

05 Aprilie 2016, nr. 687

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.9'1; Legea cu privire la întreprinderea de stat – art.13'1; ș.a.) (politica bugetar-fiscală pentru anul 2016)

(înregistrat în Parlament cu numărul 108 din 17 Martie 2016)

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 modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.9'1; Legea cu privire la întreprinderea de stat – art.13'1; ș.a.) (politica bugetar-fiscală pentru anul 2016)

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, 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. Transparența decizională** Proiectul și nota informativă la proiectul de Lege au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor, pe portalul particip.gov.md și pe pagina web a Parlamentului, persoanele interesate avînd posibilitatea să-și expună opinia cu privire la conținutul proiectului de Lege. Considerăm, că în acest fel transparența decizională în procesul promovării proiectului de Lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare pentru 2016) a fost respectată.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare pe anul 2016), proiectul ”conține, în fond, propuneri de modificare și completare a unor acte legislative, care rezultă din obiectivele politicilor fiscale, vamale și bugetare pe anul 2016, bazate pe prevederile Programului de activitate a Guvernului, Strategiei Naționale „Moldova 2020”, Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, altor programe și strategii naționale. De asemenea, proiectul de lege vizează pe anumite domenii alinierea politicii și legislației naționale privind domeniul fiscal și vamal la ACQUIS-ul comunitar, Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT), Acordul privind aspectele drepturilor de proprietate intelectuală legate de comerț (TRIPs), etc., precum și consolidarea veniturilor bugetare și simplificării administrării fiscale și vamale, relaxării agenților economici în aspect de desfășurare a activității economice, diminuării proporțiilor de evaziune fiscală și vamală, consolidării și eficientizării utilizării resurselor financiare publice”.

Potrivit autorilor, principalele amendamente vizează 2 compartimente principale, și anume: modificări ce au drept scop realizarea măsurilor de politică fiscală prevăzute în Obiectivele politicii fiscale și vamale pe termen mediu 2016 – 2018 și modificări ce au drept scop perfecționarea, concretizarea și corelarea

legislației fiscal.

Cît privește modificările ce au drept scop realizarea măsurilor de politică fiscală prevăzute în Obiectivele politicii fiscale și vamale pe termen mediu 2016 – 2018, autorii în nota informativă, odată cu descrierea modificărilor au specificat următoarele scopuri :

La capitolul impozitul pe venit și TVA, ”scopul măsurilor propuse constă în asigurarea bugetului public național cu lichidități curente (imEDIATE), excluderea oricăror mecanisme abuzive din partea contribuabililor prin cesiunea creanțelor sale față de bugetul public național către creditorii săi, precum și îmbunătățirea gestionării Managementului Finanțelor Publice”.

La capitolul accize majorarea acestora s-a efectuat : ”în vederea acumulării de surse financiare suplimentare la buget și dezvoltarea infrastructurii drumurilor, la mărirea creșterii anuale a produsului intern brut nominal prognozat pentru anul 2016 față de anul 2015 (11,4%)” și în vederea ajustării graduale a accizelor la țigări «la nivelul țărilor din regiune, inclusiv la standardele europene, fapt ce va permite acumularea de noi surse financiare la buget, precum și diminuarea consumului articolelor din tutun, mărfuri ce au o influență negativă asupra sănătății populației și a dezvoltării societății în general”.

La capitolul impozitului funciar pentru terenurile cu destinație agricolă și pentru cele din intravilan și extravilan majorarea acestuia cu 15% s-a efectuat ”în vederea majorării veniturilor bugetelor autorităților publice locale și asigurării autonomiei financiare a acestora”.

Acordarea dreptului autorităților administrației publice locale de a finanța evaluarea și reevaluarea bunurilor imobiliare din sursele bugetului local și altor surse s-a efectuat ”în vederea asigurării autonomiei financiare și bugetare a autorităților publice locale, maximizării eficienței și asigurării echității în alocarea resurselor, cu menținerea disciplinei financiare”.

La capitolul introducerii impozitului pe avere, autorii au indicat că ”marea majoritate a contribuabililor se vor găsi în situația de a nu plăti acest impozit, datorită stabilirii unui minim neimpozabil a valorii bunului deținut” și că această măsură ”este una oportună, nu doar ca măsură corectivă, ci și ca alternativă pentru găsirea de noi resurse publice”.

La capitolul introducerii impozitului pe autovehicule în sistemul taxelor locale, cu excluderea taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova din sistemul taxelor rutiere, scopul este ”asigurarea autonomiei financiare și bugetare a autorităților publice locale, maximizării eficienței și asigurării echității în alocarea resurselor, cu menținerea disciplinei financiare”.

La capitolul majorării cotelor taxei pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova (vinieta) pentru autovehiculele care se află pe teritoriul Republicii Moldova o perioadă mai mare de timp, scopul este ”acumularea de surse financiare suplimentare la buget”.

