



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- 3059 din 14.05 2021

La nr. 140 din 26 aprilie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea articolului 20 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1629</u>
" <u>18</u> "	<u>05</u> 20 <u>21</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7285 din 14.05.2021

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea articolului 20 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autori nemijlociți sunt un grup de Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] îmbunătățirea mecanismului de implementare a programului de stat „Prima casă”, precum și a programelor regionale adoptate, care asigură plăți financiare de la bugetul central al UTA Găgăuzia și care vizează la sprijinirea și dezvoltarea potențialului socio-economic al acestei regiuni.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Codul fiscal, în vederea stabilirii compensațiilor bănești acordate de la bugetul de stat beneficiarilor programului de stat „Prima casă” în conformitate cu procedura stabilită de Guvern, precum și de la bugetul central al Găgăuziei, în conformitate cu actele normative ale autorităților publice UTA Găgăuzia, a mijloacelor bănești obținute din fondurile speciale și/sau mijloacele financiare obținute sub formă de grant, subvenții de la bugetul central al Găgăuziei, prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și utilizate conform destinației acestora, ca surse de venit neimpozabile.

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

Potrivit informațiilor din nota informativă, interesul public al proiectului de lege este îndreptat spre „îmbunătățirea mecanismului de implementare a Programului de stat „Prima casă”, precum și a programelor regionale adoptate, care asigură plăți financiare de la bugetul central al UTA Găgăuziei și care vizează la sprijinirea și dezvoltarea potențialului socio-economic al acestei regiuni.”

Cu toate acestea deși obiectivul principal al proiectului de lege prezentat în nota informativă este de a “îmbunătăți eficiența autonomiei financiare a autorităților locale și vor contribui la, de asemenea, la dezvoltarea regională a Republicii Moldova”, se subliniază necorelarea acestuia cu cadrul normativ pertinent Programului de stat “Prima casă” și cu reglementările care prescriu tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, în vederea asigurării unei sarcini fiscale juste.

Astfel, reglementarea defectuoasă a normelor propuse constituie o vulnerabilitate ce va duce la aplicarea improprie a acestora și discriminatorie în raport cu subiecții impozabili din alte unități administrativ-teritoriale, fapt care poate afecta interesul 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”.

Deși în nota informativă se stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului de lege, aceasta este vagă în partea ce ține de prezentarea argumentelor pentru descrierea principalelor prevederi și

evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Astfel, cu toate că în nota informativă autorul proiectului de lege susține că amendamentele propuse la Codul fiscal vor contribui la dezvoltarea regională a Republicii Moldova, totuși lipsa unor argumente concludente care să evidențieze în mod detaliat efectele juridice urmare a implementării propunerii care atribuie compensațiile bănești acordate de la bugetul central al UTA Găgăuzia, și a mijloacelor bănești/financiare obținute din fondurile special/sub formă de grant prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și a subvențiilor de la bugetul central al Găgăuziei, la categoria de venituri neimpozabile, denotă că proiectul este insuficient de argumentat.

Prin urmare, în notă lipsesc argumente aferente conformării proiectului cu alte reglementări pertinente domeniului intervenției propuse, subiecților care ar putea fi afectați prin proiect și în ce mod, precum și subiecților care vor beneficia de pe seama proiectului și în ce mod. De asemenea, lipsesc argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și a finalităților urmărite, întrucât finanțarea Programului de stat „Prima casă” se efectuează exclusiv de la bugetul de stat, constituind astfel un Program național, aplicabil pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Acest Program fiind destinat tuturor persoanelor fizice care doresc să-și procure o locuință prin creditare, nefiind limitate la o anumită unitate administrativ-teritorială.

Respectiv, nota informativă urmează să conțină argumente concludente în acest sens.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Potrivit notei informative, *„Adoptarea proiectului de lege nu necesită modificări legislative suplimentare, iar punerea în aplicare a prevederilor acestuia nu necesită cheltuieli din Bugetul Public Național”*.

Cu toate acestea, deși modificările propuse la Codul fiscal nu afectează bugetul de stat, acesta vizează în mod direct relațiile economice aferente formării și administrării resurselor bugetelor locale. În acest sens, se impun prevederile art.3 alin.(5) din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, *„Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale”*.

Prin urmare, nota informativă nu conține referințe la respectarea acestei exigențe legislative și la modalitatea de consultare a reprezentanților autorităților publice locale asupra proiectului. Respectiv, întru promovarea proiectului este necesară consultarea autorităților publice locale, iar rezultatele consultărilor să fie expuse în nota informativă.

