



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 50/03.03.21
CEB

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

Nr. 06/2-1707 din 18.03. 2021

La nr. 50 din 03.03.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului fiscal nr.1163/1997 (art.15 și art.180).

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>655</u>		
" <u>13</u> "	<u>03</u>	<u>2021</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7171 din 19.03.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Codului fiscal nr.1163/1997 (art. 15 și art.180)

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.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „proiectul înaintat reprezintă o reacție la multiplele adresări din partea reprezentanților „întreprinderilor micro”, astfel precum sunt definite de Legea cu privire la întreprinderile mici și mijlocii nr.179/2016, referitoare la problemele ce le întâmpină aceștia la desfășurarea activității de întreprinzător în perioadă pandemiei COVID-19”.

Astfel, prin proiect sunt propuse modificări la Codul fiscal în partea ce ține de aplicarea cotei „0” la impozitul pe venitul reinvestit pentru anii 2020 și 2021 pentru microîntreprinderi și eliminarea penalităților de întârziere la plata impozitelor, în cazul în care se încheie contracte de eșalonare între agenții economici și stat.

Autorul, la fel, menționează în nota informativă că „aceste două măsuri au fost discutate și în cadrul instituțiilor de stat, inclusiv pe platforma Consiliului Economic al Prim-Ministrului”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin implementarea unor măsuri de protecție a agenților economici afectați de criza pandemică Covid-19.

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 stabilire a subiecților asupra cărora se vor aplica normele (în proiect se prevede doar o categorie - întreprinderile micro) și a procedurii de examinare a cererilor potențialilor și realilor agenți economici care sunt sau au fost afectați în activitate lor de pandemia Covid-19.

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”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi

și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

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. Deși scopul proiectului este bine definit, autorul nu menționează în nota informativă necesitatea includerii acestor amendamente ca norme generale în Codul fiscal.

Or, includerea unor norme în Codul fiscal înseamnă, de fapt, aplicarea acestora în timp, fără a se limita la o anumită perioadă anume și aplicarea normelor tuturor subiecților de drept, fără a se limita doar la agenții economici care dovedesc că au fost afectați de pandemia Covid-19.

La fel, în notă nu se menționează impactul implementării proiectului, odată ce potrivit art.2 din lege - „Prezenta lege intră în vigoare după expirarea termenului de 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”. Or, agenții economici urmează să beneficieze în termeni mai scurți de măsuri de susținere din partea statului.

În aceste circumstanțe, reieșind din faptul că prin proiect se propun măsuri de susținere a agenților economici afectați de pandemia Covid-19, considerăm că proiectul urmează să fie analizat minuțios de subiecții direct implicați în aplicarea prevederilor în vederea aprobării unui act normativ eficient în susținerea populației afectate de criza Covid-19.

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 autorul menționează că pentru implementarea normei privind aplicarea cotei „0” la impozitul pe venit reinvestit pentru 2020 și 2021 pentru microîntreprinderi *„Costurile pentru buget al măsurii ar fi de circa 14 milioane lei (s-a determinat prin aplicarea ponderii microîntreprinderi din numărul total al întreprinderilor – 10,9% - asupra valorii ajustate a venitului impozabil din anul 2019, ajustate la prognozele de profitabilitate a companiilor cu aplicarea ulterioară a cotei impozitului pe venit de 12% asupra valorii primite)”*.

Totuși, urmare a examinării normei propuse privind eliminarea de întârziere la plata impozitelor, în cazul în care se încheie contracte de eşalonare între agenții economici și stat autorul menționează că *„modificările operate vor oferi oportunitatea agenților economici care eşalonează datoriile la BPN pentru o perioadă mai mare de timp, să fie scutiți de amenzi și ordine de incasso”*.

Astfel, proiectul urmează să fie corelat cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, deoarece proiectul are tangență directă cu constituirea bugetului de stat. În acest sens, avizul Guvernului este necesar. 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 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”*.

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 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.&n

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 prin nestabilirea termenului de acțiune a normelor, precum și prin nestabilirea unei proceduri care să fie aplicabilă doar agenților economici care sunt reali afectați de criza pandemică Covid-19.

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

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.I, modificarea Codului fiscal -

La articolul 15 se introduce litera b1) cu următorul cuprins:

„b1) *pentru întreprinderi micro – în mărime de 0% din venitul impozabil, în cazul reinvestirii acestuia și nerepartizării dividendelor sau altor forme de beneficii din cotă-parte*”.

La articolul 180 alineatul (1) se introduce în final textul:

„Pentru contractele de eșalonare încheiate în perioada anilor 2020-2021, nu se va aplica majorarea de întârziere prevăzută la art. 228, în cazul în care contractele date sunt încheiate în contextul diminuării efectelor economice create de virusul SARS-CoV-2”.