Cît privește îngustarea bazei impozabile a taxei pentru dispozitivele publicitare, potrivit autorilor, aceasta a fost propusă ”în scopul diminuării poverii fiscale a contribuabililor, precum și simplificarea și eficientizarea administrării fiscale a acesteia”.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare pe anul 2016) a fost plasat pe site-ul Parlamentului pe data de 17 martie 2016. Întrucît Hotărîrea Parlamentului Nr.373-XVI din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă stabilește un termen de 15 zile lucrătoare în care organizațiile societății civile pot să prezinte contribuțiile, iar proiectul de Lege a fost dezbătut în ședință plenară și adoptat în prima lectură pe data de 01 aprilie 2016,

considerăm că termenul de cooperare cu societatea civilă nu a fost respectat.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă anexată la proiect, deși extrem de voluminoasă, nu conține o justificare suficientă a promovării modificărilor propuse. Aceasta, de fapt, conține o descriere a modificărilor și mențiuni de ordin general. Având în vedere volumul considerabil de modificări (domenii și caracter diferit de intervenții) și perioada, în general, restrânsă în care acestea sunt examinate, există riscuri majore ca: după punerea în aplicare a acestora să se constate că au fost aprobate prevederi cu impact major negativ asupra bugetului public național sau asupra contribuabililor; sub „umbrela promovării legii cu privire la realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare” să fie promovate modificări legislative în detrimentul interesului public.

În legătură cu promovarea acestui proiect trebuie să menționăm, că ar fi necesar și util ca toate noutățile legislative în domeniul administrării fiscale, cum ar fi, de exemplu, introducerea unor taxe/impozite noi, să fie examinate în procese legislative separate și cu respectarea cadrului normativ privind procesul decizional.

Cît privește Legea privind realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare, aceasta ar trebui să reglementeze doar niște ajustări (de exemplu, ajustarea taxelor la inflație) în dependență de evoluția economiei sau alte măsuri previzibile pentru mediul de afaceri (în condițiile actuale planificarea afacerilor este imposibilă). Această regulă ar trebui să poată fi nesocotită doar în condiții extraordinare, atunci cînd parametrii bugetar-fiscali suferă abateri considerabile de la cele planificate.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit.c) a articolului 20 din Legea 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.

În nota informativă este indicat expres ca “proiectul de lege respectiv nu necesită efectuarea expertizei compatibilității cu legislația comunitară, deoarece nu are ca scop direct armonizarea cadrului normativ național la cel comunitar”.

Totodată, în nota informativă autorii au indicat expres ca proiectul de lege “conține, în fond, propuneri de modificare și completare a unor acte legislative, care rezultă din obiectivele politicilor fiscale, vamale și bugetare pe anul 2016, bazate pe prevederile Programului de activitate a Guvernului, Strategiei Naționale „Moldova 2020”, Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, altor programe și strategii naționale” și ca “proiectul de lege vizează pe anumite domenii alinierea politicii și legislației naționale privind domeniul fiscal și vamal la ACQUIS-ul comunitar.....”.

În aceste condiții nu este clar de ce autorii nu au efectuat o analiză a nivelului compatibilității a proiectului de act legislativ cu reglementările corespondente ale legislației comunitare.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 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 efectuată o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare, nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege și nici nu fundamentează economic impactul noilor impozite sau majorări de taxe.

De exemplu, introducerea impozitului pe avere nu conține fundamentarea acestei măsuri (de ce anume criteriile de 120 mp și 1.5 mil lei). În multe cazuri în calitate de argumentare sunt prezentate fraze generale sau afirmații cu caracter îndoielnic, care în realitate maschează efectele reale, generate prin adoptarea legii. Acest „tip de fundamentare” este aplicat de mai mulți ani la majorarea accizelor la autoturisme „majorarea cotelor accizelor stabilite în sume fixe (... , autoturisme, ...), prin ajustarea acestora la rata inflației prognozată pentru anul 2016 (10,5%). Măsura în cauză are drept scop neadmiterea afectării veniturilor fiscale prin deprecierea mijloacelor bănești în timp, urmare a fenomenului inflaționist.” Această măsură aplicată în privința autoturismelor, de fapt, este o majorare netă a accizelor, deoarece accizele în cazul dat sunt stabilite în euro, iar inflația în euro pentru anul viitor se prognozează a fi aproape de zero

(sau chiar negativă). Astfel, prin această formulă, accizele la autoturisme au crescut cu circa 37% față de 2010. În același timp, pentru accizele pentru țigări, respectându-se aceeași regulă formală de ajustare a "părții fixe", de fapt, are loc o reducere în termeni reali a accizului.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Potrivit art. 20 lit. e) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, deși aceasta trebuia elaborată în mod imperativ, avînd în vedere domeniul de reglementare a proiectului de Lege. Lipsa analizei impactului de reglementare generează consecințe majore negative atît asupra mediului de afaceri, cît și asupra bugetului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

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

De exemplu, cele mai mari riscuri privind existența intereselor de grup sau individuale, se localizează în domeniul aplicării accizelor. În primul rând, este vorba de aplicarea accizelor la produsele din tutun, acestea, în esență fiind diminuate în termeni reali (în timp ce pentru alte produse politica este neadmierea erodării veniturilor). Totodată, aplicarea accizelor la produsele alcoolice nu are o regulă generală bine determinată.