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 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.art.1, 2, 3, 7 din Legea nr.293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat "Prima casă", art.5 din Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr.258/2020, art.3 alin.(1) lit.d) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art.6 alin.(8) lit.c) din Codul fiscal, art.26 alin.(3) al Legii nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.58 alin.(2) din Constituție, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Deși în textul proiectului nu se conțin dispoziții care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, totuși, realizarea proiectului va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea dispozițiilor propuse în proiectul de lege.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Art.I - art.20 pct.d/5 din proiectul de lege - d ⁵) <u>compensarea bănească acordată de bugetul de stat beneficiarilor programului de stat „Prima casă” în conformitate cu procedura stabilită de Guvern, precum și de la bugetul central al Găgăuziei, în conformitate cu actele normative ale autorităților al UTA Găgăuzia.</u>
Obiecții: Conform actualei redacții a art.20 lit.d ⁵) din Codul fiscal, compensația bănească acordată de la bugetul de stat persoanelor beneficiare ale Programului de stat "Prima casă", în modul stabilit de Guvern constituie sursă de venit neimpozabil. Adițional compensațiilor bănești acordate de la bugetul de stat, autorul proiectului de lege propune

stabilirea ca surse de venit neimpozabile și compensațiile bănești acordate de la bugetul central al Găgăuziei beneficiarilor programului de stat „Prima casă”, în conformitate cu actele normative ale autorităților publice UTA Găgăuzia.

Însă, potrivit scopului și obiectului Programului, acesta constă în facilitarea accesului tuturor persoanelor fizice la procurarea unei locuințe care se află pe teritoriul Republicii Moldova, prin contractarea de credite ipotecare garantate parțial de stat (art.1, art.2 Legea nr.293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat "Prima casă"). Complementar, potrivit art.3 din aceeași lege, se indică subiecții beneficiari ai Programului, fiind așadar persoana fizică care îndeplinește criteriile de eligibilitate stabilite pentru Program și care obține un credit ipotecar în cadrul Programului, precum și creditorul (banca finanțatoare) și garantul (Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor). Rezultă că, indiferent de unitatea administrativ-teritorială din care face parte persoana fizică, aceasta poate beneficia de o locuință dacă îndeplinește criteriile de eligibilitate stabilite pentru Program și solicită un credit ipotecar în cadrul acestuia.

Totodată, pentru finanțarea Programului, art.7 alin.(5) din Legea nr.293/2017, prevede că, anual, Guvernul propune alocații din bugetul de stat pentru acordarea compensațiilor bănești în cadrul Programului, precum și pentru creditele ipotecare accesate până la lansarea Programului de stat "Prima casă", ai căror beneficiari întrunesc criteriile de eligibilitate menționate la art.4, în modul stabilit de Guvern. La alin.(3) din același articol, se prevede că, plafonul anual al garanțiilor de stat care pot fi emise în temeiul prezentei legi, precum și suma mijloacelor financiare destinate executării garanțiilor de stat emise în cadrul Programului se stabilesc anual în legea bugetului de stat.

Conform art.5 din Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr.258/2020, *„Pentru implementarea Programului de stat "Prima casă" se alocă suma de 70000,0 mii de lei, inclusiv 50000,0 mii de lei pentru onorarea garanțiilor de stat în cadrul Programului. Repartizarea acestor alocații se va efectua în modul stabilit de Guvern.”*

Astfel, reieșind din cadrul normativ pertinent, se constată lipsa reglementărilor ce ar permite finanțarea de la bugetul autorităților publice locale, inclusiv, de la bugetul UTA Găgăuzia a Programului de stat "Prima casă", acest Program, fiind, în exclusivitate, finanțat de la bugetul de stat.

Rezumând cele expuse, se relevă caracterul redundant și incoerent al reglementării propuse, sub aspectul realizării improprii a normei enunțate și al eventualelor efecte juridice urmare a implementării dispoziției de modificare a art.20 lit.d⁵) din Codul fiscal. În acest sens, se evocă prevederile cadrului normativ de bază Programului de stat "Prima casă", care stabilesc că alocațiile pentru acordarea compensațiilor bănești în cadrul Programului se efectuează exclusiv de la bugetul de stat (art.7 alin.(5) din Legea nr.293/2017), nefiind astfel reglementată opțiunea alocării acestor compensații bănești din bugetele autorităților ale administrației publice locale. Respectiv, la eventuala evaluare a deciziei bugetare anuale, *in concreto*, ale UTA Găgăuzia, nu s-ar identifica vreo dispoziție care să prevadă alocarea mijloacelor financiare pentru Programul de stat „Prima casă”. Lipsa stipulărilor de rigoare în Legea nr.293/2017, denotă că propunerea de a include compensațiile bănești acordate de la bugetul central al Găgăuziei beneficiarilor Programului de stat „Prima casă” în lista veniturilor care nu constituie surse de venit impozabil nu va putea fi pusă în aplicare, fiind imposibilă realizarea acesteia.

