

CEB, SJ



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. 06/2-1457 din 14.03.2022

La nr. 57 din 24.02.2022

Parlamentul Republicii Moldova

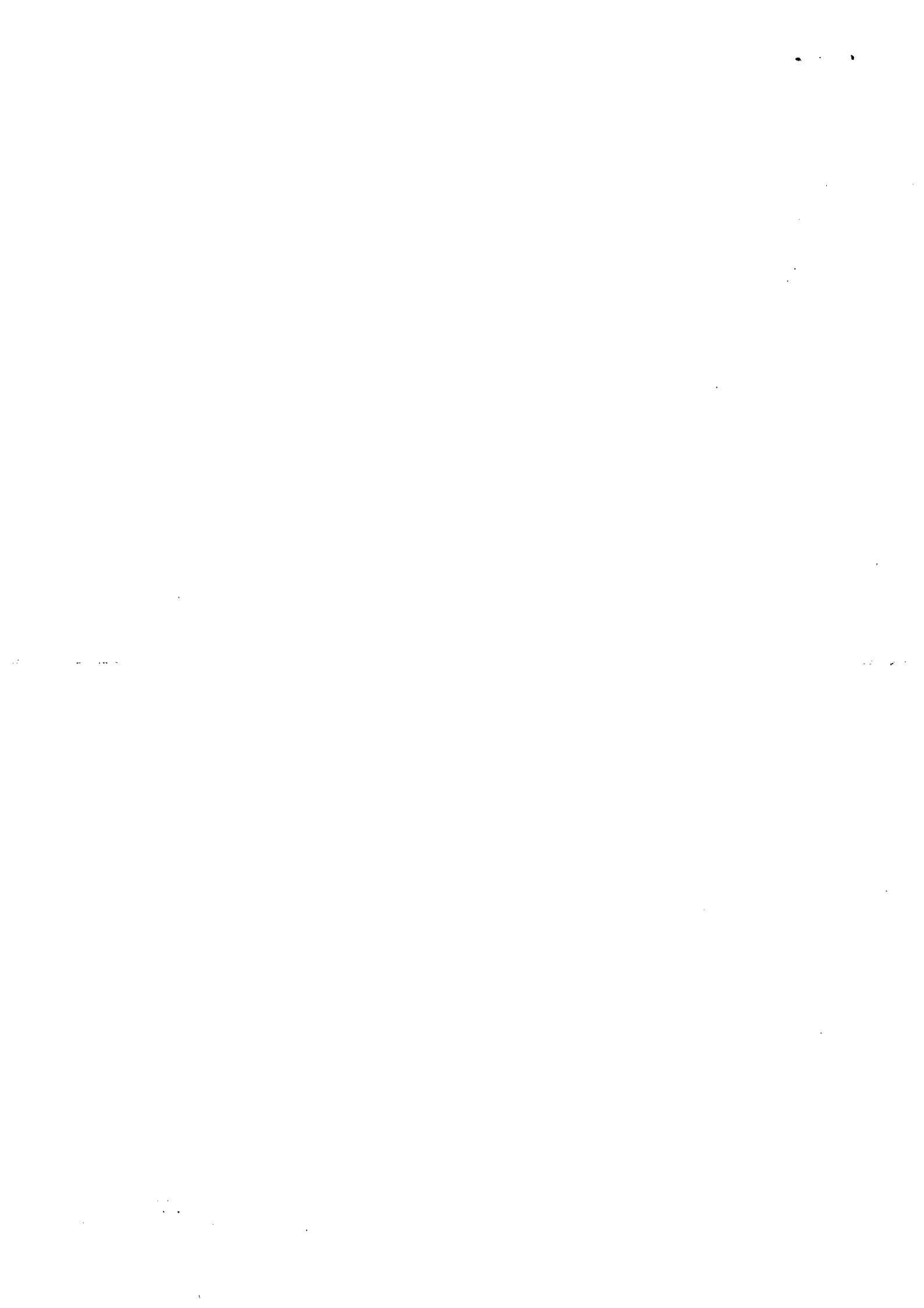
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la prelungirea termenelor de declarare și achitare a impozitului pe venit anul 2021, pentru persoanele juridice și fizice.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>614</u>		
" <u>16</u> "	<u>03</u>	20 <u>22</u>
Ora _____		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7796 din 11.03.2022

la proiectul de lege cu privire la prelungirea termenelor de declarare și achitare a impozitului pe venit anul 2021, pentru persoanele juridice și fizice

