

04 Ianuarie 2013, nr. 577

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea Codului fiscal**

(înregistrat în Parlament cu numărul 2855 din 29 Noiembrie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 modificarea și completarea Codului fiscal.

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, 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.** Potrivit notei de fundamentare, scopul promovării amendamentelor la legislația fiscală îl constituie creșterea gradului de transparență în aplicarea legislației fiscale și îmbunătățirea climatului investițional în Republica Moldova. În acest sens, se propune implementarea în cadrul legal fiscal național a conceptului de Soluție Fiscală Individuală Anticipată (SFIA) în vederea soluționării unei cereri a contribuabilului referitor la reglementarea unor situații fiscale specifice. Acesta va constitui un instrument ce va oferi posibilitatea de a gestiona riscul fiscal la care sunt supuși contribuabilii, datorită unor lacune în legislație sau a unor prevederi normative interpretabile.

Totodată, în opinia autorului, adoptarea unui cadru legislativ funcțional în domeniul SFIA va încuraja companiile să investească în Republica Moldova, va consolida încrederea contribuabilului în corectitudinea tratamentului fiscal aplicat la o situație concretă, va oferi stabilitate și onestitate, va permite planificarea financiară pe termen lung și va reduce esențial interpretările eronate ale legislației fiscale.

### **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** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbatelor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

**6. Suficiența argumentării.** Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu

reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;  
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;  
c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;  
d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;  
e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, analiza impactului de reglementare, întrucât proiectul de lege are incidență asupra activității de întreprinzător.

Nota informativă la proiect conține doar o serie de argumente generale în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, fiind insuficient de argumentată și în ce privește efectul social, economic și de altă natură al realizării lui.

Mai mult, proiectul fiind aplicabil întreprinzătorilor, fundamentarea economico-financiară a proiectului trebuia să conțină actul de analiză a impactului de reglementare, care, însă, lipsește.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii, în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare ale proiectului etc.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780-XV din 27.12.2001 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.

Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, încalcându-se astfel și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din același act legislativ, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

În acest sens, nota de fundamentare nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege.

Totodată, considerăm că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 14 al prezentului Raport de expertiză.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește anumite atribuții ale autorităților publice (Inspectoratului Fiscal Principal de Stat), proceduri administrative noi, precum și reglementează anumite raporturi între acestea și contribuabili. Comentariile detaliate asupra deficiențelor normelor de drept respective vor fi expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile de la punctul 14 al prezentului raport de expertiză.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articolul I - Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se	2. Articolul 8, alineatul (1) se completează cu litera j) cu următorul cuprins:  „j) să obțină, gratuit, de la organele fiscale soluții fiscale individuale anticipate, în condițiile prevăzute de prezentul cod.”  3. La articolul 133, alineatul (1) după litera h/1) se introduce litera h/2) cu următorul cuprins:  „h/2) emite soluții fiscale individuale anticipate la cererea contribuabilului”.  4. La articolul 136 după litera e) se introduce litera e/1) cu următorul cuprins:  „e/1) să emită soluții fiscale individuale anticipate la cererea contribuabilului, conform prezentului Cod”.	1. Luînd în considerare faptul că de soluții individuale anticipate vor putea beneficia toți contribuabilii urmare a depunerii unei cereri, în viziunea noastră, acest fapt ar putea genera modificarea statelor de personal ale Serviciului fiscal prin majorarea acestora și, implicit, creșterea cheltuielilor bugetare prin majorarea volumului de lucru a funcționarilor fiscali.  Or, potrivit alin (4) art. 131 din Legea Fundamentală, orice propunere legislativă sau amendament care atrag 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 acest context, remarcăm lipsa avizului Guvernului vis-a-vis de acest proiect de lege.  Totodată, alin. (6) al aceluiași articol din Constituție statuează că, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. În acest sens, este imperativ necesară o fundamentare economico-financiară care, din păcate, de asemenea, lipsește.  2. Potrivit proiectului, dreptul de a emite soluții fiscale individuale anticipate la cererea contribuabilului	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lacune de drept	Revizuirea amendamentelor propuse.

			<p>revine Inspectoratului Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor (pct. 3 din proiect). În același timp, amendamentele propuse la art. 136 din Codul fiscal (pct. 4 din proiect) atribuie ca o obligație de a emite soluții fiscale individuale anticipate la cererea contribuabilului organului fiscal al funcționarului fiscal. Or, potrivit art. 129 din același act legislativ, organul fiscal este autoritate a Serviciului Fiscal de Stat: Inspectoratul Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor, inspectoratul fiscal de stat teritorial și/sau inspectoratul fiscal de stat specializat aflate în subordonarea Inspectoratului Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor.</p> <p>Astfel, în opinia noastră, aceste amendamente ar putea crea un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și ar putea genera premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.</p>		
2	Articolul II.	<p>Guvernul, în termen de 2 luni de la data publicării prezentei legi:</p> <p>...</p> <p>- va elabora proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative în vederea introducerii soluțiilor individuale anticipate în domeniul contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală;</p> <p>...</p>	<p>În viziunea noastră, această prevedere se referă la domeniul specifice, cotele contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală fiind aprobate, anual, în conformitate cu Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 08.07.1999 și Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală nr. 1593-XV din 26.12.2002, prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat și Legea fondurilor obligatorii de asistență medicală, fiind diferențiate în funcție de condițiile de muncă normale sau speciale.</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lacune de drept</p>	<p>Excluderea prevederii din proiect.</p>
3	Articolul III.	<p>Prezenta lege intră în vigoare la data publicării.</p>	<p>Luând în considerare faptul că prezentul proiect de lege se preconizează a intra în vigoare la <i>data publicării</i>, iar, potrivit art. II din proiect, Guvernul, <i>în termen de 2 luni de la data publicării</i> proiectului legii va aproba Regulamentul privind procedura de emitere a soluțiilor fiscale individuale anticipate, în opinia noastră, în această perioadă ar apărea o situație de incertitudine între obligația de a emite SFIA și lipsa procedurii privind emiterea acestora.</p> <p>În acest context, atunci când procedurile administrative sunt reglementate insuficient sau ambiguu, apare discreția periculoasă a funcționarului responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	<p>Termenul intrării în vigoare a proiectului legii ar urma să fie stabilit concomitent cu aprobarea procedurii de emitere a soluțiilor fiscale individuale anticipate.</p>

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul de lege, potrivit notei de fundamentare, urmărește scopul creșterii gradului de transparență în aplicarea legislației fiscale și îmbunătățirea climatului investițional în Republica Moldova prin implementarea în cadrul legal fiscal național a conceptului de Soluție Fiscală Individuală Anticipată (SFIA) în vederea soluționării unei cereri a contribuabilului referitor la reglementarea unor situații fiscale specifice;
- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, precum și a unei analize a impactului de reglementare fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;
- unele prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**