Un alt exemplu se referă stabilirea încă a unei derogări de la regimul de incompatibilități, stabilit de alin.1 din art.12 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, prin care secretarul general adjunct al Guvernului să beneficieze de dreptul de a exercita activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social.

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

Astfel, prin introducerea impozitului pe autovehicule, în varianta propusă în proiect se prevede și impozitarea tractoarelor agricole. Amintim, că autorii au schimbat taxa pentru folosirea drumurilor pe impozitul pe autovehicule. Anterior, tractoarele nu constituiau obiect al impunerii la taxa pentru folosirea drumurilor. Din nota informativă nu este clar dacă introducerea impozitării tractoarelor este voința deliberată a autorilor sau o eroare în definirea impozitului pe autovehicule.

Prin interzicerea restituirii T.V.A (accize, taxe vamale) în contul stingerii datoriilor creditorilor subiectului impozabil care dispune de decizie de restituire a T.V.A. (accize, taxe vamale), inclusiv persoanelor juridice și fizice cesionari, de fapt, are loc o restrângere a drepturilor de proprietate.

De asemenea, prin introducerea impozitului pe avere în forma propusă, există riscul unor prevederi discriminatorii față de unii contribuabili.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului, în general, nu contravin legislației în vigoare. Totuși, în scopul excluderii eventualelor prevederi concurente cu alte prevederi ale legislației, ar fi oportună a analiză suplimentară, în special, a cadrului normativ care reglementează impozitul pe autovehicule, fondul rutier și autoritățile publice locale.

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În ansamblu, proiectul de act legislativ conține unele carențe de tehnică legislativă. De exemplu, au fost identificate trimiteri la norme care nu există, autorii au utilizat termeni diferiți pentru instituțiile care deja sunt reglementate în legislația națională sau au fost propuse modificări în legea de modificare, deși aceasta se încorporează cu actul de bază. Totodată, pe tot cuprinsul textului de act normativ cuvintele „se introduce” urmează a fi substituite cu cuvintele „se completează”.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește mai multe atribuții ale diverselor autorități publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Astfel, organul fiscal a fost investit cu competența de a elibera Certificatul de înregistrare în calitate de centru de asistență tehnică pentru instalarea, repararea, deservirea tehnică a mașinilor de casă și de control cu memorie fiscală (Certificat CAT MCC).

De asemenea, proiectul de lege prevede transferul competenței privind colectarea viniței de la organele vamale la Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor și transferul competenței privind colectarea plășilor pentru poluarea mediului colectate în vamă de la organele vamale la Ministerul Mediului.

Atribuțiile organelor vamale au fost suplimentate cu competența de a coordona aplicarea Nomenclurii combinate a mărfurilor și de a gestionează Tariful Vamal Integrat al Republicii Moldova (TARIM).

Prin modificările aduse art.62 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale Ministerului Finanțelor i s-a permis utilizarea temporară a soldurilor de mijloace financiare din conturile autorităților/instituțiilor publice la autogestione, deschise în contul unic trezorerial al Ministerului Finanțelor, pentru efectuarea plășilor bugetului de stat.

Avînd în vedere amploarea modificărilor propuse și în lipsa unei fundamentări privind justificarea, calculul economic și impactul scontat este greu de apreciat efectul noilor reglementări a activității autorităților publice.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.II	La articolul 131 din Legea nr.146-XIII din 16 iunie 1994 cu privire la întreprinderea de stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.2, art.9), cu modificările și completările ulterioare, alineatele (2) și (3) vor avea următorul cuprins: „(2) Selectarea societăților de audit pentru auditarea situațiilor financiare anuale se efectuează de către întreprindere conform criteriilor stipulate la alin. (3). Modul de selectare a societăților de audit și termenii de referință se stabilesc de Guvern. (3) Societatea de audit trebuie să corespundă următoarelor criterii: a) conform situației la data de 31 decembrie a perioadei de gestiune precedente,	Autorii au exclus din noua redacție atuală lit.c) care prevede condiția: "să aibă în derulare anual, pentru ultimii 2 ani, cel puțin 10 misiuni de audit ale situațiilor financiare anuale, cu emiterea raportului auditorului", ceea ce echivalează cu excluderea unui criteriu pentru selectarea societății de audit, fără a explica motivele. Excluderea acestui criteriu, în condițiile în care acest proiect de lege propune eliminarea filtrului Ministerului Finanțelor și a Guvernului, este de natură să avantajeze societățile de audit fără experiență sau cele create special pentru a audita anumite întreprinderi de stat. Redacția propusă a normei (cu excluderea celui de a treilea criteriu) pe termen mediu poate să afecteze negativ administrarea situației financiare a întreprinderilor de stat.	Coruptibilitate Lacune de drept Promovarea intereselor contrar interesului public Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Completarea la final a normei cu următorul text: "c) să aibă în derulare anual, pentru ultimii 2 ani, cel puțin 10 misiuni de audit ale situațiilor financiare anuale, cu emiterea raportului auditorului."

		<p>în anexa la Licența pentru desfășurarea activității de audit să fie indicați cel puțin 2 auditori certificați, unul dintre care să aibă experiență în domeniu de cel puțin 5 ani; b) societatea de audit, precum și auditorii din cadrul societății de audit să nu aibă sancțiuni aplicate în urma controlului extern al calității lucrărilor de audit pentru perioada de gestiune precedentă, fapt confirmat de către Consiliul de supraveghere a activității de audit.”</p>			
2	Art.III	<p>„(2) Comisia de certificare obține informația privind lipsa sau existența restanțelor față de bugetul public național ale asociațiilor obștești, consumind datele respective din sistemul informațional automatizat al Inspectoratului Fiscal Principal de Stat „Contul curent al contribuabilului”, prin intermediul platformei de interoperabilitate instituite de Guvern.”</p>	<p>Utilizarea cuvântului "consumind" pentru datele din sistemul informațional este improprie.</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizare a termenilor inadecvați</p>	<p>Substituirea cuvântului "consumind" cu "utilizând".</p>
3	Art.IV	<p>Art.IV. – Regulamentul cu privire la utilizarea fondului rutier, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.893-XIII din 26 iunie 1996 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.57, art.557), cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează: 1. La punctul 1, litera e) se abrogă. 2. La punctul 4, textul „e)” se exclude. 3. Capitolul VII: titlul va avea următorul cuprins: „Taxa pentru comercializarea gazelor naturale destinate utilizării în calitate de carburan pentru unitățile de transport auto”; punctul 27 se abrogă.</p>	<p>Autorii proiectului au omis un cuvânt în denumirea actului normativ. Este vorba de Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier.</p>	<p>Coruptibilitate Greșeală de redactare</p>	<p>Indicarea corectă a denumirii actului normativ.</p>
4	Art.V		<p>Redacția propusă a alin.(1 prim) repetă fidel conținutul propus de autori (a se vedea Art.II din prezentul proiect) din alin.(3) din art.13/1 din Legea cu privire la întreprinderea de stat. În scopul asigurării selectării unor societăți de audit experimentate pentru auditarea SA în care cota statului depășește 50% din capitalul</p>	<p>Coruptibilitate Promovarea intereselor contrar interesului public Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</p>	<p>Completarea la final a normei cu următorul text: "c) să aibă în derularea anual, pentru ultimii 2 ani, cel puțin 10 misiuni de audit ale situațiilor financiare anuale, cu emiterea raportului</p>

			social, consideră, necesar să fie prevăzut un criteriu suplimentar privind dovada experienței profesionale a societății de audit.		auditorului."
5	Art.VI p.2	2. Articolul 6: alineatul (5) se completează cu litera g) cu următorul cuprins: „g) <u>impozitul pe avere</u> ”;	Autorii stabilesc un nou tip de impozit de stat - impozitul pe avere. Din nota informativă și din proiect, rezultă că acesta este, de fapt, un impozit pe imobilele a căror dimensiune depășește 120 m ² □ valoarea estimată, apreciată de către organele cadastrale teritoriale este de peste 1,5 milioane de lei. În aceste condiții "impozitul pe avere", promovat de autori se suprapune cu impozitul pe bunurile imobiliare, care este un impozit local.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Regîndirea acestui impozit.
6	Art.VI p.5	„Articolul 17. Impozitarea venitului proprietarului decedat Veniturile generate de proprietatea persoanei decedate se consideră venituri ale succesorului după acceptarea succesiunii.”	Denumirea normei este improprie, întrucît se impozitează efectiv moștenirea/sucesiunea, pe care o dobîndește moștenitorul/succesorul. În plus, din redacția normei rezultă că în situația în care moștenirea, în același timp, este culeasă de stat și un moștenitor (persoană fizică), impozitul va fi plătit de moștenitorul persoană fizică pentru întreaga moștenire (chiar și pentru ceea ce nu a dobîndit).	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea denumirii articolului. Completarea normei cu următorul text "proporțional cotei moștenite".
7	Art.VI p.46	La articolul 161, alineatul (2) se completează în final cu textul „, , precum □ în cazul practicării activității profesionale licențiate ori autorizate sau activității de întreprinzător desfășurate în mod independent”.	Propoziția a 2-a din alin.(2) a art.161 în redacția actuală are următorul conținut "Legislația fiscală poate să prevadă ca persoana căreia i s-a atribuit cod fiscal să se înregistreze suplimentar ca plătitor al diferitelor tipuri de impozite și taxe." Din simpla lectură a acestei propoziții, deducem că ea nu comportă vreo încălcătură normativă. În consecință, completarea ei cu vreun text nu are niciun sens. Mai mult decît atît, ea ar trebui, în general, exclusă.	Coruptibilitate Prevederi fără conținut normativ	Excluderea propoziției 2 din alin.(2) din art.161
8	Art.VI p.52	(7) Din data expirării valabilității actului de suspendare, obligațiile fiscale, luate la evidență specială conform art.206 alin.(1) lit.c) □ <u>lit.c/1</u> se restabilesc în conturile contribuabilului cu data inițială a actului de suspendare.”	Litera c/1 nu există în art.206 alin.(1)	Coruptibilitate Eroare de redacție	Înlăturarea erorii
9	Art.VI p.54	(3) Amînarea sau eșalonarea stingerii obligației fiscale se acordă contribuabilului, în următoarele cazuri:.....e) <u>alte circumstanțe ce duc la imposibilitatea stingerii obligațiilor fiscale. cu confirmarea documentară privind măsurile întreprinse de contribuabil pentru stingerea acestor obligații fiscale.</u>	Stabilirea unor cazuri neexhaustive pentru amînarea sau eșalonarea obligației fiscale este de natură să genereze abuzuri din partea organului fiscal.	Coruptibilitate Lacune de drept Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	Temeiurile de amînare sau eșalonare a stingerii obligației fiscale trebuie să fie stabilite exhaustiv.
10	Art.VI p.54	(8) Nu se admite încheierea unui nou contract de amînare sau eșalonare a	Excluderea posibilității semnării unui nou contract de amînare cu contribuabilii care din motive neimputabile lor nu au putut îndeplini	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor	Completarea textului cu cuvintele "din motive imputabile acestuia".

		uneia □ aceleia □ obligații fiscale cu contribuabilul care nu a îndeplinit condițiile contractului precedent.	condițiile contractului precedent ar fi inechitabilă.	omului Norme inechitabile	
11	Art.VI p.74	La articolul 279, alineatul (6) se completează în final cu textul „ <u>bugetul local și alte surse conform legislației</u> ”.	În actuala redacție a alin.(6) din art.279, "finanțarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobiliare se efectuează de la bugetul de stat". Prin această modificare se transmit noi atribuții în sarcina autorităților publice locale, fără a se preciza sursele din bugetul local care vor acoperi această atribuție.	Coruptibilitate Norme irealizabile Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Revizuirea normei
12	Art.VI p.75 Titlul VI 2	Articolul 287 13. Noțiuni În sensul prezentului titlu, se definește următoarea noțiune: <u>Impozitul pe avere</u> – impozit aplicat asupra bunurilor imobiliare (cu excepția terenurilor), în cazul în care acestea satisfac condițiile specificate în prezentul titlu.	Avînd în vedere definiția, "impozitul pe avere", promovat de autori, se suprapune cu impozitul pe bunurile imobiliare, care este un impozit local	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Revizuirea acestui termen
13	Art.VI p.75 Titlul VI 2	Articolul 287 14. Subiecții impunerii (2) În cazul în care bunurile imobiliare reglementate de prezentul capitol se află în proprietate (<u>în folosință</u>) comună <u>în diviziune</u> a mai multor persoane, subiect al impunerii este considerată fiecare dintre aceste persoane, în cota-parte care îi revine.	Autorii proiectului induc în eroare destinatarul legii cu privire la noțiunea de "proprietate", echivalînd-o cu ce de "folosință". În cazul în care nu va fi înlăturată această gravă deficiență, aplicarea normei este de natură să genereze abuzuri, întrucît creează condiții pentru solicitarea achitării impozitului și pentru persoanele care închiriază sau dispun de contracte de comodat. Utilizarea termenului de proprietate comună în diviziune este improprie. În legislația civilă este utilizat termenul de proprietate comună pe cote părți.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Excluderea cuvîntului "(folosință)". Înlocuirea cuvintelor "în diviziune" cu "pe cote părți".
14	Art.VI p.75 Titlul VI 2	Articolul 287 15.Obiect al impunerii □i baza impozabilă (1) <u>Obiecte ale impunerii cu impozitul pe avere sînt bunurile imobiliare (cu excepția terenurilor)</u> : a) care au <u>suprafaa</u> mai mare de 120 m2 □i valoarea estimată, apreciată de către organele cadastrale teritoriale, depășește 1,5 milioane de lei; b) în cantitate, ce depășește o unitate. (2) În cazul în care bunul imobiliar este obiect al unui credit imobiliar (ipotecar) sau a unui contract de leasing financiar, obiect al impunerii va constitui diferența pozitivă formată între valoarea estimată a bunului imobiliar □i suma rămasă pînă la	Alineatul (1) definește obiectul impunerii. Din definiția dată, rezultă că vor fi impozitate toate imobilele, indiferent de destinația acestora. Au fi echitabil ca statul să impoziteze doar imobilele cu destinație locativă, deoarece celelalte cad sub incidența regimului de impozitare aplicabil activității de întreprinzător. Alineatul (2) stabilește impozitarea imobilelor, care încă nu au fost răscumpărate de viitorii proprietari, în partea răscumpărată. Această prevedere, la fel, este inechitabilă, întrucît imobilul încă nu este dobîndit de proprietar și este posibil că acesta nici măcar încă nu-l folosește, închiriind un spațiu locativ. În această ipoteză rezultă că se impozitează sumele de bani investite în imobil și nu imobilul. Cum va fi determinată valoarea imobilului? și ce se întîmplă cu sumele plătite în calitate de impozit, dacă persoana nu a reușit să răscumpere acel imobil? - acestea sînt întrebări la care proiectul de Lege nu oferă răspunsuri. În alineatul (3) autorii au echivalat noțiunea de "posesie" cu cea de "proprietate". În cazul în care nu va fi înlăturată această gravă deficiență, aplicarea normei este de natură să genereze abuzuri. Litera b) din	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Completarea alin.(1) cu cuvintele "cu destinație locativă". Excluderea alin.(2). Substituirea cuvîntului "posesie" cu cuvîntul "proprietate". Excluderea lit.b) din alin.(3)

		<p><u>stingerea totală a creditului sau contractului de leasing financiar, în cazul în care aceasta corespunde criteriilor specificate la alin.(1) lit.a).</u> (3)</p> <p>Nu constituie obiect al impunerii în baza alin.(1) lit.b): a) bunurile imobiliare aflate în posesia persoanei, a căror valoare totală nu depășește 1,5 milioane de lei și suprafața nu depășește 120 m2. b) <u>cotele părții din bunul imobil.</u> (4)</p> <p>Baza impozabilă a bunurilor imobiliare constituie valoarea estimată a acestor bunuri, apreciată de către organele cadastrale teritoriale.</p>	alin.(3) contravine art.287 14 alin.(2)		
15	Art.XIII p.1	<p>21 2) control fizic – un set de acțiuni de verificare a mărfurilor, mijloacelor de transport, trimerilor portabile internaționale și bagajelor persoanelor fizice, care se efectuează în scopul de a confirma informațiile despre natura, originea, starea și cantitatea de mărfuri aflate sub control vamal, prezența de bunuri, mijloace de transport și spații marfare, starea sigiliilor, etampilelor și <u>altor mijloace de identificare:</u></p>	Definiția ar trebui să conțină o enumerare exhaustivă a tuturor mijloacelor de identificare. În caz contrar, această normă este generatoare de abuzuri.	<p>Coruptibilitate</p> <p>Lacune de drept</p> <p>Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</p> <p>Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</p> <p>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Enumerarea exhaustivă a tuturor mijloacelor de identificare sau excluderea cuvintelor "și altor mijloace de identificare".
16	Art.XIII p.1	<p>„53) citare de audit</p> <p><u>să prezinte alte informații relevante</u> pentru efectuarea controlului ulterior sau să ia act de rezultatele controlului ulterior;”</p>	Definiția ar trebui să conțină o enumerare exhaustivă a tuturor acțiunilor pe care trebuie să le efectueze o persoană pentru auditul post-vămuire/revendicare.. În caz contrar, această normă este generatoare de abuzuri.	<p>Coruptibilitate</p> <p>Lacune de drept</p> <p>Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</p> <p>Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</p> <p>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Enumerarea exhaustivă a tuturor acțiunilor pe care trebuie să le efectueze o persoană pentru auditul
17	Art.XIII p.1	<p>72) indicatori de risc – anumite criterii care luate împreună servesc ca un instrument practic pentru determinarea și selectarea spre control a operațiunilor vamale care prezintă risc de încălcare a legislației vamale. Aceste criterii au parametri prestabiliți, devierea de la care sau corespunderea cu care permite selectarea spre control;</p>	Noțiunea de indicatori de risc este definită în Hotărârea Guvernului nr.1144 din 03.11.2005 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de administrare a riscurilor în Serviciul Vamal.	<p>Coruptibilitate</p> <p>Concurența normelor de drept</p>	Revizuirea normei