Obiecții:

Norma art.15 reglementează stabilirea impozitului pe venit.

Deși în nota informativă se menționează despre necesitatea promovării unor norme în vederea eliminării consecințelor negative ale pandemiei Covid-19, norma în redacția propusă, de fapt, va fi obligatorie și aplicabilă „erga omnes” tuturor subiecților indicați în normă - întreprinderi micro.

Totodată, menționăm că sub incidența Legii nr.179/21.07.2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii cad întreprinderile micro, mici și mijlocii, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, care, în totalitatea lor, constituie sectorul întreprinderilor mici și mijlocii.

În aceste condiții, autorul propune aplicarea normelor doar asupra unei categorii de agenți economici - întreprinderile micro, ceea ce în opinia noastră poate fi insuficient, deoarece o analiză detaliată denotă dificultăți în activitatea și a unor întreprinderi mici și mijlocii, fiind afectați de pandemia Covid-19, ceea ce necesită asigurarea unor măsuri de susținere și pentru acești agenți economici în contextul situației cauzate de Covid-19.

La fel, deși în nota informativă se menționează că prin proiect se propune „aplicarea cotei „0” la impozitul pe

venit reinvestit pentru 2020 și 2021 pentru microîntreprinderi” norma proiectului urmează să fie aplicabilă pentru viitor și nu face referință la anii 2020 și 2021. Astfel, se poate interpreta că orice venit reinvestit de către agentul economic urmează a i se aplica normele prenotate.

În altă ordine de idei, norma nu stabilește un termen de realizare, or, reiterăm ideea că norma în redacția expusă urmează să fie aplicabilă pentru un timp nedeterminat de la intrarea în vigoare. Astfel, norma nu face referință că este aplicabilă, spre exemplu, în perioada stării de urgență și/sau a stării de urgență în sănătate publică.

Toate aceste lacune de reglementare vor institui proceduri administrative ambigue, care pot fi interpretate discreționar, în dependență de interes și scop, cu riscuri inerente apariției manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului examinarea oportunității instituirii de norme derogatorii de la Codul fiscal în vederea promovării unor norme speciale care ar veni ca o susținere din partea statului pentru agenții economici care au avut și au de suferit în urma pandemiei Covid-19.

Cu referire la norma din proiect, propunem autorului următoarele:

Norma urmează să facă referință nu doar la întreprinderile micro, ci și să facă referință și la întreprinderile mici și mijlocii care dovedesc necesitatea suportului statului urmare a afectării activității economice în legătură cu pandemia Covid-19;

Norma urmează să stabilească un mod de examinare a cererilor și a categoriei de beneficiari ai agenților economici care necesită să obțină suportul statului în revigorarea activității economice a acestuia;

Norma urmează să stabilească clar perioada care se ia în considerare în care agentul economic îi va putea fi aplicată cota „0” la impozitul pe venitul reinvestit pentru anul 2020 și 2021. Astfel, norma urmează să stabilească perioada „2020-2021”, astfel cum este menționat în nota informativă a proiectului;

Norma urmează să stabilească termenul de realizare, or în redacția propusă, norma va fi aplicabilă în mod continuu, pentru un termen nedeterminat, dat fiind caracterul general din Codul fiscal.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „proiectul înaintat reprezintă o reacție la multiplele adresări din partea reprezentanților „întreprinderilor micro”, astfel precum sunt definite de Legea cu privire la întreprinderile mici și mijlocii nr. 179/2016, referitoare la problemele ce le întâmpină aceștia la desfășurarea activității de întreprinzător în perioadă pandemiei COVID-19”. Astfel, prin proiect sunt propuse modificări la Codul fiscal în partea ce ține de aplicarea cotei „0” la impozitul pe venit reinvestit pentru 2020 și 2021 pentru microîntreprinderi și eliminarea penalităților de întârziere la plata impozitelor, în cazul în care se încheie contracte de eșalonare între agenții economici și stat. Autorul la fel menționează în nota informativă că „aceste două măsuri au fost discutate și în cadrul instituțiilor de stat, inclusiv pe platforma Consiliului Economic al Prim-Ministrului”.

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 și a modului de examinare a cererii solicitantului;
- stabilirea perioadei de reinvestire a venitului agentului economic pentru a putea beneficia de aplicarea cotei „0” a impozitului pe venit.

În final, reieșind din faptul că prin proiect se propun măsuri de susținere a agenților economici afectați de pandemia Covid-19, considerăm că proiectul urmează să fie analizat minuțios de subiecții direct implicați în aplicarea prevederilor în vederea aprobării unui act normativ eficient în susținerea agenților economici afectați de criza Covid-19.

19.03.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal