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."*

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.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „*Scopul de bază al proiectului de lege cu privire la prelungirea termenelor de declarare și achitare a impozitului pe venit anul 2021, pentru persoanele juridice și fizice constă în crearea condițiilor favorabile pentru susținerea businessului din Republica Moldova și păstrării locurilor de muncă, evitării presiunilor financiare și fiscale ale statului precum și aplanarea acestora, prin optimizarea poverii fiscale la impozitul pe venit*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea unei legi prin care se stabilesc termene diferite de declarare și achitare a impozitului pe venit din activitatea anului 2021 decât cele consacrate în Codul fiscal. În acest sens, potrivit proiectului declararea impozitului pe venit din activitatea pe anul 2021 se va efectua până la data de 31.05.2022, iar achitarea impozitului respectiv se va efectua până la data de 31.12.2022. Totodată, se stabilesc termene exprese pentru realizarea anumitor acțiuni de către entitățile publice și de către agenții privați în legătură cu faptele care s-au petrecut în perioada stării de urgență.

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

Prin proiect se urmărește susținerea agenților economici și a persoanelor fizice prin acordarea unui termen suplimentar în vederea declarării impozitului pe venit din activitatea anului 2021 și achitării acestuia. În proiect a fost identificată o lacună normativă determinată de faptul că la data înregistrării inițiativei legislative, 24.02.2022, a fost abrogată Hotărârea Parlamentului nr. 1/2022 prin care sa declarat starea de urgență la care se face referire în proiect și prin Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 din aceeași dată s-a instituit stare de urgență pentru 60 de zile în contextul securității regionale și a pericolului la adresa securității naționale. Prin urmare, s-a propus completarea proiectului cu inserarea trimerii la ambele stări de urgență, în caz contrar sunt posibile interpretări eronate a proiectului și discriminarea agenților privați.

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 și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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*”.

Referitor la argumentarea economico-financiară a proiectului, la compartimentul 4 din nota informativă sunt specificate următoarele: „*Implementarea prezentei legi va necesita redistribuirea*

cumulării veniturilor din impozitul pe venit și prioritizarea cheltuielilor”.

Considerăm că autorul proiectului în nota informativă nu distinge prin evidențierea caracterului de excepție al normelor din proiect, precum și nu redă eventualele efecte negative ulterior aprobării proiectului. În special se remarcă lipsa unei analize detaliate referitor la eventualele efecte asupra bugetului de stat în condițiile în care contribuabililor li se oferă posibilitatea de a achita impozitul pe venit până la data de 31.12.2022.

Spre exemplu, potrivit art. 83 alin. (4) lit. a) și art. 87 alin. (1) din Codul fiscal, persoanele juridice urmează să achite impozitul pe venit ca urmare a activității anului 2021 nu mai târziu de data de 25.03.2022, însă prin proiect se oferă facultatea de a achita impozitul pe venit până la data de 31.12.2022. Astfel, veniturile preconizate la bugetul de stat nu se vor acumula până la data de 25.03.2022, însă abia peste 9 luni, la data de 31.12.2022. Aceste împrejurări nu sunt examinate și nu sunt cunoscute repercusiunile asupra bugetului de stat și asupra activităților finanțate din contul bugetului de stat.

Totodată, nota nu relatează 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 *„legiitorul 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”.*

Prin urmare, se recomandă complinirea notei informative cu date și analize suplimentare referitoare la impactul proiectului asupra bugetului de stat și raportul cost-beneficiu al măsurilor propuse.

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 sau 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.”* Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Având în vedere că reglementările din proiect urmează să genereze consecințe juridice pentru toate persoanele fizice și juridice, se recomandă complinirea notei informative cu 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 reglementează activitatea entităților publice responsabile de examinarea cazurilor de încălcare a legislației fiscale și vamale, precum și a contestațiilor respective. În acest sens, se propune ca termenul de examinare a acestor încălcări și contestațiilor depuse, care au survenit în perioada stării de urgență declarată la 20.01.2022, se prelungește până la data de 30.06.2022.

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

Articolul 4 din proiect

Articolul 4.

