



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2- 1453 din 14.03. 2022

La nr. 56 din 24 februarie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru anularea majorării de întârziere și a amenzilor.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.*

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>613</u>		
" <u>16</u> "	<u>03</u>	20 <u>22</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7798 din 11.03.2022

la proiectul de lege pentru anularea majorării de întârziere și a amenzilor

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 autor nemijlocit este 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

Potrivit notei informative: „*Scopul de bază al proiectului de lege pentru anularea majorării de întârziere și a amenzilor (amnistia fiscală) constă în a asigura susținerea directă din partea Statului - cetățenilor și mediului de afaceri, care au avut de suferit economic și social de pe urma consecințelor pandemiei Covid-19 și din cauza crizei energetice în țară din toamna-iarna 2022.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune aprobarea anulării majorării de întârziere și a amenzilor la toate tipurile de impozite și taxe, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, la alte obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor respective din Codul fiscal.

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 asigura creșterea gradului de conformare la plată al contribuabililor.

Însă, în lipsa unei expertize financiare aferente intervenției propuse și, a unei analize corelate cu obiectivele politicii bugetar-fiscale, riscă aprobarea unor măsuri de stimulare fiscală cu un impact foarte redus, fapt ce va acorda proiectului un caracter, mai mult, declarativ, decât unul pertinent interesului public.

În subsidiar, este de menționat că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Parlamentului, însă, atrage atenția asupra faptului că, eventuala aprobare a proiectului în lipsa unei expertize financiare și a unei analize de prognoză, riscă să prejudicieze disciplina bugetar-fiscală și stabilitatea bugetului public național și a componentelor acestuia, 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”.*

Cu referire la argumentele prezentate în favoarea intervenției propuse, se arată a fi incomplete și superfeciale în partea ce ține de precizarea numărului de contribuabili care au restanțe la bugetul public național și la componentele acestuia, a cuantumului total al impozitelor și taxelor de stat și locale neachitate de contribuabili în raport cu amenzile și penalitățile aferente, a evaluării impactul implementării prevederilor proiectului asupra formării și executării bugetelor respective, precum și asupra sistemului bugetar-fiscal, a categoriilor de contribuabili care nu s-au

conformat obligațiilor fiscale.

Totodată, deși autorul prezintă o serie de argumente care stau la baza necesității promovării proiectului, în nota informativă nu se conțin argumente concludente în partea ce ține de prezentarea unei analize de prognoză, care să evalueze impactul bugetar, economic, social, etc., fiind asociată cu politicile bugetar-fiscale sustenabile cu interesul public.

Astfel, se recomandă completarea notei informative cu argumentele precitate supra.

1.5.2. 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”.

În nota informativă aferentă proiectului propus, se prezintă în mod vag și incomplet argumente în favoarea fundamentării economico-financiare a intervenției legislative, pentru realizarea noilor reglementări, autorul invocând că: *„Implementarea prezentei legi nu va afecta acumularea plăților de bază la impozite și taxe.”*

Astfel, urmare a analizei dispozițiilor proiectului de lege, în coraborare cu prevederile pertinente din domeniul finanțelor publice, se atestă că implementarea acestuia presupune un impact bugetar în sensul diminuării veniturilor bugetare, prin anularea majorării de întârziere și a amenzilor la toate tipurile de impozite și taxe, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, la alte obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor respective din Codul fiscal.

În acest sens, sunt relevante prevederile art.17 alin.(2) al Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stipulează că: *„Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”*

Așadar, proiectul are un impact bugetar, în sensul diminuării veniturilor la bugetul public național.

În subsidiar, potrivit art.7 din Codul fiscal, *„(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) 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.”*

De altfel, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează a fi corelat cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit căreia *„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.”* În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a statuat că *„legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.”*

Prin urmare, întru asigurarea implementării proiectului de lege este necesar avizul pozitiv

al Guvernului, precum și efectuarea expertizei financiare în vederea evaluării impactului asupra bugetului public național.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

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.”

La fel, pct.2 alin.(3) la anexa nr.1 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede că: „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum și rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.” În acest sens, constatăm că proiectul este însoțit de analiza impactului de reglementare conform cerințelor statuate în Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

În plus, potrivit art.3 alin.(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.”

Însă, contrar prevederilor precitate *supra*, se atestă că proiectul nu este însoțit de analiza impactului de reglementare, fiind astfel admisă necorelarea proiectului cu principiile specifice reglementării activității de întreprinzător, prevăzute la art.4 al Legii 235/2006: „[...] a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător; b) transparența decizională [...]; c) analiza impactului de reglementare; [...] e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.”

Astfel, întru asigurarea determinării efectelor proiectului de lege asupra activității de întreprinzător, se remarcă necesitatea întocmirii analizei impactului de reglementare, în corespundere cu cadrul normativ precitat *supra*.

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 textul proiectului se conțin prevederi care reglementează activitatea entităților publice responsabile de aplicarea măsurilor stimulatorii, în concreto, de anularea majorării de întârziere și a amenzilor la toate tipurile de impozite și taxe, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, la alte obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor respective din Codul fiscal.

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de Deputați în Parlament și are drept scop adoptarea unor reglementări privind anularea majorării de întârziere și a amenzilor la toate tipurile de impozite și taxe, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, la alte obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor respective din Codul fiscal.

Deși în proiectul de lege nu au fost identificați factori de risc care să genereze apariția riscurilor de corupție, totuși, în lipsa unei expertize financiare aferente intervenției propuse și a unei analize de prognoză, corelate cu obiectivele politicii bugetar-fiscale, riscă aprobarea unor măsuri de stimulare fiscală cu un impact foarte redus și lipsite de proporționalitate (echitabilitate), fapt ce poate determina efecte negative politicii și reglementărilor în domeniul fiscal, ceea ce este contrar interesului public.

Adițional, luând în considerare faptul că proiectul propus are un impact bugetar în sensul diminuării veniturilor la bugetul public național, se relevă necesitatea corelării prevederilor acestuia cu politicile bugetar-fiscale, în conformitate cu care, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție, *„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.”*

Prin urmare, se menționează că Parlamentul Republicii Moldova poate să supună examinării proiectul prenotat doar după avizarea pozitivă a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de

asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate, precum și în corespundere cu obiectivele politicii bugetar-fiscale pentru anul 2022.

Mai mult decât atât, se relevă necesitate consultării Ministerului Finanțelor, fiind autoritatea responsabilă de gestionarea finanțelor publice și efectuarea expertizei financiare, care este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public.

Totodată, se reține că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, însă, învederează asupra faptului că proiectul urmează să cuprindă o analiză profundă a tuturor efectelor pe termen mediu și lung întru evitarea fluctuațiilor bugetare, întru diminuarea încurajării neachitării tuturor obligațiilor fiscale, cât și pentru a spori transparența încasărilor la bugetul public național și a componentelor acestuia, fapt ce va asigura aplicarea uniformă a politicii și reglementărilor în domeniul fiscal.

11.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

