



CR-13/22.02.16  
Суд. СЕВ. ДУ

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

Nr. 06/2-1112 din 16.03. 2016

La nr.49 din 22 februarie 2016

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă reținem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, Legea nr.125-XII din 11 mai 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie).

Anexă:

*Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file;*

*Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.*

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**

17 03 644 16



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.837/96, Codul fiscal, Legea nr.125/2007)

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art. art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul are drept scop reglementarea condițiilor de acces egal al asociațiilor obștești și entităților religioase (cultele religioase și părțile componente ale acestora) la mecanismul de desemnare procentuală prin simplificarea modului de efectuare și utilizare a desemnărilor procentuale. De asemenea, se propun reguli egale pentru acești beneficiari de raportare și răspundere pentru utilizarea necuvenită a mijloacelor financiare obținute în urma desemnărilor procentuale.

Potrivit autorilor, proiectul vine întru soluționarea situațiilor și condițiilor inegale pentru asociațiile obștești și cultele religioase în domeniul desemnării procentuale prin modificarea și completarea pachetului de legi care constituie „Legea 2%”, în vederea contribuției la sporirea durabilității financiare a organizațiilor societății civile.

**d. Suficiența argumentării.** Considerăm că argumentele invocate în nota informativă justifică promovarea proiectului. Stabilirea condițiilor egale pentru eliminarea concurenței între asociațiile obștești și cultele religioase la mecanismul de desemnare procentuală, raportare și răspundere pentru utilizarea contrar destinației a mijloacelor financiare este una rezonabilă. Proiectul poate fi susținut cu luarea în considerare a recomandărilor înaintate în compartimentul „Evaluarea în fond” al raportului de expertiză anticorupție.

###### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Considerăm că argumentele prezentate privind fundamentarea economico-financiară a proiectului sunt insuficiente și formale. Potrivit notei informative, implementarea proiectului nu

presupune cheltuieli financiare din contul bugetului de stat suplimentar celor punerii în aplicare a mecanismului de desemnare procentuală adoptat prin Legea nr.158 din 18 iulie 2014.

Luând în considerare cele relatate în notă, dar și ținând cont de prevederile art.20 al Legii nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, autorii urmau să indice clar și concis despre fundamentarea economico-financiară a proiectului și sursele de acoperire financiară a acestuia, deoarece realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură. În acest context, propunem autorilor să prezinte informații clare privind cheltuielile financiare necesare la aplicarea proiectului.

Totodată, menționăm că potrivit prevederilor constituționale (art.131 din Constituție) 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 sunt acceptate de Guvern. La fel, luând în considerare actele legislative (Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 și Legea privind finanțele publice locale nr.397 din 16 octombrie 2003) în contextul modificării și completării Codului fiscal, se atestă faptul că amendamentele vor avea un impact economic-financiar asupra bugetului public național și asupra bugetelor locale în special.

Astfel, promovarea și adoptarea proiectului care are un impact bugetar urmează a fi prezentat numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

### *1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Prevederile proiectului promovează interesele organizațiilor necomerciale care desfășoară activități de utilitate publică și a cultelor religioase și părțile componente ale acestora care desfășoară activități sociale, morale, culturale sau de caritate. Interesele promovate se manifestă prin oferirea condițiilor egale tuturor beneficiarilor la desemnarea procentuală. Proiectul promovează interese de grup, însă aceste interese nu sunt în detrimentul interesului public.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008. La momentul examinării, proiectul și nota informativă erau plasate pe pagina web oficială a Parlamentului: [www.parlament.md](http://www.parlament.md).

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### *1. Formulări lingvistice ambigui*

**La Art.I (art.33 cu indicele 4), Art.II (art.52 cu indicele 1) și III (art.43 cu indicele 2) din proiect,**

În proiect sunt utilizați termeni diferiți pentru unul și același fenomen. Prin urmare, la art.33 cu indicele 4 (modificarea Legii nr.837/17.05.1996), se utilizează sintagma „Răspunderea pentru utilizarea neconformă ....”, iar la art.52 cu indicele 1 (modificarea Codului fiscal) și la art.43 cu indicele 2 (modificarea Legii 125/11.05.2007) se utilizează sintagma „Răspunderea pentru utilizarea contrar destinației...” privind utilizarea mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale. Totodată, menționăm că atât în Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008, cât și în Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18.04.2002 se utilizează sintagma „Răspunderea pentru utilizarea contrar destinației...”

**Recomandarea: Pentru a respecta claritatea și uniformizarea termenilor utilizați în cadrul proiectului, în vederea evitării interpretărilor, propunem să fie utilizați aceiași termeni pentru unul și același fenomen.**

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

**La art.II din proiect privind modificarea art.8 alin.(1) lit.d) din Codul fiscal,**

În proiect se modifică parțial cuantumul procentual prin stabilirea unui cuantum fix. Astfel, se substituie sintagma „de pînă la 2%” cu sintagma „de 2 %”, iar în art.8 alin.(1) lit.d) din Codul fiscal nu sunt operate propuneri de modificare a cuantumului, fapt ce va conferi confuzii la implementare.

**Recomandarea: Întru evitarea confuziilor, recomandăm la art.8 alin.(1) lit.d) din Codul fiscal, să fie substituită sintagma „de pînă la 2%” cu sintagma „de 2 %”.**

## **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

**La Art.I, art.33 cu indicele 3 alin.(2) și alin.(4) și Art.III, art.43 cu indicele 1 alin.(2) și alin.(4) din proiect,**

Atenționăm că prevederile Art.I, art.33 cu indicele 3 alin.(2) și alin.(4) și Art.III, art.43 cu indicele 1 alin.(2) și alin.(4) fac referire la norme inexistente care urmează să fie aprobate de Guvern, ulterior. Astfel, în cazul în care nu vor fi aprobate de către Guvern în termenii stabiliți actele normative în vederea executării acestei legi, există riscul ca prevederile legii să fie ineficiente.

**Recomandarea: Propunem să fie aprobate actele normative în termenii stabiliți în vederea conferirii condițiilor egale și transparente tuturor beneficiarilor la mecanismul de desemnare procentuală.**

**La art.IV. "Dispoziții finale și tranzitorii", norma „Desemnarea procentuală va începe a fi aplicată începînd cu venitul obținut în anul 2016.”**

Norma citată nu stabilește clar intrarea în vigoare și punerea în aplicare a prevederilor proiectului, fapt ce generează incertitudine în ceea ce privește momentul intrării în vigoare.

**Recomandarea: Recomandăm să fie stabilit expres momentul intrării în vigoare a**

**proiectului în vederea asigurării viabilității și eficienței acestuia.**

#### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

#### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

**La Art.I (art.33 cu indicele 4), Art.II (art.15 cu indicele 2 alin.(6)) și Art.III (art.43 cu indicele 2) din proiect,**

Semnalăm că potrivit prevederilor citate, organizațiile necomerciale și cultele religioase și părțile componente ale acestora poartă răspundere potrivit legii pentru neraportarea utilizării sumelor obținute în urma desemnării procentuale și pentru utilizarea neconformă a acestor sume. Totodată, potrivit Art.II privind modificarea art.15 cu indicele 2 alin.(6) din Codul fiscal, stabilește că modul de calculare, reținere și transfer a desemnărilor procentuale către beneficiari, precum și controlul utilizării acestor sume vor fi stabilite de Guvern.

În acest context, prevederile referitor la mecanismul de control al utilizării mijloacelor financiare de către beneficiarii desemnărilor procentuale – lipsesc. Astfel, există riscul ca lipsa mecanismului de control al utilizării mijloacelor financiare să genereze proceduri neclare și ineficiente de control la aplicarea prevederilor din proiect.

**Recomandarea: Propunem autorilor să stabilească expres în actul legislativ autoritatea responsabilă de controlul utilizării mijloacelor financiare de către beneficiarii desemnărilor procentuale.**


#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

**La Art.I (art.33 cu indicele 4) și Art.III (art.43 cu indicele 2) din proiect,**

În proiect nu sunt stabilite clar responsabilități între organizațiile necomerciale/cultele religioase și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul acestora pentru utilizarea contrar destinației sau neraportarea privind utilizarea mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale. Astfel, lipsa prevederilor care ar delimita clar responsabilitățile între subiecții pasibili de răspundere (autoritate și persoane responsabile) pentru încălcarea prevederilor legale va crea incertitudine la aplicarea normelor privind răspunderea sau neraportarea.

**Recomandarea: Recomandăm să fie stabilite clar responsabilitățile atât a persoanelor cu funcții de răspundere, cât și a organizațiilor necomerciale/cultelor religioase. Totodată, să fie completat Codul penal și contravențional cu norme care să stabilească expres subiecții pasibili de răspundere și sancțiunile corespunzătoare, ținând cont de caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunilor sau contravențiilor săvârșite.**

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

  
Galamaga Dorina  
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
12 Martie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție  
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

**de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.837/96, Codul fiscal, Legea nr.125/2007)**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La Art.I (art.33 cu indicele 4), Art.II (art.52 cu indicele 1) și III (art.43 cu indicele 2) din proiect,	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	În proiect sunt utilizați termeni diferiți pentru unul și același fenomen. Prin urmare, la art.33 cu indicele 4 (modificarea Legii nr.837/17.05.1996), se utilizează sintagma „Răspunderea pentru utilizarea neconformă ...”, iar la art.52 cu indicele 1 (modificarea Codului fiscal) și la art.43 cu indicele 2 (modificarea Legii 125/11.05.2007) se utilizează sintagma „Răspunderea pentru utilizarea contrar destinației...” privind utilizarea mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale. Totodată, menționăm că atât în Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008, cât și în Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18.04.2002 se utilizează sintagma „Răspunderea pentru utilizarea contrar destinației...”	Pentru a respecta claritatea și uniformizarea termenilor utilizați în cadrul proiectului, în vederea evitării interpretărilor, propunem să fie utilizați aceiași termeni pentru unul și același fenomen.
2	La art.II din proiect privind modificarea art.8 alin.(1) lit.d) din Codul fiscal,	Prevederi contradictorii în proiect	În proiect se modifică parțial cuantumul procentual prin stabilirea unui cuantum fix. Astfel, se substituie sintagma „de pînă la 2%” cu sintagma „de 2 %”, iar în art.8 alin.(1) lit.d) din Codul fiscal	Întru evitarea confuziilor, recomandăm la art.8 alin.(1) lit.d) din Codul fiscal, să fie substituită

			nu sunt operate propuneri de modificare a cuantumului, fapt ce va conferi confuzii la implementare.	sintagma „de pînă la 2%” cu sintagma „de 2 %”.
3	La Art.I, art.33 cu indicele 3 alin.(2) și alin.(4) și Art.III, art.43 cu indicele 1 alin.(2) și alin.(4) din proiect,	Norme în alb	Atenționăm că prevederile Art.I, art.33 cu indicele 3 alin.(2) și alin.(4) și Art.III, art.43 cu indicele 1 alin.(2) și alin.(4) fac referire la norme inexistente care urmează să fie aprobate de Guvern, ulterior. Astfel, în cazul în care nu vor fi aprobate de către Guvern în termenii stabiliți actele normative în vederea executării acestei legi, există riscul ca prevederile legii să fie ineficiente.	Propunem să fie aprobate actele normative în termenii stabiliți în vederea conferirii condițiilor egale și transparente tuturor beneficiarilor la mecanismul de desemnare procentuală.
4	La art.IV. "Dispoziții finale și tranzitorii", norma „Desemnarea procentuală va începe a fi aplicată începînd cu venitul obținut în anul 2016.”	Norme de trimitere	Norma citată nu stabilește clar intrarea în vigoare și punerea în aplicare a prevederilor proiectului, fapt ce generează incertitudine în ceea ce privește momentul intrării în vigoare.	Recomandăm să fie stabilit expres momentul intrării în vigoare a proiectului în vederea asigurării viabilității și eficienței acestuia.
5	La Art.I (art.33 cu indicele 4), Art.II (art.15 cu indicele 2 alin.(6)) și Art.III (art.43 cu indicele 2) din proiect,	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Semnalăm că potrivit prevederilor citate, organizațiile necomerciale și cultele religioase și părțile componente ale acestora poartă răspundere potrivit legii pentru neraportarea utilizării sumelor obținute în urma desemnării procentuale și pentru utilizarea neconformă a acestor sume. Totodată, potrivit Art.II privind modificarea art.15 cu indicele 2 alin.(6) din Codul fiscal, stabilește că modul de calculare, reținere și transfer a desemnărilor procentuale către beneficiari, precum și controlul utilizării acestor	Propunem autorilor să stabilească expres în actul legislativ autoritatea responsabilă de controlul utilizării mijloacelor financiare de către beneficiarii desemnărilor procentuale.

			<p>sume vor fi stabilite de Guvern.</p> <p>În acest context, prevederile referitor la mecanismul de control al utilizării mijloacelor financiare de către beneficiarii desemnărilor procentuale – lipsesc. Astfel, există riscul ca lipsa mecanismului de control al utilizării mijloacelor financiare să genereze proceduri neclare și ineficiente de control la aplicarea prevederilor din proiect.</p>	
6	La Art.I (art.33 cu indicele 4) și Art.III (art.43 cu indicele 2) din proiect,	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	În proiect nu sunt stabilite clar responsabilități între organizațiile necomerciale/culte religioase și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul acestora pentru utilizarea contrar destinației sau neraportarea privind utilizarea mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale. Astfel, lipsa prevederilor care ar delimita clar responsabilitățile între subiecții pasibili de răspundere (autoritate și persoane responsabile) pentru încălcarea prevederilor legale va crea incertitudine la aplicarea normelor privind răspunderea sau neraportarea.	Recomandăm să fie stabilite clar responsabilitățile atât a persoanelor cu funcții de răspundere, cât și a organizațiilor necomerciale/cultelor religioase. Totodată, să fie completat Codul penal și contravențional cu norme care să stabilească expres subiecții pasibili de răspundere și sancțiunile corespunzătoare, ținând cont de caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunilor sau contravențiilor săvârșite.