18	Art.XIII p.5	Articolul 491. Dispoziții generale La cererea principalului obligat sau a destinatarului, Serviciul Vamal poate să autorizeze utilizarea următoarelor proceduri simplificate de tranzit național:	Această prevedere este generatoare de abuzuri din partea serviciului vamal, deoarece este discreționară.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea cuvintelor "poate să"
19	Art.XIII p.17	17. Articolul 186 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins: „(4) Terenurile atribuite organelor vamale în scopuri vamale, amplasate în punctele de trecere a frontierei de stat, pot fi date în arendă în baza unui contract încheiat în modul stabilit de lege, prin negocieri directe.”	Această normă este generatoare de abuzuri din partea reprezentanților organelor vamale (în conformitate cu alin.(9) din art.35 a Legii cu privire la frontiera de stat, "orice activitate la punctele de trecere care nu contravine legislației în vigoare, cu excepția controlului la trecerea frontierei și a controlului vamal, se efectuează cu acordul șefilor subdiviziunilor Poliției de Frontieră și ai Serviciului Vamal, eliberându-se în acest scop permise"). Totodată, potrivit Legii cu privire la frontiera de stat, punct de trecere constituie orice loc organizat și autorizat de Guvernul Republicii Moldova pentru trecerea frontierei de stat. Dacă terenurile atribuite organelor vamale în scopuri vamale sînt peste necesitățile organelor vamale, logic, acestea ar trebui retrase, iar un astfel de contract de arendă ar fi trebuit să fie încheiat cu Guvernul.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Excluderea p.17
20	Art.XIII p.18	(6) Contestația de la alin.(5) se examinează în termen de 30 de zile de către Serviciul Vamal, care decide asupra contestației, fapt adus la cunoștință solicitantului. <u>Decizia Serviciului Vamal privind respingerea contestației sau neinformarea în termen a solicitantului nu îl privează pe acesta de dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ.</u>	Această normă este inutilă, deoarece este evident că se va aplica Legea cu privire la contenciosul administrativ.	Coruptibilitate Normă inutilă	Excluderea propoziției "Decizia Serviciului Vamal privind respingerea contestației sau neinformarea în termen a solicitantului nu îl privează pe acesta de dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ."
21	Art.XIII p.18	Articolul 186 6. Anularea concursului de selectare a agentului economic partener la crearea zonei de control vamal (1) Organul vamal, din proprie inițiativă, are dreptul să anuleze procedura de concurs derulată în vederea selectării agentului economic partener la crearea zonei de control vamal, dacă această decizie va fi luată înainte de data transmiterii comunicatului informativ privind rezultatul concursului, în următoarele cazuri:	Această normă este generatoare de abuzuri, întrucât oferă discreția organului vamal de a anula sau nu un concurs de selectare a agentului economic partener, chiar și dacă prin lege sînt stabilite cazurile în care acesta ar trebui anulat.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Propunem următoarea redacție "(1) Organul vamal, din oficiu, va anula procedura de concurs derulată în vederea selectării agentului economic partener la crearea zonei de control vamal, dacă această decizie va fi luată înainte de data transmiterii comunicatului informativ privind rezultatul concursului, în următoarele cazuri:

22	Art.XIII p.18	Articolul 186 7. Încetarea colaborării privind crearea zonei de control vamal (1) Colaborarea privind crearea zonei de control vamal încetează: a) la expirarea contractului încheiat între organul vamal și agentul economic partener la crearea zonei de control vamal; b) în baza acordului dintre părțile contractului de colaborare; <u>c) în alte cazuri prevăzute de lege</u> sau de contract.	Cazurile privind încetarea contractului de colaborare privind crearea zonei de control vamal trebuie să fie indicate de o manieră exhaustivă.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Indicarea exhaustivă a cazurilor de încetare a contractelor.
23	Art.XXIV	La articolul 12 alineatul (11) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196, art. 637), cu modificările și completările ulterioare, după cuvântul „viceministru” se introduc cuvintele <u>„sau de secretar general adjunct al Guvernului”</u> .	Prin această normă se stabilește încă o derogare nejustificată de la regimul de incompatibilități, stabilit de alin.(1) din art.12 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Excluderea art.XXIV.
24	Art.XXVIII	1. La articolul 22, alineatul (3) va avea următorul cuprins: „(3) Instanța de insolvență va restitui fără examinare cererea introductivă în toate cazurile, dacă aceasta nu va avea anexat avizul Serviciului Fiscal de Stat aferent informării acestuia de către creditorul(ii) sau debitor despre intenția de a depune cererea introductivă. Avizul Serviciului Fiscal de Stat includ sumele restanțelor debitorului aferent bugetului public național, la momentul sesizării. <u>precum și în ținerea instanței că, pe parcursul procesului, organul fiscal poate interveni cu sume suplimentare ce pot apărea de pe urma controlului fiscal.</u> ”	În ținerea instanței că, pe parcursul procesului, organul fiscal poate interveni cu sume suplimentare ce pot apărea de pe urma controlului fiscal, contravine art.11 din Legea insolvenței, deoarece componenta și mărimea obligațiilor debitorului sînt cele existente la momentul depunerii cererii introductive. În plus, acordarea acestui privilegiu doar Serviciului fiscal, dezavantajează ceilalți creditori.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Excluderea textului "precum și în ținerea instanței că, pe parcursul procesului, organul fiscal poate interveni cu sume suplimentare ce pot apărea de pe urma controlului fiscal."
25	Art.XXVIII	La articolul 140, alineatul (2) se completează în final cu textul „cu excepția obligațiilor fiscale, termenul cărora va fi de <u>90 zile</u> calendaristice de la data intrării în	Această modificare va tergiversa nejustificat procedura insolvenței și va avantaja doar o singură categorie de creditor - fiscal. În plus, această normă contravine prevederilor alin.(2) din art.4 din Legea insolvenței, care stabilește că participanții la proces "trebuie să asigure efectuarea rapidă a actelor și a operațiunilor	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Excluderea p.2 din ArtXXVIII.

	procedură”.	prevăzute în prezenta lege, realizarea în condițiile legii a drepturilor și a obligațiilor celorlalți participanți la aceste acte și operațiuni”.	
--	-------------	---	--

Concluzii

Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare pe anul 2016) a fost elaborat de Guvern și, potrivit autorului, „conține, în fond, propuneri de modificare și completare a unor acte legislative, care rezultă din obiectivele politicilor fiscale, vamale și bugetare pe anul 2016, bazate pe prevederile Programului de activitate a Guvernului, Strategiei Naționale „Moldova 2020”, Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, altor programe și strategii naționale.”

Potrivit autorilor, principalele amendamente vizează 2 compartimente principale, și anume: modificări ce au drept scop realizarea măsurilor de politică fiscală prevăzute în Obiectivele politicii fiscale și vamale pe termen mediu 2016 – 2018; și modificări ce au drept scop perfecționarea, concretizarea și corelarea legislației fiscale.

Astfel, proiectul de Lege prevede modificarea și/sau completarea următoarelor acte legislative: Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi; Legea cu privire la întreprinderea de stat; Legea cu privire la asociațiile obștești; Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, aprobat prin Hotărârea parlamentului nr.893-XIII din 26.06.1996; Legea privind societățile pe acțiuni; Codul fiscal; Legea cu privire la tariful vamal; Legea pentru punerea în aplicare a titlului III a Codului fiscal; Legea privind plata pentru poluarea mediului; Legea cu privire la patenta de întreprinzător; Legea pentru punerea în aplicare a titlului IV a Codului fiscal; Legea pentru punerea în aplicare a titlului VI a Codului fiscal; Codul vamal; Legea pentru punerea în aplicare a titlului V a Codului fiscal; Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător; Legea cu privire la notariat; Codul de procedură civilă; Legea privind finanțele publice locale; Legea contabilității; Legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali; Legea privind partidele politice; Codul contravențional; Codul subsolului; Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică; Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător; Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici; Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător; Legea insolvențelor; Legea privind bursele private; Codul transporturilor rutiere; Codul educației; Legea privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor; Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Proiectul și nota informativă la proiectul de Lege au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor, pe portalul particip.gov.md și pe pagina web a Parlamentului, persoanele interesate având posibilitatea să-și expună opinia cu privire la conținutul proiectului de Lege. În acest fel transparența decizională în procesul promovării proiectului de Lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (realizarea politicii fiscale, vamale și bugetare pentru 2016) a fost respectată.

Nota informativă anexată la proiect nu conține:

- o analiza a nivelului compatibilității a proiectului de act legislativ cu reglementările corespondente ale legislației comunitare;
- o fundamentare economico-financiară, deși proiectul presupune cheltuieli financiare și de altă natură;
- o analiză a impactului de reglementare, deși proiectul vizează direct și activitatea de întreprinzător.

Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia: rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general; rezultă prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Prevederile proiectului, în general, nu contravin legislației în vigoare. Totuși, în scopul excluderii eventualelor prevederi concurente cu alte prevederi ale legislației, ar fi oportună a analiză suplimentară, în special, a cadrului normativ care reglementează impozitul pe autovehicule, fondul rutier și autoritățile

publice locale. Proiectul de act legislativ conține unele carențe de tehnică legislativă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției