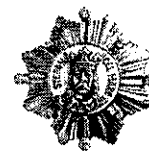




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2- 1499 din 15.03 2022

La nr. 47 din 22 februarie 2022

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 103 din Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>629</u>	
"18"	<u>03</u> 20 <u>22</u>
Ora	





## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7808 din 15.03.2022

### **la proiectul de lege pentru modificarea articolului 103 din Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997**

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 autori nemijlociți sunt un grup de 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, alor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, alor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Proiectul de lege prevede completarea art.103 alin.(1) pct. 20 din Codul Fiscal cu norme ce prevăd scutirea de TVA fără drept de deducere a producției de carte electronică și/sau audio precum și publicațiile periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), serviciile de editare și serviciile privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la art.103 alin.(1) pct. 20 din Codul Fiscal, astfel încât producția de carte electronică și/sau audio precum și publicațiile periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), serviciile de editare și serviciile privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop, să fie scutite de T.V.A. fără drept de deducere.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura scutirea de T.V.A. fără drept de deducere a producției de carte electronică și/sau audio precum și publicațiile periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), serviciile de editare și serviciile privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop, fiind deopotrivă cu actualele prevederi care stabilesc scutirea de T.V.A. fără drept de deducere, a producției de carte și publicațiile periodice (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic) de la pozițiile tarifare 4901, 4902, 490300000, 490400000 și 4905, precum și a serviciilor de editare a producției de carte și a publicațiilor periodice, serviciilor privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate la producția de carte, cu excepția celor cu caracterul menționat.

Astfel, intervenția propusă se perindă a fi în interes public, de a se asigura racordarea la principiul echității fiscale, ce prevede tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

Cu toate acestea, în lipsa efectuării unei analize comprehensive de asigurare a echității și stabilității fiscale și care să stabilească impactul prevederilor propuse asupra bugetului public național, se creează riscul prejudicierii interesului public prin diminuarea nejustificată a veniturilor la bugetul de stat.

### 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”.

În nota informativă sunt stabilite incomplet condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiind în parte principalele prevederi care au stat la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite în art.30 al Legii nr.100/2017.

Astfel, deși autorul prezintă o serie de argumente care stau la baza necesității promovării proiectului, în nota informativă nu se conțin argumente elocvente în partea ce ține de prezentarea unui studiu complex privind impactul economico-financiar, a evaluării repercurșiunilor asupra bugetului public național și a identificării mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit. În aceste condiții este dificilă efectuarea analizei din punct de vedere al determinării interesului public care să asigure implementarea transparentă, nediscriminatorie cu respectarea politicilor bugetar-fiscale a proiectului propus.

Drept urmare, se subliniază necesitatea completării notei informative cu argumente concludente în vederea precizării impactului bugetar al reglementărilor propuse, precum și întru a asigura o egalitate deplină în drepturi a subiecților impozabili.

#### **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 informative: „*Proiectul de lege va contribui la diminuarea veniturilor bugetare, dar va intensifica promovarea producerii cărților audio și/sau electronice la un preț net inferior celui plătit pentru cărțile pe suport de hârtie de către autorii cărților respective.*”

Însă, urmare a analizei dispozițiilor proiectului de lege, în coraborare cu prevederile pertinente din domeniul finanțelor publice, se atestă că implementarea acestuia presupune un impact bugetar în sensul diminuării veniturilor bugetare, prin scutirea de T.V.A. fără drept de deducere, a producției de carte electronică și/sau audio precum și publicațiilor periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), serviciilor de editare și serviciilor privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop.

În acest sens, sunt relevante regulile privind principiul performanței stabilite la art.11 al Legii nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stipulează că: „(1) *Resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări*”.

În subsidiar, se relevă prevederile art.17 alin.(2) din aceeași lege, care stabilește că: „Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”

Așadar, proiectul are un impact bugetar, în sensul diminuării veniturilor la bugetul public național.

Această constatare rezultă și din prevederile alin.(10) art.6 Cod fiscal „Impozitele și taxele percepute în conformitate cu prezentul cod și cu alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta reprezintă surse de venituri ale bugetului de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale”.

Este de notat că, potrivit art.7 alin.(2) din Codul fiscal, „Pe parcursul anului fiscal (calendaristic),

stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale."

De altfel, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează a fi corelat cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit căroră „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 statuat că „legiuitorul 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.”

În consecință, în lipsa unei argumentări economico-financiare concludente și comprehensive, care să prezinte o analiză detaliată privind evaluarea cuantumului resurselor bugetare de care se va lipsi bugetul public național, riscă irealizarea scopului scontat a proiectului propus, prejudiciind-se astfel interesul public.

Prin urmare, întru adoptarea proiectului de lege este necesar ca amendamentele propuse să fie acceptate de Guvern.

## **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**

Proiectul de lege nu corelează cu dispozițiile art.58 din Constituție, art.2 Cod fiscal, art.17 alin.(1), art. 48 alin.(5) lit.d) din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.3 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, fapt ce prezintă un potențial coruptibil.

