



Pr. 318/17.10.17
CEB

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

Nr. 06/2-6391 din 06.11 2017

La nr.318 din 17 octombrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163/1997 (art.283 alin.(2)).

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.*

Director

Viorel CHETRARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4530 din 06.11.2017

la proiectul de lege pentru modificarea alineatului (2) al art.283 din Codul fiscal nr.1163/1997

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește expres un scop final bine determinat, însă acesta rezultă din textul proiectului, conform căruia, proiectul este elaborat în scopul includerii terenurilor neevaluate de către organele cadastrale în scopul impozitării, la categoria bunurilor scutite de plata impozitului conform art.283 Cod fiscal al Republicii Moldova.

Prin urmare, cu toate că autorul nu indică expres scopul propus, nota informativă corespunde prevederilor din proiect.

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

Deși, aparent, proiectul promovează interesele persoanelor care cad sub incidența art.283 alin.(1) lit.h)-l) și alin.(2) Cod fiscal al Republicii Moldova de a beneficia de scutire la plata impozitului funciar pentru terenurile neevaluate de către organele cadastrale în scopul impozitării, se evidențiază că se promovează interesele private ale unui grup de persoane prin aducerea în cadrul legal în scopul impozitării a construcțiilor neautorizate evitând procesul legal de autorizare a construcțiilor, precum și acțiunile culpabile a autorităților publice în procesul de repartizare a terenurilor din extravilan, ceea ce contravine interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Nu este justificată intenția autorilor de a stabili derogări de la exercitarea obligațiilor persoanelor de a înregistra bunurile imobile/terenurile și evaluarea acestora în scopul scutirii de la plata impozitului imobiliar de către autoritatea publică locală. Or, acordarea prerogativei autorității publice locale de a stabili valoarea bunurilor imobile ce urmează a fi scutite de la plata impozitului ar putea duce la abuzuri și promovări de interese în ceea ce privește anume evaluarea acestor bunuri pentru a se eschiva de la plata impozitului beneficiind de scutiri.

În consecință, argumentele prezentate de autor în nota informativă nu respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Nota informativă nu conține argumentarea economico-financiară, deși micșorându-se baza impozabilă și obiectul impozitării, prevederile proiectului la implementare vor determina o diminuare a veniturilor la bugetul de stat.

În aceste condiții, proiectul nu corespunde art.20 lit.d) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care contravin prevederilor Codului funciar al Republicii Moldova. Aspectele date, sunt descrise detaliat în compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă la activitatea agenților publici și a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Având în vedere efectele directe ale implementării proiectului - scutirea de la plata impozitului pe bunurile imobiliare a anumitor categorii de persoane, nu trebuie să oitem și un efect „întârziat” - aducerea în cadrul legal a construcțiilor neautorizate evitând procedurile legale firești.

Prin proiect autorul diminuează disciplina executorie și stabilește proceduri oarecum discriminatorii pentru cetățenii de bună credință care au respectat cerințele legale, statuate la art.58 din Constituția Republicii Moldova, conform căruia: „Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice. Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.”

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>Art.I din proiect Alin.(2) al art.283 din Codul Fiscal nr.1163/1997 Se modifică și va avea următorul cuprins: „(2) Categoriile de persoane indicate la alin.(1) lit.h)-l) pentru obiectele impunerii, <u>unde aceștia și-au înregistrat domiciliul (în lipsa domiciliului - reședința), beneficiază de scutiri la plata impozitului pentru bunurile imobiliare, pentru următoarele categorii de bunuri:</u> - pentru terenurile, pe care este amplasat fondul de locuințe, loturile de pământ de pe lângă casă și grădini, <u>indiferent dacă au fost sau nu evaluate de către organele cadastrale în scopul impozitării.</u> - pentru bunul imobil unde aceștia și-au înregistrat domiciliul (în lipsa acestuia - reședința), <u>în limita valorii (costului) stabilite de autoritatea administrației publice locale.</u></p>
<p>Obiecții: Cu referire la sintagma „unde aceștia și-au înregistrat domiciliul (în lipsa domiciliului - reședința). În conformitate cu art.30 din Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002, „(1) Domiciliul persoanei fizice</p>

este locul unde aceasta își are locuința statornică sau principală. Se consideră că persoana își păstrează domiciliul atîta timp cît nu și-a stabilit un altul.

(2) Reședința persoanei fizice este locul unde își are locuința temporară sau secundară.

(3) Persoana al cărei domiciliu nu poate fi stabilit cu certitudine se consideră domiciliată la locul reședinței sale."

În acest sens, este de menționat faptul că, domiciliul sau reședința unei persoane nu atestă dreptul de proprietate al acesteia asupra imobilului în care domiciliază sau are reședința. Astfel, planează o incertitudine asupra mecanismului de aplicare a normei în contextul în care persistă riscul ca anumite persoane - interesate, intenționat vor înregistra persoane care cad sub incidența alin.(1) lit.h)-l) de la art.283 Cod fiscal, cu domiciliul sau reședința în imobilele care le dețin, în scopul eludării de la plata impozitului pentru bunurile imobiliare.

Sintagma „indiferent dacă au fost sau nu evaluate de către organele cadastrale în scopul impozitării" capătă un non sens în coroborare cu sintagma „beneficiază de scutiri la plata impozitului." Or, pentru a beneficia de scutiri de la plata impozitului este necesar în primul rând ase cunoaște valoarea scutirii. În cazul de față, persistă riscul de a fi scutite de la plata impozitului bunuri imobiliare a căror valoare pe piață este una considerabilă. Astfel, acordarea prerogativei autorității publice locale de a stabili valoarea bunurilor imobile ce urmează a fi scutite de la plata impozitului ar putea duce la abuzuri și promovări de interese în ceea ce privește anume evaluarea acestor bunuri pentru a se eschiva de la plata impozitului beneficiind de scutiri.

Or, anume evaluarea corectă a bunurilor imobile, precum și impozitarea acestora în baza valorii de piață este considerată ca un element cheie al administrării funciare, care asigură dezvoltarea socială și economică sustenabilă a localităților, contribuindu-se la finanțarea eficientă a autorităților publice locale în condițiile de descentralizare a bugetului public.

Totodată, conform art.11 din Codului funciar autoritățile publice locale atribuie sectoare de teren în intravilan pentru case, anexe gospodărești și grădini și anume:

„Autoritățile administrației publice locale atribuie cetățenilor terenuri fără plată, eliberîndu-le titluri de proprietate:

- trec în proprietatea cetățenilor sectoarele de teren ocupate de case, anexe gospodărești și grădini care li s-au atribuit în conformitate cu legislația;

- atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren din rezerva intravilanului pînă la epuizarea acesteia pentru construcția caselor de locuit, anexelor gospodărești și grădini: în orașe - de la 0,04 pînă la 0,07 hectare, în localități rurale - pînă la 0,12 hectare. Dimensiunile concrete ale sectoarelor de teren se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale;

- trec (în limita normelor de urbanism, iar dacă aceasta nu este posibil, reieșind din suprafața reală a terenului ce deservește construcțiile) terenurile aferente caselor de locuit cu mai multe apartamente privatizate, care nu constituie blocuri, în proprietatea comună în diviziune a proprietarilor apartamentelor, proporțional suprafeței privatizate de fiecare.

Atribuirea repetată în proprietate privată a terenurilor cetățenilor în scopurile indicate în alineatul 1 al prezentului articol, se efectuează contra plată prin vînzare la licitație, organizată de autoritatea administrației publice locale. Prețul inițial de vînzare a terenului nu va fi mai mic decît prețul normativ al pămîntului calculat în baza tarifelor stabilite de legislația în vigoare.

Se admite atribuirea repetată, fără plată, a terenurilor, în scopurile prevăzute în alineatul 1 al prezentului articol, cetățenilor a căror proprietate funciară a fost distrusă în rezultatul calamităților naturale."

Ulterior autoritățile publice locale urmează să elibereze certificate de urbanism pentru executarea construcțiilor conform Legii nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

În situația în care autoritățile publice locale nu dispun de rezerva de teren în intravilan, atunci, modifică destinația terenurilor din extravilan, întru majorarea rezervei terenurilor din intravilan în conformitate cu prevederile Capitolului XI din Codul funciar.

Reieșind din situația descrisă rezultă că atât la atribuirea terenurilor în extravilan, cât și la construcția bunurilor imobiliare utilizate ca locuințe/reședințe permanente nu s-a ținut cont de prevederile legale prevăzute de Codul funciar.

În acest sens, ține de menționat că atribuirea în folosință a terenurilor în extravilanul localității puteau fi repartizate terenuri pentru alte scopuri cum ar fi loturi auxiliare sau gospodării pomicole, fără drept de construcții permanente.

Totodată, nu este justificată intenția autorilor de a stabili derogări de la exercitarea obligațiilor persoanelor de a înregistra bunurile imobile/terenurile și evaluarea acestora în scopul impozitării. Or, urmare a celor menționate, rezultă că prin modificarea dată se urmărește aducerea în cadrul legal în scopul impozitării a construcțiilor neautorizate evitând procesul legal de autorizare a construcțiilor, precum și acțiunile culpabile ale autorităților publice în procesul de repartizare a terenurilor din extravilan. Acest fapt va face dificilă, dacă nu chiar imposibilă atragerea la răspundere a agenților publici pentru abuzurile comise.

Recomandări:

Întrucât, norma nu are o perioadă de acțiune expresă, respectiv încurajează și pe viitor nerespectarea prevederilor legale, se recomandă identificarea unui mecanism viabil, în limitele legale, de beneficiere de scutire la plata impozitului funciar pentru categoriile sociale menționate în proiect.

Totodată, urmează a se analiza ipoteza stabilirii unui plafon al valorii bunurilor care urmează a fi scutite de la plata impozitului funciar.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

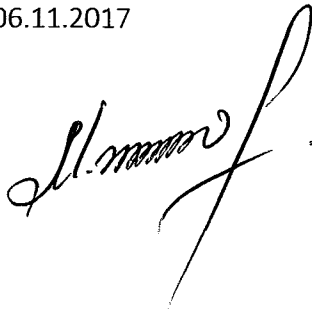
În procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte asigurată.

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați cu scopul includerii terenurilor neevaluate de către organele cadastrale în scopul impozitării, la categoria bunurilor scutite de plata impozitului conform art.283 Cod fiscal al Republicii Moldova.

Proiectul promovează interesele persoanelor care cad sub incidența art.283 alin.(1) lit.h)-l) și alin.(2) Cod fiscal al Republicii Moldova de a beneficia de scutire la plata impozitului funciar pentru terenurile neevaluate de către organele cadastrale în scopul impozitării.

Se evidențiază că persistă riscul că, prin proiect se promovează interesele private ale unui grup de persoane prin aducerea în cadrul legal în scopul impozitării a construcțiilor neautorizate evitând procesul legal de autorizare a construcțiilor, precum și acțiunile culpabile a autorităților publice în procesul de repartizare a terenurilor din extravilan, ceea ce contravine interesului public.

06.11.2017



* Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vera MACOVEI, Inspector