

18 Aprilie 2007, nr. 209

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la introducerea modificărilor și completărilor în unele acte legislative (amnistia fiscală)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1404 din 10 Aprilie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la introducerea modificărilor și completărilor în unele acte legislative (amnistia fiscală).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Președintele RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Scopul este determinat în Nota Informativă la proiect, constînd în "crearea unui climat investițional favorabil, asigurarea unei creșteri economice calitative, bazate pe tehnologii și investiții, asigurarea liberalizării desfășurării activității de întreprinzător, asigurarea accesului la resursele creditare, legalizarea sectorului neoficial al economiei naționale, promovarea unei politici fiscale stimulatorii, micșorarea poverii administrative, stimularea fluxului de capital în țară". Aplicarea adecvată a dispozițiilor incluse ar putea contribui la atingerea scopurilor enunțate, însă, pentru atingerea impactului maxim și a unor efecte generale sînt necesare măsuri legislativ-normative și instituționale suplimentare.

Inițiativele legislative de o deosebită importanță și anvergură pentru cetățeni și chiar pentru stat, în ansamblu, trebuie supuse unor dezbateri publice în prealabil cu toți factorii interesați, în condiții de maximă transparență. Din aceste considerații, este neconformă și puțin argumentată promovarea urgentă a documentului, includerea lui pentru dezbateri în ședința plenară a legislativului la doar cîteva zile de la înaintare, fără acordarea timpului necesar pentru consultarea societății civile și chiar cu încălcarea prevederilor Regulamentul Parlamentului (art.52-54). Regulamentul legislativului prevede posibilitatea examinării proiectelor în procedură urgentă, dar numai atunci cînd aceste proiecte emană de la Guvern (în cazul de față Guvernul a fost solicitat doar să dea un aviz, în regim de urgență, ceea ce semnifică că cercetări și fundamentări esențiale nu au fost efectuate).

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Deși nota informativă conține descrieri sumare privind reformele preconizate și argumente pentru opțiunile propuse, informațiile prezentate sînt insuficiente. Regulamentul Parlamentului (art.44) și Legea privind actele legislative stabilesc că proiectul de act legislativ: - se depune spre dezbateră împreună cu o expunere a efectelor social-economice și de altă natură; - se indică persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării.

Legea nr.235/20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător stabilește necesitatea analizei impactului de reglementare, care trebuie să constituie parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ. Hotărîrea Guvernului nr.1230/24.10.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare stabilește ce trebuie să conțină analiza de impact.

Prevederile actelor indicate mai sus nu au fost respectate la elaborarea și promovarea proiectului expertizat, ceea ce reprezintă o carență semnificativă.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Textul proiectului nu conține trimiteri exprese la legislația comunitară și standarde internaționale. Din nota informativă nu se poate deduce că a fost asigurată compatibilitatea textului proiectului cu legislația comunitară, lipsesc rezultatele expertizei compatibilității și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, elemente preparatorii care sînt obligatorii pentru acte legislative de acest gen.

8. Fundamentarea economico-financiară. Proiectul nu este însoțit de fundamentare economico-financiară, deși implementarea unor prevederi ale acestuia va necesita cheltuieli financiare, inclusiv din surse bugetare (diminuarea acumulărilor din impozitul pe venit, datoria de stat). Conform Regulamentului Parlamentului (art.44) și Legii privind actele legislative (art. 20, 22), în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Aplicarea prevederilor incluse în proiect va stabili anumite beneficii pentru subiecții care vor intra sub incidența normelor (amnistierea fiscală și legalizarea capitalului). În același timp, vor fi favorizate interesele organizațiilor comerciale (persoanelor juridice ce desfășoară activitate economică), fiind anulat impozitul pe venit, în cazul reinvestirii acestuia în dezvoltarea businessului.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Prevederile incluse pot aduce prejudicii sistemului bugetar - fiscal al Republicii Moldova: nu se vor acumula mijloacele necesare la bugetele respective; se favorizează nivelul scăzut al disciplinei fiscale a întreprinzătorilor; sînt defavorizați contribuabilii cinștiți, care și-au onorat la timp obligațiunile față de buget (contribuabilii sînt puși în situație inegală, fiind create din partea statului condiții de concurență neloială).

