

Pr. 23/03.02.21
CEB



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. 06/2-1036 din 18.02.2021

La nr. 23 din 03.02.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la impozitarea specială a serviciilor realizate în cadrul activităților atribuite la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	387	
"19"	02	2021
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7127 din 18.02.2021

la proiectul de lege cu privire la impozitarea specială a serviciilor realizate în cadrul activităților atribuite la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei

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 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: „[...] se propune instituirea unui regim special de impozitare pentru agenții economici din sectorul HoReCa, în cazul instituirii situației de urgență sau situației de urgență în sănătate publică, prin derogare de la prevederile Codului Fiscal și anume reducerea cotei TVA în mărime de ½ din cota TVA standard.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune o normă de derogare de la prevederile art.96 din Codul fiscal, în scopul stabilirii, pe perioada stării de urgență și/sau stării de urgență în sănătate publică a cotei TVA în mărime de ½ din cota TVA standard, pentru produsele alimentare și/sau băuturi, cu excepția producției alcoolice, preparate sau nepreparate, pentru consumul uman, însoțite de servicii conexe care să permită consumul imediat al acestora, realizate în cadrul activităților care se atribuie la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei, la serviciile de cazare, indiferent de categoria de confort, în hotel, hotel-apartament, motel, vilă turistică, bungalow, pensiune turistică, pensiune agroturistică, camping, sat de vacanță sau tabără de vacanță, care se atribuie la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei.

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

În nota informativă se menționează că proiectul este îndreptat să susțină agenții economici din sectorul HORECA, prin „[...] a le oferi instrumente reale de sprijin și reanimare a activității”.

Deși prin proiect se promovează de a dezvolta sectorul economiei naționale din domeniul turismului prin metoda reducerii presiunii fiscale asupra agenților economici care activează în acest domeniu, totuși, interesul public rezultat din obligația constituțională a tuturor persoanelor de a achita taxe și impozite, prevăzut în art.58 alin.(1) din Constituție, poate fi afectat reieșind din principiul constituțional al egalității tuturor în fața legii (art.16 alin.(2) din Constituției).

Astfel, diminuarea presiunii fiscale pentru un domeniu al economiei naționale poate inhiba inițiativa investițională și economică în alte ramuri ale economiei naționale, precum și poate stimula manifestările analogice de diminuare a presiunii fiscale pentru alte domenii, fapt care, în complex, poate afecta bugetul public național.

Rezultă că interesul public promovat de proiect nu trebuie să afecteze principiile constituționale de plată a impozitelor și taxelor și a obligativității impunerii acestora astfel încât pe termen scurt, mediu și lung normele promovate să nu producă efecte adverse asupra economiei naționale și ca în final, bugetul de stat să nu fie prejudiciat.

Totodată, eventuala adoptare a proiectului de lege în lipsa unei analize fundamentate, prin care să fie evaluat impactul reglementărilor propuse asupra bugetului public național și economiei naționale a Republicii Moldova riscă să determine apariția unor perturbații bugetar-fiscale, fapt ce va prejudicia realizarea interesului public.

În consecință, întru prevenirea afectării sustenabilității finanțelor publice prin propunerea de a stabili

cota TVA de $\frac{1}{2}$ din cota TVA standard, se reține ca autorul să prezinte o analiză amplă și comprehensivă a raporturilor juridice propuse reglementării.

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”.

Deși în nota informativă se menționează că proiectul este îndreptat spre realizarea interesului public, cu precădere de a susține agenții economici din sectorul HORECA, a căror activitate a fost afectată în mod substanțial în urma instituirii pe perioada stării de urgență, a măsurilor de prevenire și control a infecției COVID-19, totuși, în lipsa unei analize comprehensive asupra sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung riscă să determine un caracter declarativ și infim eficient pentru susținerea reală a agenților economici din sectorul HORECA și, adiacent, repercursiuni ireversibile pentru economia Republicii Moldova.

Nota informativă, în acest sens, nu prezintă o anticipare pragmatică a noilor reglementări, prin indicarea atât a efectelor pozitive, cât și a celor negative care vor surveni la aplicare.

În aceste condiții, promovarea proiectului urmează să fie corelată cu prevederile constituționale, principiile activității de legiferare. Respectiv, 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.6/2014, stabilește 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”. Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28.01.2014), Curtea constată că: „[...] prevederile alineatului (4) din art.131 al Constituției 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 nu poate deroga legislativul 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 este incident procedurii bugetare”.

Prin urmare, nota informativă urmează să conțină argumente concludente în favoarea intervenției propuse, susținute de informațiile reflectate în analiza ex ante aprobată de Guvern. Respectiv, întru adoptarea proiectului de lege propus, este indispensabil ca acesta să fie precedat de avizul corespunzător (pozitiv) al Guvernului.

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

conține „e) fundamentarea economico-financiară”.

În nota informativă aferentă proiectului propus, se menționează că: „Prezentul proiect reglementează situația specifică, care depinde de survenirea unui eveniment în viitor. Prin urmare, o fundamentare economico financiară nu poate fi efectuată pentru moment”.

Însă, analizând prevederile proiectului de lege, se constată că acesta nu conține o argumentare economico-financiară pentru determinarea necesității cheltuielilor financiare și de altă natură pentru realizarea noilor reglementări.

În conformitate cu prevederile lit.a) alin.(1) art.28 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări, iar conform 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.”

Așadar, în contextul prevederilor indicate *supra*, rezultă că micșorarea cotei TVA de $\frac{1}{2}$ din cota TVA standard, va avea drept efect diminuarea încasărilor la bugetul de stat. Astfel, proiectul are un impact bugetar, în sensul micșorării 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”.

În acest sens, sunt relevante prevederile art.7 alin.(1) din Codul fiscal, care stipulează că: „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.”

Totodată, având în vedere că taxa pe valoare adăugată constituie o sursă directă a veniturilor bugetare în baza cărora se formează și consolidează bugetul de stat, se atestă faptul că reglementările propuse sunt înaintate fără acceptul Guvernului, în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar, fără evaluarea repercursiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale ale procedurii bugetare prevăzute la alin.(4) și alin.(6) art.131 din Constituție.

De asemenea, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora „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 consecință, în lipsa fundamentării economico-financiare și a efectuării unei analize *ex-ante* a prevederilor propuse, din punct de vedere al evaluării impactului bugetar și care să stabilească efectele și consecințele promovării proiectului, se poate periclita finalitatea scontată a proiectului propus, prejudiciind astfel interesul public.

Finalmente, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca reglementările 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

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul nu conține norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Cu toate acestea, se observă că la implementarea prevederilor propuse, acestea vor implica activitatea entităților publice responsabile de colectarea la buget a unei părți a valorii bunurilor prevăzute ca impozabile în Republica Moldova.

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept obiectiv de a deroga de la prevederile art.96 din Codul fiscal, în vederea reducerii, pe perioada stării de urgență și/sau stării de urgență în sănătate publică, a cotei TVA în mărime de 1/2 din cota TVA standard, pentru produsele alimentare și/sau băuturi, cu excepția producției alcoolice, preparate sau nepreparate, pentru consumul uman, însoțite de servicii conexe care să permită consumul imediat al acestora, realizate în cadrul activităților care se atribuie la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei, la serviciile de cazare, indiferent de categoria de confort, în hotel, hotel-apartament, motel, vilă turistică, bungalow, pensiune turistică, pensiune agroturistică, camping, sat de vacanță sau tabără de vacanță, care se atribuie la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei.

Deși normele proiectului sunt îndreptate în vederea realizării interesului public, cu precădere de a susține agenții economice din sectorul HORECA, a căror activitate a fost afectată în mod substanțial în urma instituirii pe perioada stării de urgență, a măsurilor de prevenire și control al infecției COVID-19, în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar, fără evaluarea repercursiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, este dificilă efectuarea analizei din punct de vedere al determinării interesului public care să asigure implementarea proiectului cu respectarea politicilor bugetar-fiscale. Complementar, se subliniază că proiectul propus are impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat (stabilirea cotei TVA de 1/2 din cota TVA standard), iar aprobarea acestuia în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit căreia „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”. De menționat că, conform Hotărârii Curții Constituționale nr.8/2014, soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile care creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață al populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie, este motivul pentru care alin.(4) art.131 din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative cu impact bugetar.

Prin urmare, se deduce în mod univoc că prin stabilirea cotei TVA de 1/2 din cota TVA standard, se vor rezulta repercursiuni directe asupra veniturilor bugetare în sensul micșorării acestora, iar pentru implementarea transparentă și responsabilă a prevederilor propuse se recomandă estimarea impactului bugetar, întru asigurarea unei economii de piață durabile care va duce la consolidarea finanțelor publice.

În final, se menționează că Parlamentul Republicii Moldova poate să supună examinării proiectul prenotat doar după avizarea corespunzătoare a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate.

18.02.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector principal