(1) Termenul de examinare a cazurilor de încălcare a legislației fiscale și vamale sau de examinare a contestațiilor fiscale și vamale care a survenit în perioada stării de urgență, declarate la 20 ianuarie 2022, se prelungește pînă la 30 iunie 2022.

(2) Termenul de depunere a dezacordului la actul de control fiscal întocmit în perioada stării de urgență, declarate la 20 ianuarie 2022, se prelungește pînă la 30 iunie 2022, iar termenul de depunere a contestațiilor aferent deciziilor/acțiunilor Serviciului Fiscal de Stat aduse la cunoștință în perioada stării de urgență declarate se prelungește pînă la 31 august 2022.

Obiecții:

În cadrul normelor precitate se face referire la *perioada stării de urgență declarată la 20.01.2022* și la anumite fapte petrecute în această perioadă cu scopul stabilirii unor termene în care vor acționa entitățile publice și, după caz, agenții privați. Problematika normelor în cauză consistă în faptul că starea de urgență declarată la data de 20.01.2022 a încetat la data de 24.02.2022 prin declararea unei alte stări de urgență.

Astfel, starea de urgență vizată în proiect a fost declarată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1/2022 la data de 20.01.2022 pentru o perioadă de 60 de zile în baza faptului că insuficiența gazelor naturale afectează direct și imediat securitatea statului și a cetățenilor. Ulterior, la data de 24.02.2022, prin Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 a fost abrogată Hotărârea Parlamentului nr. 1/2022 și a fost declarată stare de urgență pentru o perioadă de 60 de zile în baza situației legate de securitatea regională și pericolul la adresa securității naționale.

Coroborând prevederile acestor 2 acte normative se observă că măsurile dispuse prin Hotărârea nr. 1/2022, în mare parte, au fost preluate în Hotărârea nr. 41/2022. Această concluzie demonstrează legătura dintre aceste perioade de urgență și oportunitatea completării proiectului cu datele de identificare ale ambelor, astfel încât sintagma „*declarate la 20 ianuarie 2022*” să fie substituită cu „*declarate prin Hotărârea Parlamentului nr. 1/2022 privind declararea stării de urgență și Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 privind declararea stării de urgență*”. Modificarea propusă este de natură să asigure o abordare nediferențiată față de toți agenții economici vizați de proiect și care au activat în condițiile stării de urgență pe teritoriul Republicii Moldova.

Riscul proiectului, prin prisma aspectelor elucidate, constă în admiterea unor interpretări eronate a înțelesului normelor juridice și aplicarea neuniformă a acestora.

Recomandări:

La art. 4 din proiect, ambele alineate, se recomandă substituirea cuvintelor „*declarate la 20 ianuarie 2022*” cu „*declarate prin Hotărârea Parlamentului nr. 1/2022 privind declararea stării de urgență și Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 privind declararea stării de urgență*”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

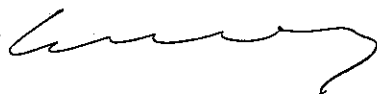
Prin proiect se propune aprobarea unei legi prin care se stabilesc termene diferite de declarare și achitare a impozitului pe venit din activitatea anului 2021 decât cele consacrate în Codul fiscal. În acest sens, potrivit proiectului declararea impozitului pe venit din activitatea pe anul 2021 se va efectua până la data de 31.05.2022, iar achitarea impozitului respectiv se va efectua până la data de 31.12.2022. Totodată, se stabilesc termene exprese pentru realizarea anumitor acțiuni de către entitățile publice și de către agenții privați în legătură cu faptele care s-au petrecut în perioada stării de urgență.

În proiect a fost identificată o lacună normativă determinată de faptul că la data înregistrării inițiativei legislative, 24.02.2022, a fost abrogată Hotărârea Parlamentului nr. 1/2022 prin care sa declarat starea de urgență la care se face referire în proiect și prin Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 din aceeași dată s-a instituit stare de urgență pentru 60 de zile în contextul securității regionale și a pericolului la adresa securității naționale. Prin urmare, s-a propus completarea proiectului cu inserarea trimiterii la ambele stări de urgență, în caz contrar sunt posibile interpretări eronate a proiectului și discriminarea agenților privați.

Nota informativă este lacunară la capitolul fundamentării economico-financiare a proiectului și nu conține analiza impactului de reglementare.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

11.03.2022



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