



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. 06/2-5858 din 25.09.2020
La nr. 383 din 08.09.2020

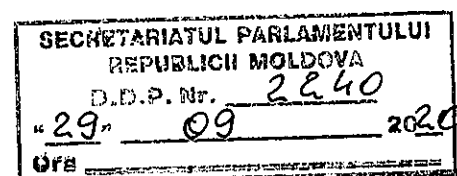
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind unele măsuri în vederea amânării penalităților pentru întârzierea la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6816 din 24.09.2020

la proiectul de lege privind unele măsuri în vederea amânării penalităților pentru întârzierea la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică

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 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.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Prin proiect sunt propuse spre aprobare unele măsuri în vederea amânării penalităților pentru întârzierea la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică.

Articolul 1 din proiectul legii prevede expres că „*scopul prezentei legi este de a ușura presiunea fiscală asupra agenților economici afectați de criza pandemică COVID-19, care nu și-au desfășurat activitatea în perioada de pandemie și s-au aflat în dificultate să achite impozitele în perioada respectivă*”.

Articolul 2 din proiectul legii prevede obiectul legii care reprezintă - *amânarea până în anul 2023 a termenului de achitare a penalităților aplicate agenților economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică, pentru întârzierea la plata impozitului.*

Autorul proiectului menționează în nota informativă că „*fiind o inițiativă care vine în sprijinul mediului de afaceri într-o perioadă de criză, impactul acesteia este unul pozitiv asupra economiei și populației. Inițiativa dată va contribui la protejarea mediului de afaceri, prevenind degradarea stării financiare a întreprinderilor*”.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

În condițiile în care proiectul propus este elaborat în vederea întreprinderii unor măsuri de susținere a societății în contextul situației cauzate de Covid-19 considerăm că interesul public este respectat.

Cu toate acestea, deși scopul proiectului este unul clar definit, reglementarea ambiguă a procedurii va lăsa loc interpretărilor confuze ceea ce poate periclita atingerea scopului propus.

În aceste condiții menționăm că proiectul este lacunar în privința modului de solicitare și beneficiere a facilităților incluse în proiect și poate duce la apariția ambiguităților administrative a procedurii propriu-zise.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Astfel, proiectul urmează să fie reanalizat prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție, precum și de către subiecții direct responsabili de implementarea prevederilor.

Interesul public va fi respectat în condițiile în care măsurile propuse vin ca un suport viabil persoanelor care au avut de suferit în urma pandemiei de Coronavirus.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază principalele prevederi și impactul proiectului de lege.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, nota informativă este lacunară în privința redării modului de implementare a prevederilor proiectului.

Or, proiectul este lacunar în privința reglementării procedurii de solicitare a amânării penalităților pentru întârzierea la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică, a termenului de acțiune a prevederilor legale și a categoriei de solicitanți care pot cere aceste amânări de plăți.

Proiectul necesită, în opinia noastră, completări esențiale pentru a-l transforma dintr-un act general și declarativ într-un act cu norme și proceduri speciale, detaliate care să contribuie efectiv la implementarea măsurilor de susținere a populației care este afectată de pandemia Covid.

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”.

În nota informativă se menționează că „este adevărat că statul renunță, pentru moment, la unele venituri încasate din penalități, însă dat fiind faptul că aceste surse nu sunt contabilizate în buget, dar și faptul că Guvernul comunică populației despre stabilitatea veniturilor la buget, acest lucru nu va afecta stabilitatea macrofinanciară a țării. Mai mult ca atât, conform proiectului, aceste sume pot fi încasate ulterior, după ce agenții economici își vor reveni din criză”.

Cu toate că în notă se menționează aspectul financiar al proiectului, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

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”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituent a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

Considerăm că nota informativă urmează să fie completată prin analiza impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

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 din 18.01.2019.

La fel, în conformitate cu prevederile art.3 alin.(3/3) din Codul fiscal - „La elaborarea proiectelor de acte legislative și normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, Guvernul întocmește actul de analiză a impactului de reglementare. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta”.

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica opțiunile și se vor analiza și compara opțiunile.

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 nu este expus într-un limbaj simplu, clar și concis.

În conținutul proiectului au fost identificate sintagme/cuvinte care induc confuzie la aplicare „s-au aflat în dificultate”, „nu și-au desfășurat activitatea în perioada de pandemie”, „amânarea până în anul 2023”, „impozite”, ș.a.

Ambiguitatea sintagmelor va permite interpretarea confuză a sensului normelor cu riscul apariției manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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.

Totodată, au fost identificate unele lacune de drept în privința nereglementării procedurii de amânare a achitării penalităților pentru întârziere la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică.

Astfel, proiectul urmează să reglementeze categoriile de subiecți care vor putea beneficia de prevederile legii, condițiile de solicitare a amânării plății penalităților; stabilirea exactă a „impozitelor”, stabilirea clară a termenului de acțiune al legii, ș.a.

În altă ordine de idei, cu toate că în mod direct proiectul nu intră în conflict de norme cu alte prevederi ale cadrului legal național, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile din domeniu și cele bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acestea.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de amânare a achitării penalităților pentru întârziere la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică prin nereglementarea clară a acestei proceduri.

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 -
Art.1 din proiectul legii - Articolul 1. Scopul legii Scopul prezentei legi este de a ușura presiunea fiscală asupra agenților economici afectați de criza pandemică COVID-19, care și-au desfășurat activitatea în perioada de pandemie și s-au aflat în dificultate să achite impozitele în perioada respectivă.
Obiecții: În opinia noastră, norma este lacunară în privința determinării agenților economici care au fost/sunt afectați de criza pandemică Covid-19, care nu și-au desfășurat activitatea în perioada de pandemie și, totodată, au fost/sunt în dificultate de a achita impozitele în perioada respectivă. Astfel, sintagmele „agenții economici afectați de criza pandemică Covid-19”, „agenții economici care nu și-

au desfășurat activitatea în perioada de pandemie”, „agenții economici care s-au aflat în dificultate”, precum și cuvântul „impozitele” vor crea condiții propice de interpretări confuze, ceea ce va duce, în final, la aplicarea neuniformă și discreționară a normelor proiectului.

În aceste condiții, nu este clar ce se are în vedere prin „nu și-au desfășurat activitatea în perioada de pandemie”, or, perioada de pandemie poate fi considerată și starea actuală din prezent, ținând cont de faptul că starea de urgență în sănătate publică a fost prelungită până la 30 septembrie 2020 prin decizia Comisiei naționale extraordinare pentru sănătate publică.

La fel, nu este clar ce se are în vedere prin „agenții economici care s-au aflat în dificultate”, or utilizarea timpului trecut ar duce cu gândul că norma se aplică doar pentru agenții economici care, în trecut, până la aprobarea legii, „au fost în dificultate să achite impozitele”.

Totodată, este confuz termenul „impozite”, or, potrivit Codului fiscal - *Impozitul* este o plată obligatorie cu titlu gratuit, care nu ține de efectuarea unor acțiuni determinate și concrete de către organul împuternicit sau de către persoana cu funcții de răspundere a acestuia pentru sau în raport cu contribuabilul care a achitat această plată (art.6 din Codul fiscal).

Potrivit aceluiași articol - În Republica Moldova se percep impozite și taxe de stat și locale.

Or, se va putea interpreta că proiectul, de fapt, dorește să vină cu soluții de ajutor și în cazul imposibilității achitării contribuțiilor de asigurări sociale și a contribuțiilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

Astfel, termenul „impozit” este neclar și va determina aplicarea discreționară a sensului acestuia.

Recomandări:

Recomandăm autorului uniformizarea termenilor utilizați și excluderea interpretărilor confuze ale sintagmelor și a termenilor analizați anterior.

Astfel, propunem -

stabilirea clară a categoriei de persoane ce urmează să beneficieze de prevederile proiectului;

stabilirea cazurilor prin nuanțarea clară a sintagmei „s-au aflat în dificultate”;

definirea termenului „impozit”;

stabilirea clară a perioadei de acordare a beneficiilor stabilite prin proiect.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.2 din proiectul legii -

Articolul 2. Obiectul legii

Obiectul legii îl reprezintă amânarea, până în anul 2023 a termenului de achitare a penalităților aplicate agenților economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică, pentru întârzierea la plata impozitului. Penalitățile deja achitate se consideră plată în avans la impozitul ce urmează a fi achitat.

Obiecții:

Sintagma „până în anul 2023” stabilește confuz perioada pentru care poate fi aplicată amânarea termenului de achitare a penalităților aplicate agenților economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică pentru întârzierea la plata impozitului.

Nestabilirea termenului va permite interpretarea confuză a acestuia ceea ce se poate solda cu interpretarea acțiunii legii.

În aceste condiții crește riscul apariției manifestărilor de corupție legate cu stabilirea termenului de acțiune al legii.

Recomandări:

Recomandăm stabilirea exactă a termenului de acțiune a legii.

Sintagma „până în anul 2023” urmează să fie substituit cu un termen fix.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.3 din proiectul legii -

Articolul 3. Subiecții legii

beneficiarul - întreprinderile/agenții economici, cărora le-au fost aplicate penalități în legătură cu întârzierea la plata impozitului în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică;

executorul - Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor.

Obiecții:

Analizând prevederile proiectului constatăm că în conținutul acestuia nu sunt utilizați termenii definiți la articolul 3.

Astfel, deși subiecții legii sunt stabiliți în proiectul legii, proiectul nu conține nici o normă cu referință la aceștia.

Or, nu este clar în aceste condiții impactul unor asemenea termeni în cazul în care normele nu reglementează nici un aspect cu referință la aceștia.

Aplicabilitatea normei va fi irealizabilă din lipsa reglementărilor cu referință la beneficiar și la executor.

Recomandări:

Ținând cont de norma articolului 1 din proiectul legii, se poate deduce cu ușurință subiecții legii, ceea ce face inoportună definirea acestora în articolul 3.

În cazul în care se dorește definirea subiecților legii, legea urmează să fie completată cu norme suplimentare care ar institui careva reglementări în privința acestor subiecți.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme irealizabile

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art. 4 din proiectul legii -**Articolul 4. Dispoziții finale**

Guvernul, în termen de 30 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi:

- a) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege;
- b) va elabora și va aproba regulamente și alte acte normative necesare punerii în aplicare a prezentei legi.

Obiecții:

Norma atribuie competențe Guvernului de a elabora și aproba Regulamente și alte acte normative necesare punerii în aplicare a prezentei legi.

În opinia noastră, deși Guvernului îi pot fi atribuite competențe de reglementare normativă a unor aspecte nestatuate în lege, totuși, considerăm că norme generale privind reglementarea procedurii de amânare a achitării penalităților pentru întârziere la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică urmează a fi stabilite în lege.

Astfel, considerăm că norme generale care ar reglementa categoriile de subiecți care vor putea beneficia de prevederile legii, condițiile de solicitare a amânării plății penalităților; stabilirea exactă a „impozitelor”, stabilirea clară a termenului de acțiune al legii, ș.a.

Lipsa normelor generale va acorda dreptul discreționar Guvernului de a reglementa în mod unilateral condițiile și modul de reglementare a procedurii de solicitare a amânării penalităților pentru întârzierea de la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică.

Recomandări:

Propunem autorului completarea proiectului cu norme care ar reglementa procedura de amânare a achitării penalităților pentru întârziere la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică.

Astfel, proiectul urmează să reglementeze categoriile de subiecți care vor putea beneficia de prevederile legii, condițiile de solicitare a amânării plății penalităților; stabilirea exactă a „impozitelor”, stabilirea clară a termenului de acțiune al legii, ș.a.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect sunt propuse spre aprobare unele măsuri în vederea amânării penalităților pentru întârzierea la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică.

Astfel, se propune amânarea până în anul 2023 a termenului de achitare a penalităților aplicate agenților economici (care nu și-au desfășurat activitatea și s-au aflat în dificultate să achite impozitele) în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică, pentru întârzierea la plata impozitului.

Autorul proiectului menționează în nota informativă că *„fiind o inițiativă care vine în sprijinul mediului de afaceri într-o perioadă de criză, impactul acesteia este unul pozitiv asupra economiei și populației. Inițiativa dată va contribui la protejarea mediului de afaceri, prevenind degradarea stării financiare a întreprinderilor”*.

Deși scopul proiectului este unul bine definit, cu respectarea interesului public, în conținutul proiectului au fost atestate unele norme care pot periclita atingerea scopului propus.

Astfel, în vederea edificării unui proiect bine încheiat, propunem -

stabilirea clară a categoriei de persoane/subiecți ce urmează să beneficieze de prevederile proiectului;

stabilirea cazurilor prin nuanțarea clară a sintagmei „s-au aflat în dificultate”;

stabilirea condițiilor de solicitare a amânării plății penalităților;

definirea termenului „impozit”;

stabilirea clară a perioadei de acordarea a beneficiilor stabilite prin proiect și a termenului de acțiune a legii.

În final, menționăm că completarea proiectului cu norme care ar reglementa procedura de amânare a achitării penalităților pentru întârziere la plata impozitelor de către agenții economici în perioada stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică va asigura implementarea uniformă a facilităților propuse agenților economici care au avut/au de suferit urmare a pandemiei Covid-19.

24.09.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

