

CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE  
AL REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 129/03.04.15  
СГВ, ДД

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 08/1448 din 14.04.2015  
La nr.129 din 03 aprilie 2015

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii cu privire la modificarea și completarea Codului Fiscal (articolul 278).

Anexă:

- raport de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file;
- anexa la raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**

Ex.: Cristina Chistol  
Tel.:022-257-376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	753
Del.	04
Org	2015



# **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

## **asupra nivelului coruptibilității proiectului**

### **legii cu privire la modificarea și completarea Codului Fiscal**

#### **(articolul 278)**

## **I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI**

### **1. Evaluarea fundamentării proiectului**

#### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

**c. Scopul promovării proiectului.** Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect de lege este eficientizarea mecanismului de administrare fiscală a impozitului pe bunurile imobile nefinisate (clădiri în construcție), sub aspectul delimitării termenului pe parcursul căruia obiectele în speță nu constituie obiect al impunerii fiscale, cât și a excepțiilor de la aceste reguli.

**d. Suficiența argumentării.** Autorul a reliefat în conținutul notei informative argumente elocvente, care evidențiază necesitatea elaborării și promovării proiectului și aportul amendamentului propus la eficientizarea mecanismului de administrare fiscală a impozitului pe bunurile imobile nefinisate.

Totodată, nota de argumentare nu reflectă argumente pertinente ce ar justifica oportunitatea stabilirii excepției propuse. Astfel, considerăm că sunt întrunite parțial exigențele stabilite de prevederile art.20 lit.a)-c) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Astfel, se recomandă autorului completarea conținutului notei informative cu argumente ce vizează aspectele sus-menționate, fapt ce ar spori forța probantă a inițiativei prezentate.

#### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

În partea ce ține de fundamentarea economico-financiară a proiectului, remarcăm faptul că autorul nu face referință la aspectele ce vizează eventualele cheltuieli financiare suplimentare ce țin de implementarea proiectului. Potrivit prevederilor art.20 lit.d) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001, autorul prezintă fundamentarea

economico-financiară a proiectului în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Analizând în esență conținutul amendamentelor propuse, considerăm că implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare, per contrario aceasta va contribui la eficientizarea mecanismului de administrare fiscală a impozitului pe bunurile imobile nefinisate. Prin urmare, lipsa informațiilor privind cheltuielile financiare suplimentare ce țin de implementarea proiectului se încadrează în limitele normelor de tehnică legislativă prevăzute de norma prenotată.

### ***1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

Prevederile proiectului promovează interesele subiecților ce dețin în proprietate obiecte din sfera energetică, agricultură, industrie. Totodată, în lipsa operării unor modificări calitative a prevederilor proiectului și notei de argumentare, în sensul eliminării riscurilor evidențiate în prezentul raport de expertiză, promovarea în speță poate prejudicia interesul public general al societății.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### ***1. Formulări lingvistice ambigue***

**Art. I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**1.Articolul 278: la alineatul (1) cuvintele „aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție” vor fi înlocuite prin cuvintele: „construcția cărora nu a fost finalizată în decurs de 18 luni din data obținerii autorizației de construcție în modul stabilit, cu excepția obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie”.**

Redacția propusă, poate fi supusă ulterior interpretărilor arbitrare, în sensul atribuirii discreționare a imobilelor la categoria obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie.

Astfel, norma provoacă neclarități la capitolul delimitării modalității concrete de certificare a faptului că un anumit obiect ține de domeniile prepuse.

**Recomandarea:** *Se recomandă autorului revizuirea normei prin prisma celor sus-menționate, în sensul stabilirii modalității concrete de certificare a faptului că un anumit obiect ține de domeniul energetic, agricultură sau industrie.*

Art. I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1.Articolul 278: la alineatul (1) cuvintele „aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție” vor fi înlocuite prin cuvintele: „construcția cărora nu a fost finalizată în decurs de 18 luni din data obținerii autorizației de construcție în modul stabilit, cu excepția obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie”.

Norma propusă provoacă neclarități, iar aplicarea ulterioară a acesteia va provoca interpretări subiective eronate. Redacția propusă este ambiguă, ori nu este clar delimitat momentul când intervine obligația fiscală a subiecților ce dețin în proprietate obiecte din sfera energetică, agricultură, industrie. Astfel, nu poate fi determinat cu certitudine momentul când bunurile în speță constituie imobil impozabil (din momentul în care acestea sunt la o etapă de finisare a construcției de 50%, sau din momentul în care acestea sunt finisate).

**Recomandarea:** *Se recomandă autorului delimitarea momentului când intervine obligația fiscală a subiecților ce dețin în proprietate obiecte din sfera energetică, agricultură, industrie.*

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

## **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

## **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

Art.II al proiectului „Guvernul va ajusta actele normative în conformitate cu prezenta Lege”.

Analizînd norma propusă, remarcăm lipsa unor termeni clari pentru luarea deciziilor fapt ce creează oportunități autorității pentru stabilirea termenilor la propria sa discreție.

**Recomandarea:** *Se recomandă autorului revizuirea normei propuse prin prisma celor sus-menționate în sensul stabilirii termenului de elaborare și aprobare a actelor normative ce țin de implementarea prevederilor proiectului.*

Art.I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

**1.Articolul 278: la alineatul (2), după prima propoziție se va completa cu o nouă propoziție având următorul conținut „pentru obiectele a căror construcție nu a fost finalizată, la expirarea termenului specificat la alin.(1), baza impozabilă constituie costul de deviz al obiectului în construcție, iar în lipsa acestuia – costul estimativ al bunului respectiv”.**

Norma propusă atribuie subiectului responsabil de evaluarea imobilului competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără statuarea unor criterii clare de estimare.

Prevederile înaintate, admit derogări și interpretări abuzive, care conferă subiectului responsabil de evaluarea imobilului atribuții extensive de reglementare și posibilitatea de a exercita funcții excesive/contrare statutului.

**Recomandarea: Se recomandă autorului reglementarea criteriilor de evaluare a imobilelor în speță.**

#### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

**Art. I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**1.Articolul 278: la alineatul (1) cuvintele „aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție” vor fi înlocuite prin cuvintele: „construcția cărora nu a fost finalizată în decurs de 18 luni din data obținerii autorizației de construcție în modul stabilit, cu excepția obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie”.**

Norma propusă stabilește condiții propice, adaptate convenției anumitor subiecți ai impunerii fiscale. Excepția statuată de autor nu stabilește expres care este termenul de scutire de la plata impozitului pe imobilul nefinisat care se atribuie la categoria obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie. Circumstanța în speță admite interpretări discreționare a normei și conferă subiecților vizați posibilitatea de eludare continuă a cadrului normativ și beneficierea continuă de facilitate fiscală.

**Recomandarea: Se recomandă autorului concretizarea termenului de scutire de la plata impozitului pe imobilul nefinisat care se atribuie la categoria obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie.**

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

**Art.I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în**

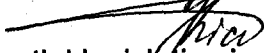
Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 278: la alineatul (2), după prima propoziție se va completa cu o nouă propoziție având următorul conținut „pentru obiectele a căror construcție nu a fost finalizată, la expirarea termenului specificat la alin.(1), baza impozabilă constituie costul de deviz al obiectului în construcție, iar în lipsa acestuia – costul estimativ al bunului respectiv”.

Prevederile sus-citate nu stabilesc clar și limitativ persoanele/autoritățile responsabile de estimare a costului imobilului, fapt ce atribuie normei per general incertitudine și va îngreuna aplicarea ulterioară a prevederilor legale.

**Recomandarea: Se recomandă autorului delimitarea subiectului responsabil de estimare a imobilului.**

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

  
Cristina Chistol  
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
15 Aprilie 2015

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție  
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

**legii cu privire la modificarea și completarea Codului Fiscal (articolul 278)**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	<p>Art. I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1.Articolul 278: la alineatul (1) cuvintele „aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție” vor fi înlocuite prin cuvintele: „construcția cărora nu a fost finalizată în decurs de 18 luni din data obținerii autorizației de construcție în modul stabilit, cu excepția obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie”.</p>	<p>Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)</p>	<p>Redacția propusă, poate fi supusă ulterior interpretărilor arbitrare, în sensul atribuirii discreționare a imobilelor la categoria obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie. Astfel, norma provoacă neclarități la capitolul delimitării modalității concrete de certificare a faptului că un anumit obiect ține de domeniile prepuse.</p>	<p>Se recomandă autorului revizuirea normei prin prisma celor sus-menționate, în sensul stabilirii modalității concrete de certificare a faptului că un anumit obiect ține de domeniul energetic, agricultură sau industrie.</p>

