



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 18/27.01.22
CEB

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

Nr. 06/2- 423 din 09.02. 2022

La nr. 18 din 27 ianuarie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>327</u>
"10"	<u>02</u> 2022
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7711 din 08.02.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Codului fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997 (se completează cu Capitolul 10/4 - Regimul fiscal al persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase)

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 autori nemijlociți sunt un grup de 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

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune completarea Titlului II din Codul fiscal, cu Capitolul 10³ care să reglementeze regimul fiscal al persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase, în vederea reglementării subiecților, obiectului impunerii, cotei de impozit, metodelor de plată, evidență și plată a acestora, precum și evidența subiectului și controlului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a consolida cadrul normativ aferent domeniului fiscal, care va contribui la diminuarea evaziunilor fiscale și va crește gradul de transparență în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a modalității de plată, nemijlocit în numerar, efectuată de către agentul economic licențiat către persoana fizică rezidentă, riscă să determine apariția manifestărilor de corupție în procesul controalelor efectuate de către funcționarii fiscali, la constatarea încălcării obligației impuse în sarcina agenților economici licențiați. În circumstanțele expuse, se va compromite realizarea scopului scontat prin proiect, care este îndreptat spre stimularea plăților electronice (prin transfer), iar cheltuielile administrative exorbitante alocate pentru efectuarea controalelor în privința respectării modalității de plată de către agenții economici licențiați, va permite prejudicierea resurselor bugetare, ceea ce este contrar interesului public.

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”.*

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

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”.*

Potrivit notei informative: „*Implementarea proiectului nu necesită alocări din bugetul public.*

Totodată, implementarea proiectului va asigura o oarecare creștere a venitului la bugetul public, din contul impozitelor reținute și plătite, aferente activităților noi reglementate."

Cu toate acestea, deși în nota informativă se indică faptul că, proiectul *nu necesită alocări din bugetul public*, totuși dispozițiile acestuia nu corelează cu prevederile art.7 alin.(2) din Codul fiscal, care statuează că, *„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.”*

Suplimentar, 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”*.

Astfel, se subliniază faptul că prevederile ce țin de stabilirea regimului fiscal al persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase vor avea un impact bugetar, sub aspectul majorării veniturilor bugetare, fapt ce impune o analiză economico-financiară a intervenției propuse, întru a asigura realizarea interesului public.

Consecvent, adoptarea proiectului de lege impune să fie acceptat de Guvern.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

În conformitate cu art.(3¹) 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.”*

Consecvent, potrivit 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.”*

Prin urmare, luând în considerare faptul că, prevederile proiectului vor avea impact asupra activității de întreprinzător, acesta urmează a fi corelat cu exigențele cadrului normativ enunțat supra, întru a asigura includerea în nota informativă a informației privind analiza impactului de reglementare, care va prezenta argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a oportunităților și necesităților stabilirii interdicțiilor și cerințelor de desfășurare a activității de întreprinzător.

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

În proiect se cuprind norme ce reglementează activitatea Ministerului Mediului, ca fiind responsabil de stabilirea Nomenclatorului de deșeuri de metale feroase și neferoase.

De asemenea, în proiect se reglementează activitatea Ministerului Finanțelor, ca fiind responsabil de stabilirea modului de documentare a tranzacției între agentul economic licențiat și subiect.

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor prevederi din conținutul proiectului propus riscă să amenințe activitatea entităților publice responsabile de efectuarea controalelor privind respectarea modalității de plată dispuse de către agentul economic licențiat, fapt ce va compromite interesul public (analiza detaliată este efectuată la 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

Art.69/22 alin.(1) din proiectul de lege -

Articolul 69²². Metode de plată, evidență și aplicarea acestora

(1) Operațiunile de plată către subiectului impunerii se efectuează de către agentul economic licențiat în numerar sau prin transfer, iar plățile în numerar nu pot depăși valoarea totală de 10 mii lei pe o perioadă de o lună în relațiile cu un subiect al impunerii

Obiecții:

Norma propusă instituie în obligația agentului economic licențiat, de a efectua plata pentru procurarea deșeurilor de metale feroase și neferoase de la persoane fizice rezidente, în numerar sau prin transfer, iar plățile în numerar fiind limitate la suma ce nu va depăși valoare de 10 mii lei pe o perioadă de o lună în relațiile cu un subiect al impunerii.

Însă, din analiza sistemică a cadrului normativ pertinent domeniului fiscal, se relevă unele observații veritabile în măsură să confere valențe corupționale în procesul de aplicare a prevederilor propuse.

Așadar, scopul normei date constă în stimularea plăților electronice și prin transfer și, diminuarea achitărilor prin numerar, de către persoanele juridice persoanelor fizice rezidente, fiind în acest fel minimizat riscul evaziunii fiscale de persoanele fizice rezidente. Însă, norma propusă crează o ambiguitate referitoare la totalitatea plăților în numerar, timp de o lună, în sumă totală de 10 mii lei. Or, agentul economic licențiat va fi obligat să ducă evidența tuturor persoanelor fizice rezidente cărora le transmite plata pentru deșeurile de metale feroase și neferoase procurate, ceea ce va genera cheltuieli suplimentare de menținere a multiplelor baze de date a vânzătorilor de deșeuri de metale feroase și neferoase, cheltuieli care se vor reflecta în reducerea prețului de achiziție a metalelor de la persoanele fizice rezidente și, care, în cumul cu impozitarea comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase, va reduce, în mod semnificativ venitul net obținut de persoanele fizice rezidente care comercializează deșeuri de metale feroase și neferoase.

La analiza problematicii normei date urmează de a lua în considerare prevederile art.69²⁴ alin.(2) din proiect, care reglementează reținerea finală la sursa de plată a impozitului propus prin proiect. Prin această normă se exclude orice posibilitate de evaziune fiscală a persoanelor fizice rezidente care comercializează deșeuri de metale feroase și neferoase.

De altfel, nici chiar verificarea de către organele de control fiscal a respectării obligației date de agenții economici licențiați, va constitui o dificultate suplimentară care va fi disproporțional mai mare decât efectele benefice ale achitării prin transfer. Cu alte cuvinte, controlul fiscal al respectării obligației propuse va necesita mari resurse de cadre și timp al inspectorilor fiscali, ceea ce va genera necesitatea de mărire a personalului și, respectiv, creșterea cheltuielilor statului pentru desfășurarea activităților de control fiscal.

Având în vedere că evaziunea fiscală a persoanelor fizice rezidente care comercializează deșeurilor de metale feroase și neferoase este exclusă la sursa de plată, complexitatea obligației reglementate nu coroborează cu beneficiile care le acordă achitarea prin transfer. Legea, în așa caz, devine prea complicată pentru executare, dar și pentru controlul executării, iar pentru ambele dificultăți urmează ca, în final, să plătească persoana fizică rezidentă care comercializează deșeurile de metale feroase și neferoase și, care mai este și impozitată pentru venitul obținut.

Pericolul coruptibilității normei propuse rezidă în crearea unor proceduri administrative ambigue și mărirea nejustificată a cheltuielilor pentru aparatul administrativ, fapt care va prejudicia bugetul public național.

Totodată, norma dată poate genera diminuarea semnificativă a veniturilor persoanelor fizice rezidente care comercializează deșeuri de metale feroase și neferoase, fapt care pe lângă impactul social economic direct care vizează persoane fizice rezidente, va diminua inițiativa de comercializare deșeurile de metale feroase și neferoase de persoanele fizice rezidente, ceea ce este contrar prevederilor art.14 din Legea nr.209/2018 privind deșeurile. Aceasta deoarece potrivit legii enunțate, se prescrie asigurarea unui înalt nivel de eficiență

a folosirii resurselor, prin realizarea obiectivelor politicii de stat, de natură să garanteze până în 2020 – pregătirea pentru reutilizarea și reciclarea deșeurilor, cum ar fi, cel puțin, hârtia, sticla, metalele și masele plastice provenind din produsele casnice și, eventual, din alte surse, în măsura în care aceste fluxuri de deșeuri sunt similare deșeurilor care provin din consumul casnic, se mărește la un nivel minim de 30% din masă totală. Totodată, potrivit art.14 alin.(3) lit.b) din aceeași lege, stabilește că: „În scopul atingerii obiectivelor politicii de stat prevăzute la alin. (1), autoritățile/instituțiile publice și alte entități responsabile, producătorii inițiali de deșeuri și deținătorii de deșeuri au obligația: să realizeze activitățile de reutilizare și reciclare a deșeurilor în conformitate cu obiectivele specificate la alin. (1) lit. b) și c).”

Urmează de remarcat faptul că, manifestările de corupție iminente rezidă în complexitatea controlului fiscal, în rezultatul căruia, chiar și dacă va fi depistat de inspectorul fiscal încălcarea obligației impuse, acesta va fi tentat, pe de o parte, să extoarcă foloase necuvenite, iar pe de altă parte, și agentul economic va fi tentat să propună diferite avantaje inspectorilor fiscali controlori pentru „a nu observa” achitarea în numerar, unor persoane fizice rezidente în perioada de o lună.

Recomandări:

Excluderea cuvintelor „pe o perioadă de o lună”.

Totodată, se recomandă evaluarea pragului de achitare în numerar persoanelor fizice rezidente, în dependență de sumele medii care le achită agenții economici licențiați persoanelor fizice rezidente sub formă de plată unică pentru deșeurilor de metale feroase și neferoase.

De asemenea, urmează de luat în considerare eventualele politici de stimulare a persoanelor fizice rezidente la operațiuni de transfer și cu cardul bancar pentru evitarea prejudicierii intereselor persoanelor fizice (de exemplu: diminuarea cotei procentuale a impozitului în cazul achitării prin transfer).

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlament și are drept scop completarea Titluului II din Codul fiscal, cu Capitolul 10³ care să reglementeze regimul fiscal al persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase, în vederea prevederii subiecților, obiectului impunerii, cotei de impozit, metodelor de plată, evidență și plată a acestora, precum și evidența subiectului și controlului.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigorile de transparență decizională. Însă, proiectul de lege nu este însoțit de analiza impactului de reglementare și avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, iar lipsa AIR poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Deși proiectul este îndreptat spre satisfacerea interesului public manifestat prin promovarea instrumentelor de plată electronice, evitarea evaziunilor fiscale și reducerea activității aferente deșeurilor de metale feroase și neferoase ca activitate economică în afara regimului de activitate

licențiată, totuși, reglementarea defectuoasă a unor prevederi poate rezulta în prejudicierea interesului public exprimat prin susținerea plăților în numerar în detrimentul plăților prin transfer, iar eventualele acte de corupție comise de funcționarii fiscali în cadrul controalelor efectuate asupra activității agenților economici licențiați, în special, la verificarea modalității de plată, se consemnează riscul arogării unor discreții periculoase factorilor de decizie în legătură modalitatea de plată dispusă, ceea ce prezintă un risc de corupție. În consecință, se perindă pericolul deprimării plăților prin transfer, ceea ce este contrar scopului propus prin proiect.

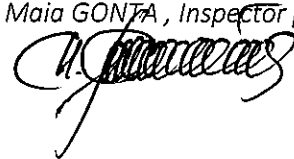
Adițional, întru adoptarea proiectului de lege este necesar ca amendamentele propuse să fie acceptate de Guvern, în conformitate cu exigențele alin.(4) art.131 din Constituție.

Prin urmare, întru prevenirea apariției manifestărilor de corupție, se impune revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

08.02.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal



10

11

12

13

14

15