**Nota informativă la proiectul de lege**

**pentru modificarea unor acte normative**

***(număr unic 255/MEI/2020)***

|  |
| --- |
| **1. Denumirea autorului şi, după caz, a participanților la elaborarea proiectului** |
| Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative este elaborat de către Ministerul Economiei și Infrastructurii. |
| **2. Condiţiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ şi finalităţile urmărite** |
| 1. ***Drept temei pentru elaborarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative au constituit condițiile și situațiile descrise în continuare.***   Astfel, prevederile relevante ale Acordului de Asociere RM-UE, care urmează a fi implementate, sunt următoarele:   1. art.54, care prevede că *„Părţile îşi dezvoltă şi îşi consolidează cooperarea care urmăreşte* ***îmbunătăţirea şi dezvoltarea regimului fiscal şi a administraţiei fiscale din Republica Moldova, inclusiv consolidarea capacităţii de colectare şi control*** *(…), pentru a asigura colectarea eficace a impozitelor şi* ***pentru a consolida combaterea fraudei fiscale şi a evaziunii fiscale****”;* 2. art.38, care prevede că *„Părţile cooperează pentru* ***a asigura un nivel înalt de protecţie a consumatorilor*** *şi pentru a se ajunge la compatibilitatea dintre sistemele lor de protecţie a consumatorilor”.*   Conform legislației naționale, proiectul de lege a fost elaborat întru executarea pct. 1.1.9 din Planul de acțiuni pentru anii 2017-2018 privind implementarea Strategiei de dezvoltare a comerțului interior al Republicii Moldova pentru anii 2014-2020 și a Planului de acțiuni, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.948/2013.  Anterior, pct.5.1 din Planul de acțiuni pentru anii 2014-2016 prevedea elaborarea unui studiu în vederea substituirii activității în baza patentei printr-un concept nou de activitate economică independentă, întemeiat pe introducerea impozitului unic pe volumul anual estimativ al operaţiilor comerciale (termen: 2016). Studiul a fost elaborat de INCE în 2016: conține recomandări generale, în baza experienței statelor CSI și europene, precum și 7 recomandări specifice pentru regimul patentei, inclusiv ținerea unei evidențe fiscale simple, eliberarea bonului de casă sau a unui cec (protecția consumatorului). Dintre acestea au fost executate 2 recomandări: limitarea vânzărilor și condiții speciale pentru categoriile vulnerabile de patentari. Conceptul de ”activitate independentă în comerț” a fost introdus în Codul fiscal (cap.102), în vigoare din 01.01.2017.  **1. Mecanismul de reglementare a activității de întreprinzător în baza patentei de întreprinzător (patenta) necesită optimizare, modernizare și îmbunătățire.**  Inițial, patentei i s-a atribuit rolul social de susținere a înființării și dezvoltării micro-întreprinderilor în conjunctura complicată de la sfârșitul anilor ’90, actualmente, odată cu dezvoltarea sectorului ÎMM, regimul antreprenorial și fiscal al patentei și-a pierdut din importanța economico-socială. Cu trecerea timpului, au fost exploatate prioritar deficiențele semnificative ale Legii nr.93/1998, care și astăzi generează *riscuri micro- și macroeconomice, inclusiv alimentează economia informală, favorizează evaziunea fiscală, afectează concurența loială, descurajează antreprenoriatul legal/transparent, nu protejează consumatorul.* În acest sens, lipsa instrumentelor legale de verificare a cerinței privind limita volumului vânzărilor și lipsa unui document care ar oferi consumatorului șansa de a-și proteja drepturile, conjugate cu lipsirea organelor de control de posibilitatea de a verifica activitatea titularilor de patentă, reprezintă doar unele aspecte ale problemei în cauză. Aceste (și alte) motive au stat la baza stabilirii obiectivului de modificare a regimului antreprenorial și fiscal, stabilit în *Strategia de dezvoltare a comerțului interior în Republica Moldova* pentru anii 2014-2020, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.948/2013. Obiectivul urma să fie atins prin implementarea acțiunii nr.1.1.9 din Planul de acțiuni pentru anii 2017-2018, care prevedea elaborarea modificărilor la Legea nr.93/1998. Concluzii similare au fost subliniate atât de Institutul Național de Cercetări Economice în *studiul privind patenta de întreprinzător*, elaborat în 2016, cât și de Ministerul Economiei și Infrastructurii, în *raportul de monitorizare din iulie 2018 privind implementarea Legii nr.93/1998.*  **2. Activitatea independentă, în formula actuală, nu a devenit o alternativă fezabilă la patenta în comerțul cu amănuntul.**  Analiza comparativă a cadrului legal privind patenta și activitatea independentă, efectuată la mai puțin de 3 ani de la punerea în vigoarea activității independente, a developat dezinteresul și rezistența majorității titularilor de patente de a migra către aceasta. Astfel, anul 2019, numărul titularilor care dețin cel puțin o patentă valabilă a constituit, conform datelor Serviciului Fiscal de Stat (SFS), peste 14 mii, dintre care circa 50% sunt pentru comerț, pe când numărul persoanelor fizice înregistrate la SFS ca *„activitate independentă”* a constituit cca 1.6 mii, la aceeași dată. Principala cauză a reticenței de a migra a fost (și rămâne) obligația de a utiliza echipamentul (mașina) de casă și control cu memorie fiscală (MCCMF) în activitatea independentă. Rezultatul a fost prelungirea periodică, de către Parlament, a termenului patentei în comerțul cu amănuntul, inclusiv prin instrumente politice, contrar raționamentelor economice și științifice.  **3. Legislația privind patenta și activitatea independentă a rămas în urma altor legi, care guvernează tangențial aceste domenii**.  Acest fapt creează incertitudini, dezechilibre și riscuri în implementarea acestei legislații. În rezultat avem costurile antreprenoriale, fiscale și administrative crescute, suportate, în primul rând, de persoanele fizice-antreprenori. În speță:  1) deși regimul său fiscal este prevăzut în Codul fiscal, *activitatea independentă* nu beneficiază de prevederi legale, care ar așeza această formă de antreprenoriat în rîndul întreprinzătorilor din Legea nr.845/1992 (similar altor forme, inclusiv patentei) și ar determina aspectele sale specifice;  2) deși există cadrul legal special privind funcționarea *ghișeului unic* (inclusiv Legea nr.235/2006, Legea nr.160/2011, Legea 161/2011), *patenta*, fiind actul permisiv stabilit în anexa nr.1, compartimentul II, pct.9 din Legea nr.160/2011, *nu este eliberată* prin ghișeul unic, conform procedurilor de eliberare, prelungire etc, prevăzute în legile menționate, spre beneficiul solicitanților. În aceeași logică, activitatea independentă poate fi inițiată după emiterea *dovezii de înregistrare* de către Serviciul Fiscal de Stat a persoanei fizice solicitante. Această dovadă este, în esență, un act permisiv, ce corespunde criteriului stabilit la art.4 alin.(1) lit.a) din Legea nr.160/2011, însă nu este prevăzută în Nomenclatorul actelor permisive, stabilit în anexa 1 la legea vizată și, respectiv, la fel, *nu este eliberată* prin ghișeul unic.  Totodată, procesele de înregistrare atît a calității de patentaș cît și a activității independente sunt anevoioase și presupun acțiuni irelevante procesului de înregistrare prin esență, precum ar fi prezentarea anumitor acte care atestă spre exemplu 1) calificarea sau 2) înregistrarea în anumite registre de stat. În primul caz este imposibilă verificarea autenticității actului din lipsa unei baze de date generice în acest sens, iar în cazul doi verificarea datelor privind persoana din diverse registre de stat urmează a fi automatizată, iar lipsa întrunirii anumitor criterii sau cerințe trebuie să devină temei de declarare a nulității calității persoanei (a înregistrării).  Prin crearea unor condiții foarte simple de înregistrare, inclusiv prin invocarea procedurii aprobării tacite, este posibilă considerarea posibilității excluderii patentei de întreprinzător din categoria actelor permisive. Prin prevederile proiectului se propune să fie înlocuit conceptul de cerere cu cel de declarare în vederea obținerii calității de patentaș și a activității independente. Declarația pe propria răspundere va reprezenta un act benevol al persoanei privind decizia de a desfășura o activitate de întreprinzător în anumite condiții și conformarea cerințelor stabilite de legislație pentru desfășurarea unei activității anume.  Verificarea ulterioară a respectării cerințelor pentru activitatea desfășurată se va efectua de către organele de control în temeiul Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și de către SFS pe domeniile de competență.  **4. Există dezechilibre și neclarități la implementarea Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, referitoare la**  1) *succesiunea obținerii patentei versus depunerea notificării privind inițierea activității de comerț* privind activitățile pentru care Legea nr.231/2010 cere notificarea respectivă și  2) *depunerea notificării prin resursa informațională în domeniul comerțului*, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1236/2018 cu privire la instituirea resursei informaționale în domeniul comerțului, elaborată în baza art.3 și art.15 alin.(3) din Legea nr.231/2010. Depunerea notificării de inițiere a activității de comerț presupune că aceasta este depusă de către o persoană care are dreptul de a desfășura activitate de întreprinzător, prin urmare persoana fizică urmează sa fie inițial înregistrată în calitate de întreprinzător.  **5. Există un dezechilibrul fiscal, care se atestă la impozitarea patentei comparativ cu alte forme ale afacerii,** manifestat prin ne-revizuirea, pe o perioadă mai mare de 20 ani, a taxelor de patentă (de la aprobarea Legii nr.93/1998), astfel titularii de patentă obținând un avantaj fiscal nemeritat. Activitățile permise pe patentă, la fel, necesită a fi revizuite, fie pe motivul numărului mic de patente pentru unele genuri de activitate, fie datorită confuziilor și interpretărilor echivoce ale textului unor activități. Aceste confuzii conduc la desfășurarea, în paralel, a activităților legale și celor ilegale pe patentă, care anterior erau considerate a fi permise doar în formele de antreprenoriat înregistrat și, respectiv, la evaziune fiscală și corupție.  **6. Există dezechilibre la implementare sau oportunități ratate de către micii antreprenori prin aprobarea, modificarea și îmbunătățirea continuă a altor legi.**  Analiza situației în sector, documentelor de politici și legislației, comunicarea cu reprezentanții patentarilor, autorităților publice, inclusiv organelor de control și altor părți interesate, a rezultat în identificarea unui set de probleme principiale:  *1) Imposibilitatea monitorizării veniturilor din vânzări.* Art.18 alin.(3) din Legea nr.93/1998 stabilește limita de 300.000 lei venituri din vânzări în 12 luni consecutive, or aceasta reprezintă un aspect definitoriu al patentei ca formă de antreprenoriat, în realitate, veniturile din vânzări nu pot fi monitorizate de SFS sau oricare altă autoritate/instituție abilitată și, respectiv, nu pot fi aplicate sancțiuni pentru încălcarea cerinței legale. Cauza problemei este lipsa în legislație a unui mecanism/instrument, care ar permite monitorizarea vânzărilor. De asemenea, vânzarea ne-monitorizată, îndeosebi a mărfurilor fără documente de proveniență, oferă oportunitatea pentru crearea și dezvoltarea *canalelor ilegale de comercializare a mărfurilor de contrabandă şi falsificate, trafic ilicit de mărfuri.*  *2) Incertitudinea privind calitatea mărfurilor poate dăuna intereselor consumatorilor.* Cauza incertitudinii este lipsa actelor de proveniență și certificare/standardizare a mărfurilor.  *3) Drepturile și interesele consumatorului produselor/serviciilor/lucrărilor achiziționate de la titularul de patentă sunt a priori lipsite de protecție*. Astfel, în scopul protejării drepturilor și intereselor sale afectate (considerate de el ca atare, indiferent de motiv), consumatorul depune o reclamație, conform art.185 alin.(2) din Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor, la care anexează bonul de casă sau alt document confirmativ privind efectuarea cumpărăturii (inclusiv certificatul de garanție). Problema constă în faptul, că patentarii nu eliberează documentele menționate, în condițiile în care nici Legea nr.105/2003 nu oferă o speță pentru aceste cazuri.  *4) Suportarea costurilor administrative inutile* la solicitare, eliberare, prelungire, suspendare, reluare, reperfectare a patentei, în cazul depunerii cererii pe suport de hârtie. Cauza: prevederile Legii 93/1998 privind modul de solicitare, eliberare, prelungire, suspendare, reluare, reperfectare, retragere și evidență a patentei de întreprinzător, fiind act permisiv, nu au fost modernizate și nici ajustate prevederilor Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.  *5) Neclaritate privind obiectul exact al activității pe patentă și atribuirea către aceasta a unui cod CAEM corect (codul clasei – 4 cifre)*. Această problemă se referă la activitățile de producere a bunurilor, de prestare a serviciilor, executare a lucrărilor, menționate în anexa la Legea nr.93/1998.  *6) Taxele pe patentă sunt depășite de timp, neajustate la realitățile economice*, nu mai corespund modelelor moderne de stimulare și impozitare, oferind un avantaj competitiv nemeritat antreprenorilor respectivi. Cauza: anexa la Legea nr.93/1998 nu a fost ajustată în timp, inclusiv contrar recomandărilor INCE.   1. ***Elaborarea modificărilor la legislație, referitoare la condițiile și situațiile expuse mai sus (dar și altele), vizează următoarele finalități:***   *Obiectivul general* al proiectului legii este facilitarea dezvoltării și impulsionarea activității de întreprinzător al întreprinzătorilor individuali prin îmbunătățirea cadrului de reglementare, transparentizarea și disciplinarea activității de întreprinzător, cu migrarea ulterioară a acestora către forme de organizare juridică a activității de întreprinzător.  Menținerea activităților pe bază de patentă și cea de activitate independentă se impune și din perspectiva minimizării efectelor negative ale crizei economice generate de pandemia COVID19, ceea ce ar permite asigurarea unui număr mare de persoane fizice a unui venit minim necesar.  Un aspect important în cadrul acestui proiect este modernizarea legislației pe patentă, pentru a oferi micilor antreprenori avantajele reformelor regulatorii implementate prin alte acte normative, față de care legislația pe patentă a rămas mult în urmă.  Prin implementarea proiectului propus se preconizează atingerea următoarelor *obiective specifice (estimative):*  1) încurajarea și stimularea migrării comerțului cu amănuntul de pe patentă pe AI sau alte forme de desfășurare a activității de întreprinzător;  2) înregistrarea de stat a întreprinzătorilor individuali, în baza patentei și activității independente, în baza Sistemului Informațional Automatizat al SFS;  3) creșterea numărului de patente și AI înregistrate în SIA în anii 2021 și 2022 trebuie să depășească 10% din numărul total de eliberări/prelungiri/reperfectări pentru anul respectiv;  4) migrarea a cca 7 mii de patentari în comerț către AI în comerț sau forme juridice de organizare, cu condiția menținerii termenului-limită pentru comerțul cu amănuntul la 31.12.2022.  Pentru a susține perpetuarea comerțului din patentă, se instituie norme prin care se scutesc de calcularea și achitarea impozitului pe venit pentru primul an de activitate independentă în comerțul cu amănuntul, conform prevederilor Capitolului 102 din Codul fiscal, persoanele care pe parcursul anilor 2021-2022 și-au înregistrat activitatea independentă urmare a încetării activității similare desfășurată în bază de patentă. În perioada menționată în prezentul alineat, controalele fiscale a întreprinzătorilor care au înregistrat activitatea independentă, pot fi efectuate doar în scop de asistență, instruire și/sau consultanță fiscală. |
| **3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislaţiei naţionale cu legislaţia Uniunii Europene** |
| Proiectul de lege nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislaţia Uniunii Europene. |
| **4. Principalele prevederi ale proiectului şi evidenţierea elementelor noi** |
| 1. ***Principalele modificări propuse la Legea nr.93/1998:*** 2. Revizuirea și ajustarea listei elementelor obligatorii ale patentei. Eliminarea blanchetelor și cupoanelor patentei. Patenta va fi emisă în format simplu, conform specificațiilor SIA în procedură stabilită de Guvern. 3. Revizuirea procedurilor de solicitare (în formă fizică sau electronică), eliberare, prelungire, reperfectare, suspendare, reluare și retragere a patentei din perspectiva eliberării patentei. Schimbarea conceptului de solicitare prin cerere pe cel de declarare. Revizuirea atribuțiilor SFS în calitate de autoritate emitentă a patentei prin recepționarea declarațiilor pe suport de hărtie, fizic sau on-line. Instituirea emiterii patentei (în mod automatizat a patentei) în baza principiului aprobării tacite. 4. Clarificarea priorității solicitării/eliberării patentei asupra notificării APL (după caz). 5. Revizuirea temeiurilor pentru suspendarea și retragerea patentei. 6. Introducerea în anexă a codurilor CAEM aferente activităților în bază de patentă. 7. Modificarea bazei de calcul a limitei de 300 mii lei pentru comerțul pe patentă: de la volumul vânzărilor la volumul mărfurilor pe raft și în stocuri, determinat în baza documentelor confirmative. 8. Asigurarea atractivității migrării de la patenta în comerț spre activitatea independentă. 9. ***Principalele modificări propuse la Legea nr.845/1992:*** 10. Înlocuirea de principiu a termenilor legate de noțiunea de antreprenoriat prin cea de întreprinzător, în vederea asigurării coerenței dintre acte normative, în special, cu prevederile Codului Civil art. 34. 11. Introducerea conceptului de întreprinzătorîn locul celei de antreprenor*,* acesta cuprinzând activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice. Persoanele fizice care pot activa în calitate de întreprinzător individual sub (i) una din formele juridice de organizare cu statut de persoană fizică, (ii) titular de patentă și (iii) cea de activitate independentă. 12. Revizuirea integrală a textului legii în vederea corespunderii celor menționate în punctele de mai sus. 13. ***Modificări propuse la Codul fiscal*** sunt de aceeași natură ca și pentru Legea nr. 93/2018 fiind păstrate prevederile actuale. Capitolul 102 a fost supus revizuirii integrale în vederea asigurării completării cu articole noi prin care se prevede:   1) Dublarea sumei maxime de profit în baza activității de la 600.000 la 1.200.000 lei per an.  2) Simplificarea procedurii de înregistrare în calitate de întreprinzător și instituirea înregistrării și evidenței prin mijloace electronice, în baza Sistemului Informaţional Automatizat al SFS, și a procedurii depunerii on-line a declarațiilor.  