2	<p>Art. I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1.Articolul 278: la alineatul (1) cuvintele „aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție” vor fi înlocuite prin cuvintele: „construcția cărora nu a fost finalizată în decurs de 18 luni din data obținerii autorizației de construcție în modul stabilit, cu excepția obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie”.</p>	<p>Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)</p>	<p>Norma propusă provoacă neclarități, iar aplicarea ulterioară a acesteia va provoca interpretări subiective eronate. Redacția propusă este ambiguă, ori nu este clar delimitat momentul cînd intervine obligația fiscală a subiecților ce dețin în proprietate obiecte din sfera energetică, agricultură, industrie. Astfel, nu poate fi determinat cu certitudine momentul cînd bunurile în speță constituie imobil impozabil (din momentul în care acestea sunt la o etapă de finisare a construcției de 50%, sau din momentul în care acestea sunt finisate).</p>	<p>Se recomandă autorului delimitarea momentului cînd intervine obligația fiscală a subiecților ce dețin în proprietate obiecte din sfera energetică, agricultură, industrie.</p>
3	<p>Art.II al proiectului „Guvernul va ajusta actele normative în conformitate cu prezenta Lege”.</p>	<p>Termene neclare pentru luarea deciziilor</p>	<p>Analizînd norma propusă, remarcăm lipsa unor termeni clari pentru luarea deciziilor fapt ce creează oportunități autorității pentru stabilirea termenilor la propria sa discreție.</p>	<p>Se recomandă autorului revizuirea normei propuse prin prisma celor sus-menționate în sensul stabilirii termenului de elaborare și aprobare a actelor normative ce țin de implementarea prevederilor proiectului.</p>
4	<p>Art.I al proiectului – „Codul</p>	<p>Competența de a aplica</p>	<p>Norma propusă atribuie subiectului responsabil de</p>	<p>Se recomandă autorului</p>

	<p>Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1.Articolul 278: la alineatul (2), după prima propoziție se va completa cu o nouă propoziție avînd următorul conținut „pentru obiectele a căror construcție nu a fost finalizată, la expirarea termenului specificat la alin.(1), baza impozabilă constituie costul de deviz al obiectului în construcție, iar în lipsa acestuia – costul estimativ al bunului respectiv”.</p>	<p>prevederea/luarea deciziei fără criterii clare</p>	<p>evaluarea imobilului competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără statuarea unor criterii clare de estimare. Prevederile înaintate, admit derogări și interpretări abuzive, care conferă subiectului responsabil de evaluarea imobilului atribuții extensive de reglementare și posibilitatea de a exercita funcții excesive/contrare statutului.</p>	<p>reglementarea criteriilor de evaluare a imobilelor în speță.</p>
5	<p>Art. I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1.Articolul 278: la alineatul (1) cuvintele „aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul</p>	<p>Stabilirea condițiilor adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri</p>	<p>Norma propusă stabilește condiții propice, adaptate convenției anumitor subiecți ai impunerii fiscale. Excepția statuată de autor nu stabilește expres care este termenul de scutire de la plata impozitului pe imobilul nefinisat care se atribuie la categoria obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie. Circumstanța în speță admite interpretări discreționare a normei și conferă subiecților vizați posibilitatea de eludare continuă a cadrului normativ și beneficierea continuă de facilitate fiscală.</p>	<p>Se recomandă autorului concretizarea termenului de scutire de la plata impozitului pe imobilul nefinisat care se atribuie la categoria obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie.</p>

	lucrărilor de construcție” vor fi înlocuite prin cuvintele: „construcția cărora nu a fost finalizată în decurs de 18 luni din data obținerii autorizației de construcție în modul stabilit, cu excepția obiectelor din sfera energetică, agricultură, industrie”.			
6	Art.I al proiectului – „Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Republicat în Monitorul Oficial, ediția specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1.Articolul 278: la alineatul (2), după prima propoziție se va completa cu o nouă propoziție avînd următorul conținut „pentru obiectele a căror construcție nu a fost finalizată, la expirarea termenului specificat la alin.(1), baza impozabilă constituie costul de deviz al obiectului în construcție, iar în lipsa acestuia – costul estimativ al bunului respectiv”.	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	Prevederile sus-citate nu stabilesc clar și limitativ persoanele/autoritățile responsabile de estimare a costului imobilului, fapt ce atribuie normei per general incertitudine și va îngreuna aplicarea ulterioară a prevederilor legale.	Se recomandă autorului delimitarea subiectului responsabil de estimare a imobilului.