Totodată, promovarea unei norme lipsite de fundamentare legală poate duce la apariția manifestărilor de corupție din partea exponenților publici, care se vor prevala de reglementarea propusă pentru a putea prevedea în decizia bugetară anuală a Găgăuziei alocații pentru implementarea Programului de stat "Prima casă", ceea ce, de fapt, contravine prevederilor pertinente Programului de stat "Prima casă" și Legii bugetului de stat pentru anul 2021. Or, potrivit principiilor de legiferare, la elaborarea unui proiect de act normativ este necesar să se respecte principiile oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice (art.3 alin.(1) lit.d) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative).

Recomandări: Excluderea normei propuse.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Prejudicierea intereselor contrar interesului public ● Norme irealizabile ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.I - art.20 pct.z/21 din proiectul de lege -

z²⁰) mijloacele bănești obținute din fondurile speciale și/sau mijloacele financiare obținute sub formă de grant, subvenții de la bugetul central al Găgăuziei, prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și utilizate conform destinației acestora.

Obiecții:

Norma sus-enunțată prevede că mijloacele bănești obținute din fondurile speciale și/sau mijloacele financiare obținute sub formă de grant, subvenții de la bugetul central al Găgăuziei, prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și utilizate conform destinației acestora nu se includ în venitul brut.

Totuși, examinând cadrul normativ pertinent din domeniul organizării și funcționării autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale și a finanțelor publice locale, se atestă că norma propusă este lacunară în partea ce ține reglementarea care face posibilă ca doar mijloacele bănești obținute din fondurile speciale și/sau mijloacele financiare obținute sub formă de grant prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și utilizate conform destinației acestora, precum și subvențiile de la bugetul central al Găgăuziei să nu fie incluse în venitul brut, fapt ce determină apariția unei reglementări discriminatorii în raport cu subiecții impozabili, beneficiari de mijloace bănești/financiare obținute din fonduri speciale și/sau sub formă de grant, subvenții finanțate din bugetele altor autorități ale administrației publice locale. Or, în conformitate cu principiul echității fiscale prevăzut la art.6 alin.(8) lit.c) din Codul fiscal, trebuie să se asigure tratare egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale. De asemenea, art.58 alin.(2) din Constituție, stipulează că: „Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.”

Totodată, este relevant art.26 alin.(3) al Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care prevede că: „Bugetele locale cuprind bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor/comunelor, orașelor/municipiilor, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău), care în ansamblu formează bugetul consolidat local.”

Potrivit art.1 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, prin noțiunea de *administrație publică locală* se înțelege totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Astfel, norma propusă constituie un risc de corupție prin promovarea discriminării subiecților impozabili după criteriul teritorialității, obținerii veniturilor.

Recomandări:

Revizuirea normei propuse prin prisma cadrului normativ pertinent sus-enunțat, în vederea excluderii posibilității aplicării discriminatorii a normei date în raport cu subiecții impozabili, beneficiari de mijloace bănești/financiare obținute din fonduri speciale și/sau sub formă de grant, subvenții finanțate din bugetele altor autorități ale administrației publice locale.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Prejudicierea intereselor contrar interesului public ● Concurența normelor de drept ● Prevederi discriminatorii 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament și are drept scop operarea unor amendamente la Codul fiscal, în vederea stabilirii tipurilor de venit, precum: compensațiilor bănești acordate de la bugetul de stat beneficiarilor programului de stat „Prima casă” în conformitate cu procedura stabilită de Guvern, precum și de la bugetul central al Găgăuziei, în conformitate cu actele normative ale autorităților publice UTA Găgăuzia, a mijloacelor bănești obținute din fondurile speciale și/sau mijloacele financiare obținute sub formă de grant, subvenții de la bugetul central al Găgăuziei, prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și utilizate conform destinației acestora, ca surse de venit neimpozabile.

Examinând prevederile proiectului propus, se constată că propunerea de a include compensațiile bănești acordate de la bugetul central al UTA Găgăuzia în categoria de venituri neimpozabile nu este corelată cu prevederile cadrului normativ pertinent care prevede deja aplicabilitatea Programului de stat „Prima casă” pe întreg teritoriul Republicii Moldova și finanțarea acestuia exclusiv de la bugetul de stat, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Totodată, norma ce atribuie mijloacele bănești/financiare obținute din fondurile special și/sau sub formă de grant prin intermediul programelor aprobate de autoritățile publice ale UTA Găgăuzia și a subvențiilor de la bugetul central al Găgăuziei, la categoria de venituri ce nu se includ în venitul brut este discriminatorie în raport cu subiecții impozabili după criteriul teritorialității, fapt ce contravine Legii supreme, care prescrie așezarea justă a sarcinilor fiscale.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care pot genera apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

14.05.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, ~~Inspector principal~~