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Din analiza conținutului proiectului, remarcăm, că proiectul propus are un șir de norme care nu sînt plasate reușit. Proiectul conține unele prevederi care pot crea incertitudine în aplicarea lor (articolele 26, 30). Se operează cu unele noțiuni novatorii pentru cadrul legal al Republicii Moldova, cum ar fi "proprietar real", "deținători de jure", "proprietari de facto" etc., care nu sînt definite, pot provoca dificultăți de aplicare și interpretare a reglementărilor legale, abuzuri din partea subiecților abilitați cu aplicarea concretă.

În proiect sunt incluse mai multe prevederi care derogă de la legislația în domeniu, situație care poate genera confuzii de interpretare și aplicare a normelor în situații concrete, după mai mult timp de la intrarea în vigoare a legii.

În art.26, 30 și 41 sînt incluse și dispoziții care stabilesc derogări și prioritatea unor reglementări din

proiect în raport cu altele din legi cu putere juridică similară, fără a se stabili caracterul special al legii promovate. În acest fel apar contradicții cu principiile generale ale dreptului, ierarhia actelor legislative (a se vedea și art.6 din Legea privind actele legislative).

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Deși corespunde la general cerințelor redactării lingvistice și normelor ortografice, în cuprinsul proiectului se atestă formulări ambigui și texte care necesită redactare suplimentară.

Pentru a asigura compatibilitate cu cerințele tehnicii juridice, este necesară redactarea textului, în special pentru a fi în concordanță cu recente modificări din art.35 al Legii privind actele legislative.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Prevederile referitoare la activitatea autorităților publice sînt expuse superficial, sînt prezente elemente care în situații concrete pot favoriza apariția și menținerea relațiilor corupționale.

Aspectele privind transparența și accesul la informația de interes public nu sînt reglementate suficient, introducerea unor interdicții de acces și publicitate a informațiilor în domeniu poate afecta probitatea autorităților.

Mecanismele de control public a acțiunilor în domeniul implementării noilor reglementări nu sînt determinate explicit, ar necesita concretizări și stabilirea unui cadru de monitorizare permanentă pe parcursul implementării.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I	Modificările referitoare la revizuirea Titlurilor I și II ale Codului fiscal	Considerăm binevenită ideea de revizuire fundamentală a Titlurilor I și II al Codului fiscal prin definitivarea unei noi metodologii de impunere în Republica Moldova și simplificarea sistemului de impozitare a veniturilor atât pentru persoanele juridice, cît și pentru persoanele fizice prin formarea unei cote unice de impozitare a persoanelor fizice. Considerăm că trebuie revăzută și impozitarea persoanelor fizice ce practică activitatea de antreprenariat, în special pentru persoanele care în prezent tranzitează de la patenta de întreprinzător la întreprinderi individuale față de care nu se vor aplica facilitățile acordate persoanelor juridice. Considerăm oportun ca persoanelor fizice ce practică activitatea de antreprenariat să li se aplice același regim fiscal unic.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se propune următoarea redacție a art.15 al Codului fiscal: "Suma totală a impozitului pe venit se determină: a) pentru persoanele fizice: - 7% din venitul anual impozabil ce nu depășește suma de 16 200 lei; - 10% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 16 200 lei și nu depășește suma de 21 000 lei; - 20% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 21 000 lei; b) pentru persoanele juridice, inclusiv gospodăriile țărănești (de fermier) și întreprinzătorii individuali - în mărime de 0% din venitul impozabil."
2	Art. I	Art.I pct.3, privind art.20 lit. z4): "cuvintele "majorărilor de întârziere și sancțiunilor financiare" se înlocuiesc cu cuvintele "restanțelor la bugetul public național".	Sursele de venit neimpozabile sînt aplicate doar regimului juridic fiscal aplicat contribuabililor care achită impozitului pe venit în bugetul de stat. Sintagma "restanțelor la bugetul public național" poate fi aplicată doar în context general asupra tuturor plăților în contextul fiecărui element al bugetului public național (a se vedea art. 131 alin.(1) din Constituția	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	

			<p>Republicii Moldova și art. 2 din Legea privind sistemul și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996, care în esență nu corespund nici ele unui concept unic de buget public național, ceea ce denotă că legea menționată contravine Constituției). În acest context, sintagma în vigoare "majorărilor de întârziere și sancțiunilor financiare" prevăzută în art.20 la lit. z4) este necesară și corect plasată, în contextul normei date. Dacă analizăm situația prin "prisma anulării", Codul fiscal prevede un altă instituție, care prevede modalitățile generale de stingere a obligațiilor fiscale. Ne referim la Capitolul 5 - Obligația fiscală a Titlului V al Codului fiscal, unde în art. 172 se menționează situația stingerii obligației fiscale prin anulare, care poate fi efectuată fie prin acte cu caracter general, fie individual, această competență revenindu-i Parlamentului.</p> <p>Legislativul a stabilit deja o regulă privind "anularea"(literatura de specialitate de drept financiar și fiscal mai denumește anularea și "amnistie fiscală"), în baza art.172 din Codul fiscal, și anume: adoptarea unei legi organice separate privind anularea obligațiilor fiscale. Un argument întru aplicarea termenului de "anulare" este prevăzut și în Art. IV, art. 4 alin. 13) și 14) din proiectul dat, privind modificarea Legii pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal nr.408-XV din 26 iulie 2001.</p>		
3	Art. I	Art.I pct. 4, privind art. 27, alin. 10) care se va completa cu litera "c) diferențele pozitive rezultate din reevaluare efectuată conform Capitolului IV "Legalizarea capitalului și amnistia fiscală" din Legea pentru punerea în aplicare a Titlurilor I și II ale Codului fiscal."	Reglementarea este de prisos și va contraveni alineatului (11) al aceluiași articol potrivit căruia: "în scopuri fiscale nu se recunosc diferențele (fie ele pozitive sau negative) din evaluarea mijloacelor fixe". Această propunere de modificare nu va schimba cu nimic situația anterioară după intrarea în vigoare a proiectului dat.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	A se exclude modificarea propusă.
4	Art. I	Art.I pct.5, privind art.38, care se propune a fi completat cu alin. "(6) Baza valorică a activului de capital se ajustează cu diferențele pozitive rezultate din reevaluare efectuată conform Capitolului IV "Legalizarea capitalului și amnistia fiscală" din Legea pentru punerea în aplicare a Titlurilor I și II ale Codului fiscal."	Din interpretarea art. 37 se instituie ideea că activele se ajustează luând în considerație suma creșterii sau pierderii de capital, doar când provine din vânzare, schimb sau din altă formă de înstrăinare (adică scoatere din uz a activului). Deci, vânzarea, schimbul sau scoaterea din uz a activului nu este posibilă și relevantă din punct de vedere fiscal în cazul ajustării activului de capital, chiar și în situația unei diferențe pozitive, deoarece pentru existența obiectului impunerii în cazul dat este necesară existența aspectului înstrăinării activului și existența excedentului sumei încasate în raport cu baza valorică a acestor active. În cazul vânzării, schimbului sau scoaterii din uz ca formă de înstrăinare propunerea din proiect intervine cu ideea de ajustare cu diferențe pozitive a activelor de capital. În acest caz, diferența pozitivă nu constituie obiectul impunerii venitului. Impunerea venitului apare în cazul înstrăinării activului și doar în cazul depășirii valorii dintre cumpărare și vânzare. De fapt, ideea de impozitare a creșterii și pierderii de capital are	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut cuprinsul alineatului (6) propus la articolul 38 din Codul fiscal.

			drept scop impozitarea unor active care sunt vândute cu prețuri speculative și nu are nimic comun cu ceea ce au avut în vedere proiectul dat (pentru detalii a se vedea unele exemplificări date în Manualul judecătorului la examinarea pricinilor civile - Particularitățile examinării litigiilor fiscale, Chișinău 2006, pag.694-697).		
5	Art. II	Art. II, în partea referitoare la art. 31 alin. (1) și (2) din Legea nr.1164/1997: "(1) Legalizarea capitalului începe din data intrării în vigoare a prezentei legi și se încheie la 31 decembrie 2008. (2) Legalizarea mijloacelor bănești se începe din data intrării în vigoare a prezentei legi, odată cu începerea activității instituțiilor financiare, și se termină odată cu încheierea zilei de muncă în instituțiile financiare pe data de 30 decembrie 2008.	Nu este stabilit exact termenul de încheiere a legalizării capitalului, inclusiv a legalizării mijloacelor bănești.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	A se exclude alin. (2) din art. 31.
6	Art. II	Art. II, referitor la art.32 din Legea nr.1164/1997: "Procedura legalizării capitalului"	Se instituie noțiuni specifice legislației civile: proprietarul real și deținătorului de jure a bunurilor. Dar în acest sens, legislația civilă instituie posesia, folosința și dispoziția, ca elemente indispensabile dreptului de proprietate. La vânzarea bunurilor imobile, elementul validității mai este și: înregistrarea acestor bunuri în Registrul bunurilor imobile la organele cadastrale.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Reglementările sînt de prisos, urmează a fi excluse.
7	Art. II	Art. II, referitor la art.32 alin.(4) din Legea nr.1164/1997: "(4) Subiectul legalizării - persoana juridică care, la decizia sa, efectuează reevaluarea activelor uzurabile și a activelor de capital la prețul real de piață, prezintă Serviciului Fiscal de Stat cererea de legalizare a lor, achitînd taxa pentru legalizare, pînă la prezentarea acesteia, în mărime de 5% din diferența dintre valoarea declarată estimată și valoarea de bilanț."	Art. 32 alin. (4) din proiect este în contradicție cu alin. (11) din art. 27 Cod fiscal. Reevaluarea n-a constituit niciodată obiectul impunerii și din punct de vedere fiscal este irelevantă.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De exclus alin.(4) din art. 32.
8	Art. II	Art. II, referitor la art. 33 alin.(2) din Legea nr.1164/1997: "(2) În urma legalizării capitalului, conform valorii de piață reale a acestuia, pentru subiectul legalizării, în momentul legalizării, nu apar obligațiuni de achitare a impozitului pe venit, sub formă de creștere a capitalului"	Art. 33 alin. (2) din proiect intră în contradicție cu art. 37 Cod fiscal. În esență creșterea de capital este interpretată uneori eronat. Problema a fost abordată mai detaliat în punctul (4) al art. I din proiect.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	A se exclude alin. (2) din art. 33.

9	Art. II	Art. II, referitor la art. 35 alin.(2) din Legea nr.1164/1997: "(2) Toate dubiile, contradicțiile și neclaritățile neînlăturabile, ce apar la aplicarea prezentei legi și care nu pot fi înlăturate, se interpretează în favoarea subiectului legalizării".	Codul fiscal deja prevede o asemenea normă cu caracter general și declarativ în art. 11.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	A exclude alineatul (2) al art. 35.
10	Art. II	Art. II, referitor la Art. 36 alin. (2) din Legea nr.1164/1997 despre scoaterea în afara teritoriului Republicii Moldova a capitalului legalizat	Art. 36 alin. (2) privind scoaterea în afara hotarelor Republicii Moldova a capitalului, are o interpretare neuniformă.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune o redacție a alin. 2): "(2) La scoaterea în afara hotarelor Republicii Moldova, conform procedurii transferului de capital, de către subiectul legalizării mijloacelor bănești legalizate, în decursul a 4 ani din momentul legalizării, se reține o taxă de 13% din suma mijloacelor bănești legalizate".

Concluzii

Deși proiectul este în esență binevenit, mecanismul legalizării capitalurilor nu este pe deplin conceptualizat și detaliat (nu este clar cine trebuie să-și legalizeze capitalul și cine nu trebuie să fie supus acestei proceduri: spre exemplu - persoanele ce transferă sursele bănești din străinătate în Republica Moldova; - persoane ce au în proprietate bunuri mobile și imobile - se are în vedere situația, că, tradițional, unii membri ai familiei sînt plecați în străinătate, transferînd o parte surselor financiare în Republica Moldova pentru a cumpăra imobile, fiind înregistrate pe numele copiilor etc.). Lipsa clarității favorizează apariția abuzurilor din partea organelor de aplicare și control.

Importanța problemei și interesul general față de reformele inițiate solicită adoptarea deciziei ca ședințele corespunzătoare ale Parlamentului să fie transmise în direct la posturile publice de radio și TV.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției