



30 aprilie 2015

Dj nr. 157

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (nr.131 din 03.04.2015)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996 și a prevederilor Legii privind actele legislative nr.780 – XV din 27.12.2001 și expune următoarele:

Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputații în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Proiectul de lege are ca obiect de reglementare modificarea și completarea unor articole din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 și Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal nr.1164-XIII din 24.04.1997. Potrivit explicațiilor expuse în Nota informativă, scopul proiectului de lege este orientat spre perfecționarea procesului de impozitare a persoanelor fizice, inclusiv reducerea poverii fiscale asupra persoanelor fizice cu venituri mici și mijlocii, precum și apropierea treptată a sumelor scutirilor personale de minimum de existență.

Precizăm că recent Direcția generală juridică a avizat mai multe proiecte de acte legislative, care cuprind intervenții asupra Codului fiscal. În vederea sistematizării legislației și promovării unor soluții unitare, este recomandată adoptarea unui singur act legislativ, astfel, devenind incidentă norma stabilită la art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, care prevede că dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau

completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

În ceea ce privește respectarea procedurii de înaintare a proiectului de lege spre examinare, avînd în vedere prevederile art.20 din Legea nr.780/2001 și art.47 din Regulamentul Parlamentului, în Nota informativă adițională proiectului de lege, se prezumă a fi necesară prezentarea de rigoare a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, precum și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

La fel, odată cu efectuarea analizei impactului de reglementare autorul trebuia să argumenteze, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesitatea adoptării actului legislativ, ținînd cont și de principiul proporționalității, stabilit la art 4 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20.07.2006, care prevede că actele normative trebuie să fie proporționale asigurării intereselor societății și protecției drepturilor întreprinzătorilor.

Concomitent, pentru evaluarea proiectului de act legislativ, trebuie să se efectuează o serie de expertize în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, conform prevederilor art.22 din Legea nr.780/2001.

Precizăm că, lipsa unei argumentări suficiente, condiționată de nerespectarea cerințelor stipulate în articolele menționate, reduce din calitatea și eficiența actului legislativ, care este considerat drept act de o importanță deosebită al Parlamentului. Or, în absența informației necesare pentru a înțelege conținutul și efectele proiectului acesta riscă de a nu fi înțeles de deputați și prin urmare a nu fi susținut.

Art.7 alin.(2) din Codul fiscal prevede că, pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe generale 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 unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, în comun acord cu prevederile art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de lege nr.131 din 03.04.2015 urmează să se anexeze un proiect de modificare a Legii bugetului de stat pe anul 2015.

Deoarece, în temeiul art.19 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, în scopul menținerii echilibrului bugetar, responsabilitatea exercitării conducerii generale a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice revine Guvernului, urmează să se respecte

prevederile art.131 alin.(4) din Constituție care statuează că pentru adoptarea proiectului de lege este necesară emiterea avizului pozitiv al Guvernului.

Observații asupra textului proiectului de lege:

1. La art. I:

- Este de menționat că la art.15 lit. a) din Codul fiscal sunt stabilite două cote de impozitare a venitului persoanelor fizice și întreprinzătorilor individuali: 7% din venitul anual impozabil ce nu depășește suma de 29640 lei și 18% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 29640 lei.

Prin inițiativa legislativă înaintată, autorul propune un nou mecanism de impozitare a venitului, diferit de cel reglementat de Codul fiscal. Astfel, venitul persoanelor fizice stabilit la art.15 lit. a) din Codul fiscal se propune a fi impozitat în trei trepte: 7% din venitul anual impozabil ce nu depășește suma de 45000 lei; 17% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 45000 lei până la 68400 lei și respectiv 25% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 68400 lei.

În temeiul legislației în vigoare, ținem să remarcăm că deși prevederile art.58, art.130-132 din Constituție invocă că legiuitorul este în drept să stabilească statutul subiecților care participă la relațiile reglementate de legislația fiscală, obiectul impunerii, modul de percepere, mărimea și periodicitatea impunerii, acesta trebuie să asigure și stabilirea echității fiscale. Nu este exclus că odată cu adoptarea proiectului de lege se va produce inechitate fiscală față de persoanele fizice care se vor impozita sub treapta de 25%, în raport cu persoanele fizice cărora li se va aplica cota de impozitare de 17%.

În ceea ce privește respectarea normelor de tehnică legislativă, la pct.1 ce vizează modificarea art.15 lit. a) din Codul fiscal, recomandăm excluderea textului inserat în paranteze „(cu excepția gospodăriilor țărănești (de fermieri) și întreprinzători individuali)”, deoarece fiind specificat la art.15 lit. b), se diminuează necesitatea acestuia.

- Referitor la propunerea de modificare a normei prevăzute la art.15 lit. b) din Codul fiscal, atenționăm că stabilirea cotei în mărime de 0% din venitul anual impozabil, pentru persoanele juridice, gospodăriile țărănești (de fermieri) și întreprinzători individuali, cu condiția respectării dispozițiilor alineatului (23⁷) al art. 24 din Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal, va afecta acumularea veniturilor la bugetul de stat. Conform prevederilor art.28 din Legea nr.181/2014, un factor important în formarea veniturilor bugetare îl constituie impozitele și taxele.

Sub acest aspect, remarcăm că soluția legislativă este orientată doar spre susținerea persoanelor juridice, gospodăriilor țărănești (de fermieri) și întreprinzătorilor individuali, și totodată se consideră a fi în defavoarea intereselor societății, prin imposibilitatea acumulării surselor financiare planificate la bugetul de stat.

- Întru respectarea rigorilor de tehnică-legislativă, este recomandat să se menționeze în textul pct.1 din proiect, despre excluderea lit.c) a art.15 din Codul fiscal. De altfel, numerotarea punctelor stabilite la art.I se va efectua de la 1 la 8.

- Referitor la modificările propuse la art.33, art.34, art.35 și art.83 din Codul fiscal, precizăm că mărirea sumelor la scutirea personală, scutirea acordată soției (soțului) și scutirea pentru persoanele întreținute, au fost modificate prin intermediul politicii bugetar-fiscale, în care sa argumentat că principalele amendamente de ordin fiscal au avut drept scop realizarea măsurilor de politică fiscală prevăzute în obiectivele politicii fiscale pe termen mediu 2015-2017.

- Regimul fiscal pentru dividende este stabilit la capitolul 12 din Codul fiscal, conform prevederilor art.80¹ din Codul fiscal, persoanele specificate la art.90 care achită dividende acționarilor (asociaților) săi pe parcursul anului fiscal achită ca parte a impozitului o sumă egală cu 12% din profitul anului fiscal în curs, din care se vor achita dividende. În continuare, art.90¹ alin.(3¹) din Codul fiscal stabilește că persoanele specificate la art.90 rețin și achită la buget un impozit în mărime de: 6% din dividende, inclusiv sub formă de acțiuni sau cote-părți, cu excepția celor aferente profitului nerepartizat obținut în perioadele fiscale 2008–2011 inclusiv; 15% din dividende, inclusiv sub formă de acțiuni sau cote-părți, aferente profitului nerepartizat obținut în perioadele fiscale 2008–2011 inclusiv.

Prin urmare, atenționăm că completarea art.90¹ din Codul fiscal cu o nouă normă care prevede că persoanele specificate la art.90, rețin și achită la buget un impozit în mărime de 15% din dividende, achitate în beneficiul persoanelor fizice, inclusiv dividende sub formă de acțiuni sau cote-părți, instituie impozitarea dublă a dividendelor.

2. La art. II:

- Completarea propusă la art.24 din Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal nr.1164-XIII din 24.04.1997, are drept scop punerea în aplicare a art.15 lit.b) din Codul fiscal. Totodată, se observă că modificarea în cauză este contrară prevederilor art.7 alin.(1) din Codul fiscal care prevede că impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea prezentului cod.

- Referitor la norma prevăzută la pct. a) a alin.(23⁷), prin care persoanele juridice, gospodăriile țărănești (de fermieri) și întreprinzătorii individuali sunt scutite de la plata impozitului pe venit, cu condiția ca venitul să fie direcționat spre investiții în dezvoltarea producției proprii, constatăm lipsa stabilirii mecanismului care va monitoriza sursele de venit care vor fi direcționate în investiții și a veniturilor care vor fi direcționate în alte scopuri.

- Norma stabilită la pct.b) se dovedește a fi ambiguă, deoarece nu este clar ce se are în vedere prin expresia “*în cazul direcționării veniturilor, ce urmează a fi achitat la buget*”, la bugetul de stat se achită impozitele pe venit și nu veniturile agenților economici.

- Legislația fiscală stabilește agenților economici rezidenți ai zonelor economice libere o cotă redusă în proporție de 50% și 75% din cota stabilită în

Republica Moldova, la achitarea impozitului pe venit. Această facilitate este în comun acord cu art.1 alin.(4) din Legea cu privire la zonele economice libere nr.440-XV din 27.07.2001, care prevede că zonelor libere, în scopul realizării obiectivelor asumate, li se acordă regimuri preferențiale de stimulare a activității de întreprinzător. În consecință, propunerea atribuirii impozitării agenților economici rezidenți ai zonelor economice libere, la categoria agenților economici specificați la alin.(23⁷) de completare a art.24 din Legea nr.1164/1997, este în contradicție cu prevederile Legii nr.440/2001.

• În interpretarea normei stabilite la lit. f), rezultă că modificările în sistemul de impozitare promovate prin proiectul de lege sunt propuse pentru o perioadă determinată. Drept urmare, atenționăm că normele legislative în vigoare, nu admit completarea actului legislativ cu aplicabilitate nedefinită în timp cu reglementări temporare, potrivit art.34 alin.(4) din Legea nr.780/2001.

În raport cu conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, adoptarea căruia ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție
Ion Creangă**