



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/5329 din 28.03.2024
La nr. 87 din 20.03.2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte normative (Codul Fiscal nr.1163/1997 – art.15; Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal nr.1164/1997- art.24).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.03.28 17:31:49 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

Ex: Chistol C, Tel. 022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	849	
"29"	03	2024
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9565 din 28.03.2024

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte normative (Codul Fiscal nr.1163/1997 – art.15; Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal nr.1164/1997- art.24)

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 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. 6-12 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, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6912/language/ro-RO/Default>.

aspx Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este impulsivarea investițiilor din sursele proprii din partea agenților economici.

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

Prevederile proiectului promovează interesele contribuabililor vizați de măsurile de politică fiscală propuse, fapt care poate fi apreciat ca fiind conform interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), doar în condițiile justificării soluției legislative (corespunzător recomandărilor vizate de capitolul I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă al prezentului raport de expertiză) și revizuirii prevederilor proiectului prin prisma cerințelor de calitate a legii.

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".

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- denumirea sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat de către un grup de deputați în corespundere cu art. 73 din Constituția RM și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996);
- condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (înaintat în contextul crizelor suprapuse cu care se confruntă Republica Moldova și în special mediul de afaceri);
- principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) introducerea cotei zero a impozitului pe venit pentru persoanele juridice, gospodăriile țărănești (de fermieri) și întreprinzătorii individuali; ii) Cota zero a impozitului pe venit este aplicată cu condiția că venitul obținut este direcționat spre investiții în dezvoltarea producției proprii (lucrări, servicii). Investițiile în dezvoltarea producției proprii prevede efectuarea, din veniturile obținute, a cheltuielilor pentru achiziționarea, repararea, modernizarea fondurilor fixe, majorarea activelor curente în scopul creșterii volumului de producție și/sau producere a unor noi tipuri de produse (lucrări, servicii); iii) această prevedere nu se va extinde asupra persoanelor juridice din domeniul financiar-bancar, pentru care s-a propus aplicarea unei cote majorate a impozitului pe venit de 18% pentru perioada 2023-2025);

Analiza spectrului de argumente vizate de către autor pentru justificarea soluției legislative propuse, denotă lipsa unei evaluări (sub toate aspectele și în termeni cuantificabili) a rezultatelor implementării anterioare a cotei zero a impozitului pe venit contribuabililor în perioada 2008-2011 și

a gradului de stimulare a investițiilor.

Omiterea examinării aspectelor prenotate, denotă insuficiența relevării aspectelor pozitive legate de practica implementării măsurii de politică fiscală propuse și impactul asupra rezultatelor activității financiar-economice atât asupra contribuabililor vizați, cât și asupra bugetului de stat, fapt care complică perceperea dimensiunii problemei abordate și relevanței implementării prevederilor proiectului.

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);*

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (nu necesită modificarea sau elaborarea unor acte normative noi).*

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*”. Potrivit notei de argumentare a proiectului *Luînd în considerație că la prima etapă, aceste modificări necesită acoperirea cheltuielilor ca urmare a neîncasării impozitului pe venit, se propune ca prevederile acestui proiect de lege să fie aplicabile pe parcursul anului bugetar următor, iar intrarea în vigoare a modificărilor să fie din data de 01 ianuarie 2025. Respectiv, Guvernul urmează să țină cont de prevederile prezentului proiect de lege la elaborarea și aprobarea politicii fiscale pentru anul 2025.*

În context, se remarcă faptul că măsurile de politică fiscală propuse de către autor, vizează *politica bugetar-fiscală anuală* și pot fi examinate în contextul elaborării acestora conform exigențelor vizate de prevederile art.15 al Legii 181/2014.

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 necesită revizuit prin prisma cerințelor de calitate a legii prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Totodată, conform prevederilor art.131 alin.(4), (6) al Constituției RM: *(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de*

finanțare.

Prevederile proiectului necesită o revizuire prin prisma principiilor de ajustare a sistemului impozitelor și taxelor de stat/locale vizate de art.6 alin.(8) Cod Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 coroborat cu art.126 alin.(2) Constituția RM.

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

Prevederile proiectului, vizează activitatea Organelor cu atribuții de administrare fiscală.

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

- 1 -
<p>Art. I</p> <p>Art. I. – Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie, 1997 (<i>Republicat în Monitorul Oficial ediția specială din 8 februarie 2007</i>), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>1. La articolul 15, litera b) va avea următoarea redacție: „b) pentru persoanele juridice (cu excepția întreprinderilor din domeniul financiar-bancar), gospodăriile țărănești (de fermieri) și întreprinzătorii individuali – în mărime de <u>0%</u> din venitul anual impozabil cu condiția respectării dispozițiilor alineatului (23⁶) al articolului 24 al Legii pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal;”</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Coroborat cu aspectele evidențiate în compartimentul I.5. Justificarea soluțiilor proiectului, se reține lipsa unei analize a gradului de stimulare a investițiilor (sub toate aspectele și în termeni cuantificabili), a rezultatelor implementării anterioare a cotei zero a impozitului pe venit contribuabililor în perioada 2008-2011. Insuficiența argumentării expuse întru justificarea inițiativei înaintate, conturează caracterul sporadic al măsurii de politică fiscală propuse și le etichetează drept măsuri adaptate convenției unor anumite persoane.</p> <p><i>Primo</i>, apreciind prin prisma rigorilor constituționale vizate articolul 131 din Constituție și exigențele art.19-20, 61 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, se remarcă faptul că orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului și potrivit exigențelor procedurale vizate de cadrul normativ special evidențiat supra.</p> <p>Întru susținerea celor invocate supra reținem considerentele Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 2/2014, Hotărârea nr.27/2019, în care s-a apreciat că norma art.131 alin.(4) din Constituție este unica normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare a fost edictată de legislator în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea,</p>

scopul normei constituționale este de a preveni intervențiile legislative imprevizibile, ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată, ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare publice de minimum un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive (a se vedea, mutatis mutandis, § 74). Prevederile Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare (§ 48).

Subsecvent, apreciind prin prisma prevederilor art.3 alin.(1) lit.a), c)-d), f), alin.(3)-(4) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, reținem faptul că redacția propusă nu corelează cu principiile de ajustare a sistemului impozitelor și taxelor de stat/locale sub aspectul echității fiscale și certitudinii impunerii vizate de art.6 alin.(8) Cod Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, după cum urmează: (8) *Impozitele și taxele enumerate la alin.(5) și (6) se bazează pe următoarele principii:*

b) certitudinea impunerii – existența de norme juridice clare, care exclud interpretările arbitrare, claritate și precizie a termenelor, modalităților și sumelor de plată pentru fiecare contribuabil, permițând acestuia o analiză ușoară a influenței deciziilor sale de management financiar asupra sarcinii lui fiscale;

c) echitatea fiscală – tratare egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale;

Subsecvent, se remarcă faptul că potrivit art.126 alin.(2) Constituția RM: *Articolul 126 Economia (2) Statul trebuie să asigure: [...] b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;*

Recomandări:

Reconsiderarea inițiativei prin prisma principiilor de ajustare a sistemului impozitelor și taxelor de stat/locale vizate de art.6 alin.(8) Cod Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 coroborat cu art.126 alin.(2) Constituția RM.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.II

Art. II. Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal nr.1164-XIII din 24.04.97 (Republicat în Monitorul Oficial, ediție specială din 08 februarie 2007) cu modificările și completările ulterioare se modifică și completează după cum urmează:

1. Articolul 24 se completează cu alineatul (23⁶) cu următorul cuprins: „ (23⁶) Cota prevăzută la articolul 15 litera b) din Cod fiscal se va aplica, după cum urmează: [...] c) în cazul aplicării cotei zero pentru impozitarea venitului, direcționat spre alte scopuri, diferite de investițiile, agenții economici vor achita o amendă adăugată în mărime de 30% din suma impozitului pe venit;

Obiecții:

Utilizarea formulei „o amendă adăugată în mărime de 30% din suma impozitului pe venit” atribuie caracter ambiguu normei, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă vizate de art.54 al Legii privind actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate condiționa multiple riscuri de corupție la etapa implementării normei.

Recomandări:

Revizuirea normei prin prisma cerințelor de calitate a legii.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
--	--

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este impulsivarea investițiilor din sursele proprii din partea agenților economici.

Inițiativa *întrunește* exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În contextul dat, se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare ce vizează în special evaluarea gradului de stimulare a investițiilor (sub toate aspectele și în termeni cuantificabili), a rezultatelor implementării anterioare a cotei zero a impozitului pe venit contribuabililor în perioada 2008-2011.

Apreciind prin prisma rigorilor constituționale vizate articolul 131 din Constituție și exigențele art.19-20, 61 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, *reținem* faptul că orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului și potrivit exigențelor procedurale vizate de cadrul normativ special evidențiat supra. Subsecvent, se recomandă reconsiderarea inițiativei prin prisma principiilor de ajustare a sistemului impozitelor și taxelor de stat/locale vizate de art.6 alin.(8) Cod Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 coroborat cu art.126 alin.(2) Constituția RM și cerințelor de calitate a legii vizate de art.54 al Legii privind actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

28.03.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL , Inspector principal

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2024.03.28 12:02:49 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