Lipsa asigurării conformității cu cadrul normativ pertinent riscă să compromită întregul sistem al finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Analiza detaliată a incoerențelor menționate este efectuată la Compartimentul III al prezentului

Raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului de lege nu se atestă prevederi care să reglementeze activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

### 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 -
<b>Obiecție generală asupra proiectului de lege -</b>
<b>Obiecții:</b> <p>Proiectul prevede scutirea de T.V.A. fără drept de deducere a producției de carte electronică și/sau audio, a publicațiilor periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), a serviciilor de editare și a serviciilor privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop.</p> <p>Însă, urmare a analizei sistemice a cadrului normativ pertinent domeniului fiscal, <i>in concreto</i>, privind aplicarea mecanismului scutirii de T.V.A., se atestă următoarele repercursiuni, după cum urmează.</p> <p>Fundamentarea politicii bugetar-fiscale a statului se reflectă în art.58 din Constituție, care statuează: „(1) <u>Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.</u> (2) <u>Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.</u> (3) <u>Orice alte prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege.</u>”</p> <p>Deși obiectivele generale ale politicii bugetar-fiscale de dezvoltare a unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent, precum și că sistemul fiscal al Republicii Moldova reprezintă totalitatea impozitelor și taxelor, a principiilor, formelor și metodelor de <u>stabilire, modificare și anulare a acestora, prevăzute de prezentul cod, precum și totalitatea măsurilor ce asigură achitarea lor</u> (art.2 Cod fiscal), în lipsa unei analize ample și detaliate (fundamentare bugetar-fiscală) referitoare la evaluarea impactului asupra bugetului public național, urmare a aplicării scutirii de T.V.A., fără drept de deducere în privința producției de carte electronică și/sau audio, a publicațiilor periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), a serviciilor de editare și a serviciilor privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop, se subliniază riscul afectării echilibrului bugetar, ceea ce este contrar interesului public. Or, potrivit art.48 alin.(5) lit.d) din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, politica bugetar-fiscală include analiza riscurilor bugetar-fiscale ce pot avea efect substanțial asupra situației bugetar-fiscale.</p> <p>Adiacent, este relevant art.17 alin.(1) al legii sus-enunțate, care prevede că „<u>Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.</u> (2) <u>Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea</u></p>

ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale.” Respectiv, este imperios de a efectua o analiză economico-financiară, socială, etc. care va elucida toate aspectele referitoare la oportunitatea promovării scutirii date, precum și impactul asupra bugetului public național, evoluția și randamentul aplicării unor asemenea scutiri, întru a asigura o conformitate cu principiile neutralității impunerii, ale echității și stabilității fiscale, ale certitudinii impunerii. În acest sens, doar efectuarea unor analize și investigații de rigoare pot anticipa evitarea unor potențiale abuzuri din partea exponenților publici responsabili de aplicare, care se vor manifesta prin promovarea unor interese private sau interese de grup, urmare a promovării inițiativei propuse în lipsa evaluării impactului acestuia asupra bugetului public național.

În consecință, întru asigurarea interesului public urmărit prin proiect, (de a se asigura racordarea la principiul echității fiscale, ce prevede tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale) și evitarea imposibilității realizării scopului propus prin proiect, se perindă necesitatea respectării principiilor constituționalității, legalității, coerenței, predictibilității normelor juridice, precum și accesibilității la elaborarea proiectului de act normativ propus (art.3 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative).

Riscul coruptibilității proiectului propus, în accepțiunea compromiterii respectării fundamentării bugetare clasice constituționale, pe lângă crearea unei ambianțe de "respectare" a spiritului a unui stat de drept, va desimula autoritățile publice de a stabili practici uniforme și continue îndreptate înspre garantarea principiilor politicii bugetar-fiscale a statului.

**Recomandări:**

Promovarea proiectului prin prisma principiilor și regulilor bugetar-fiscale, în vederea evaluării și prevenirii unor efecte negative asupra finanțelor publice și fără a periclita sistemul existent al finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale.

**Factori de risc:**

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de Deputați în Parlament și are drept scop adoptarea unor modificări la art.103 alin.(1) pct. 20 din Codul Fiscal, în vederea aplicării scutirii de T.V.A. fără drept de deducere, a producției de carte electronică și/sau audio precum și a publicațiilor periodice electronice și/sau audio (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic), a serviciilor de editare și a serviciilor privind dreptul de autor și alte drepturi conexe utilizate în acest scop.

Deși raționamentul intervenției propuse se consideră a fi îndreptat spre interesul public, în special, de a se asigura racordarea la principiul echității fiscale, prin stabilirea unei sarcini fiscale egale, totuși, adoptarea proiectului în lipsa unei analize fundamentale a coerenței proiectului propus cu bazele politicii bugetar-fiscale a unui stat de drept, precum și a unei analize economico-financiare a proiectului de lege, riscă să determine apariția unor perturbații bugetare, financiare imense și o diminuare nejustificată a veniturilor la bugete, fapt ce va prejudicia realizarea interesului public.

Adițional, luând în considerare faptul că proiectul propus are un impact bugetar în sensul diminuării veniturilor la bugetul public național, se relevă necesitatea corelării prevederilor acestuia cu politicile bugetar-fiscale, în conformitate cu care, 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.”*

Prin urmare, se menționează că Parlamentul Republicii Moldova poate să supună examinării proiectul prenotat doar după avizarea pozitivă a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate, precum și în corespundere cu obiectivele politicii bugetar-fiscale pentru anul 2022.

Mai mult decât atât, se relevă necesitate consultării proiectului cu Ministerul Finanțelor, fiind autoritatea responsabilă de gestionarea finanțelor publice și efectuarea expertizei financiare, care este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public.

Prin urmare, în scopul asigurării dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice, se recomandă evitarea și excluderea deficiențelor de reglementare care conduc la apariția manifestărilor de corupție, fapt ce impune înlăturarea acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

15.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, ~~inspector~~ *inspector principal*