3) Aprobarea tacită.  4) Reducerea amenzilor fiscale pentru cei care practică activitatea independentă și IMM-uri.  5) Introducerea unui mecanism simplu și ușor de implementat de aducere în câmpul legal a persoanelor fizice, care dau în locațiune/arendă bunuri imobile pe termen mai mic de 30 zile și a celora care întâmpină dificultăți la înregistrarea contractelor la SFS conform procedurilor actuale.  ***E. Modificarea Legii insolvabilității nr.149/2012*** care va permite tuturor întreprinzătorilor individuali să beneficieze de o procedură simplificată de insolvabilitate. |
| **5. Fundamentarea economico-financiară** |
| ***Bugetul de stat:***  *1) Pe termen*scurt. Unele cheltuieli vor fi necesare rectificării SIA al SFS în vederea asigurării înregistrării întreprinzătorilor individuali, care vor fi suportate din sursele bugetate.  *2) Pe termen mediu-lung.* Beneficiile vor consta în creșterea încasărilor la BPN datorită unei mai bune disciplinări a titularilor de patentă, migrării comercianților pe patentă către activitate individuală, ieșirii din economia informală a persoanelor fizice care dau în arendă/locațiune bunurile imobile. |
| **6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare** |
| Proiectul legii vine să asigure încorporarea amendamentelor propuse în cadrul legal existent, cu necesitatea modificării concomitente a unor acte legislative, expuse succint în pct.4 mai sus sau detaliat, în proiectul legii. |
| **7. Avizarea şi consultarea publică a proiectului** |
| În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparenţa în procesul decizional, proiectul de lege este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii *(*[*www.mei.gov.md*](http://www.mei.gov.md)*)*, în compartimentul „Transparenţa decizională”. |
| **8. Constatările expertizei anticorupţie** |
| Proiectul de lege va fi supus expertizei anticorupție |
| **9. Constatările expertizei de compatibilitate** |
| Proiectul de lege nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislaţia Uniunii Europene. |
| **10. Constatările expertizei juridice** |
| Proiectul de lege va fi supus expertizei juridice. |
| **11. Constatările altor expertize** |
| În scopul implementării principiilor transparenței procesului decizional şi respectării intereselor societății şi drepturilor întreprinzătorilor, în conformitate cu Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de reglementare a activității de întreprinzător, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și Hotărîrea Guvernului nr.23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, a fost elaborată analiza impactului de reglementare a proiectului de lege și remisă Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, pentru expertiză.  Concluzia expertizei, emisă în data de 02.03.2020, relevă că *analiza impactului corespunde, în parte, cu cerințele și rigorile Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative*. Se consideră, că este necesar de dezvoltat și unele opțiuni alternative, nu este reflectat pe deplin impactul soluțiilor propuse, cu toate că este argumentată, de principiu, oportunitatea/necesitatea intervenției din partea statului.  Luând act de concluzia expertizei și urmare dezbaterilor în ședința din 03.03.2020, Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător a decis unanim aprobarea analizei impactului, cu mențiunea că aceasta corespunde parțial Metodologiei menționate, precum și că obiecțiile și propunerile expertizei vor fi luate în considerare de autor în cadrul procesului de avizare și consultare publică, cu prezentarea ulterioară a proiectului legii și analizei impactului (ajustată, după caz) grupului de lucru, pentru informare și coordonare finală.  La 15 septembrie 2020 proiectul de lege privind modificarea unor acte normative a fost transmis spre examinare Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Urmare a opiniei expertului din cadrul Secretariatului Evaluării Impactului de Reglementare, proiectul a fost retras și suplimentar a fost examinat conform opiniei, precum și consultant în cadrul mai multor ședințe de lucru cu reprezentanții Ministerului Finanțelor și ai Serviciului Fiscal de Stat. La 23 februarie 2021 varianta definitivată a proiectului a fost examinată și susținută cu luarea în considerare a obiecțiilor și propunerilor expuse în cadrul ședinței Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. |

**Secretar general Lilia PALII**