinzător nu există standarde UE care ar putea fi comparate.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Implementarea proiectului va necesita ajustări pentru sistemul actual de evidență și eliberare a petentelor de întreprinzător, întrucît vor fi incluși și membrii de familie pentru unele categorii de patente, sistemul fiscal va necesita să fie și el ajustat. Nota informativă nu conține careva fundamentare economică sau financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Sunt promovate interesele comercianților de flori, nu și a producătorilor. Justificarea adusă în proiect nu este conformă cu formularea prezentă în proiectul de lege.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul de lege limitează semnificativ domeniul de aplicare al patentei de întreprinzător pentru comercianții cu amănuntul, întrucît limitează spațiul de comercializare la 12 mp. În același timp, nu este justificată intervenția de limitare a comercianților cu amănuntul, deși deja există o sumă maximă a veniturii stabilită pentru deținătorii de patente.

Interesul public nu este afectat de lipsa acestei prevederi, o impunere adițională ar limita doar domeniul de activitate al comercianților cu amănuntul, nu și va aduce careva beneficii sau va fi în corespundere cu interesul public general.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt

concurrente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

Sunt utilizați termeni de genul "unor membri ai familiei acestuia de gradul unu", care nu sunt conformi tehnicii legislative.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articolul 3 (1)	„Articolul 3 ¹ . Patenta de întreprinzător pentru familie (1) Patenta de întreprinzător pentru familie reprezintă patenta care atestă dreptul de a desfășura genul de activitate de întreprinzător indicat în ea nu doar titularului patentei, ci și unor membri ai familiei acestuia de gradul unu. (2) Toți membri ai familie titularului, care vor desfășura activitatea împreună cu titularul patentei, urmează a fi incluși (menționați) în patenta. Numărul acestora nu poate depăși 3 persoane. (3) Patentă de întreprinzător pentru familie nu poate fi eliberată pentru desfășurarea genurilor de activitate enumerate la pozițiile 2.1, 2.2, 2.5, 2.6, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.16 din anexa la prezenta lege. (4) Impozitarea obligatorie a activității în baza de patentă de întreprinzător pentru familie și impunerea fiscală se aplică doar față de titularul patentei. (5) Taxa lunară pentru patentă de întreprinzător pentru familie este cu 50% mai mare decît taxa lunară pentru patentă prevăzută la prezenta lege, indiferent de numărul membrilor familie incluși în ea.”	Expresia "unor membri ai familiei de gradul unu" este prea generală și pasibilă de interpretare. Impunerea fiscală ține doar de titularul patentei, ceea ce presupune sume mai mici pentru bugetul de stat. Impunerea sub formă de impozit pe venit nu există în baza Codului Fiscal. Urmează să fie achitat TVA conform prevederilor aceluiași Cod. Multe din activitățile care sunt permise în baza prevederilor legii respective vor permite venituri și mai mari pentru sectorul de servicii care cade sub incidența petentei. În așa fel se va prejudicia interesul public general, în special cel ce ține de colectarea impozitelor. Starea de lucruri generată de permitere a patentelor în calitate de formă de antreprenariat în Moldova a limitat substanțial veniturile la bugetul de stat care s-ar fi obținut, dacă antreprenorii ar fi organizat forma lor juridică de activitate fie în calitate de întreprindere individuală, fie în calitate de societate cu răspundere limitată. Tendințele din ultimii ani de excludere a tipurilor de activități din domeniul de aplicare al legii nominalizate permite în termen mediu excluderea acestei forme de antreprenariat, care nu este cunoscută în cadrul practicilor din statele membre UE.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Norme irealizabile Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Proiectul de modificare al legii se propune a fi îmbunătățit substanțial, pentru a include doar tipurile de activități care sunt pasibile de susținere pentru producătorii locali, cum ar fi crescătorii de flori locale. Activități permise în cadrul patentei de familie cum ar fi transportul de mărfuri (p.2.3), servicii de frizerie și servicii cosmetice (p. 2.8), reparația locuințelor (p.2.20), darea în locațiune a locuințelor și caselor individuale de locuit (p. 2.35), organizarea disco-cluburilor (2.39) etc. vor fi respectiv practicate cu achitarea unei sume de 2 ori mai mică, decît cea care ar putea fi obținută prin patenta eliberată unei singure persoane. Suplimentar, trebuie menționat că unele genuri de activitate, cum ar fi și cele menționate mai sus sunt considerabil de profitabile și prin aceste reglementări excesiv de permissive s-ar putea pierde din veniturile la bugetul de stat.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm următoarele constatări principale privind proiectul legii care:

- nu corespunde scopurilor declarate în nota de fundamentare;
- conține reglementări restrictive pentru activitățile de comerț cu amănuntul, deși deja există o limitare sub formă de venit mediu de pînă la 25.000 MDL pe lună / 300.000 MDL pe an;
- permite pentru patenta de familie domenii de activitate suficient de profitabile, care pot fi incluse în categoria de activități pentru forma organizatorico-juridică de întreprindere individuală sau societate cu răspundere limitată, sau cel puțin să fie lăsate așa cum sunt în prezent sub formă de patentă individuală,
- declară interesul de a proteja crescătoriile de flori locale, însă prin reglementările distincte oferă posibilitatea de a practica fie comercializarea, fie creșterea și comercializarea florilor.

Proiectul urmează a fi definitivat, în special în partea ce ține de stabilirea scopurilor pe care le urmărește, care sunt diferite de cele declarate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției