



PR. 282/16.07.15
CEB
DJ

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 1403-262

Chișinău

«11» 03 2016

Biroul Permanent
al Parlamentului
Republicii Moldova

Se prezintă Parlamentului Republicii Moldova spre examinare Avizul la proiectul de lege pentru completarea articolului 24 al Legii nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal (inițiativa legislativă nr.282 din 16 iulie 2015), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.262 din 4 martie 2016.

Anexă:

Hotărârea Guvernului nr.262 din 4 martie 2016

– 2 ex.

Avizul la proiectul de lege pentru completarea
articolului 24 al Legii nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru
punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal

– 1 ex.

Secretar general al Guvernului

Tudor COPACI

Ex. V. Cojocaru
Tel.022250210

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	576
«11» 03	2016
Ora	



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. 262

din 4 martie 2016
Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru
completarea articolului 24 al Legii nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997
pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Cu privire la aprobarea Avizul la proiectul de lege pentru completarea
articolului 24 al Legii nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea în aplicare
a titlurilor I și II ale Codului fiscal.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,
ministru economiei

Octavian CALMÎC

Ministrul finanțelor

Octavian Armașu

Ministrul agriculturii
și industriei alimentare

Eduard Grana

Ministrul justiției

Vladimir Ghotari



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 262

от 4 марта 2016 г.
Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона
о внесении дополнений в статью 24 Закона № 1164-XIII
от 24 апреля 1997 года о введении в действие
разделов I и II Налогового кодекса**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении дополнений в статью 24 Закона № 1164-XIII от 24 апреля 1997 года о введении в действие разделов I и II Налогового кодекса.

Премьер-министр

ПАВЕЛ ФИЛИП

Контрасигнуют:

Зам. Премьер-министра,
министр экономики

Октавиан КАЛМЫК

Министр финансов

Октавиан Армашу

Министр сельского хозяйства и
пищевой промышленности

Эдуард Грама

Министр юстиции

Владимир Чеботарь

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr. 222
din 4 martie 2016

AVIZ
la proiectul de lege pentru completarea articolului 24
al Legii nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea
în aplicare a titlului I și II ale Codului fiscal

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru completarea articolului 24 al Legii nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea în aplicare a titlului I și II ale Codului fiscal, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.282 din 16 iulie 2015) și comunică inoportunitatea promovării proiectului din următoarele considerente.

Măsurile de politică fiscală sînt formulate sau reformulate doar în urma efectuării unor studii, analize însoțite de argumentarea economico-financiară a acestora și împreună cu calculele și datele necesare privind impactul acestora atît asupra activității economico-financiare a entităților economice, veniturilor cetățenilor, cît și asupra bugetului public național.

De asemenea, art.131 alin.(6) din Constituția Republicii Moldova prevede că, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Reformarea politicii fiscale trebuie să contribuie la promovarea investițiilor și reducerea distorsiunilor economice, dar în același timp trebuie să asigure acumularea veniturilor la buget. Implementarea propunerilor respective va afecta semnificativ veniturile bugetare.

Obiectivele politicii fiscale pe termen mediu sînt orientate spre un sistem de impozitare echitabil, bazat pe principii generale de impozitare și trecerea la subvenționarea directă din partea statului, iar realizarea propunerii privind reintroducerea cotei zero a impozitului pe venitul agenților economici producători agricoli vine în contradicție cu aceasta.

Mai mult ca atît, efectele cotei zero a impozitului pe venitul agenților economici (2008-2011) nu a condus la stimularea investițiilor așa cum era prevăzut inițial.

Totodată, începînd cu anul 2012, din momentul reintroducerii impozitului pe venitul agenților economici cu anularea facilităților fiscale, pentru persoanele juridice s-a stabilit cota de 12%, iar pentru gospodăriile țărănești – 7% și întreprinzătorii individuali – 7% și 18% – analogic persoanelor fizice.

Pe lîngă acestea, modificarea respectivă a fost determinată de necesitatea creării unui echilibru bugetar prin diversificarea surselor de venituri, în vederea balansării modelului de formare a finanțelor publice și consolidarea sistemului de impozitare directă, precum și pierderea actualității scopurilor propuse la instituirea cotei zero a impozitului pe venit din activitatea de întreprinzător.

De asemenea, menționăm că, în Republica Moldova cota impozitului pe venitul agenților economici este una destul de mică în comparație cu țările din regiune (România –16%, Ucraina –18%; Federația Rusă – 20%, Belarus –18%), precum și alte țări (Austria – 25%; Franța – 33,33%; Germania –15%; Italia – 27,5%).

Totodată, potrivit art.6 alin.(8) lit.c) din Codul fiscal, unul dintre principiile impozitării este echitatea fiscală care presupune tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

Conform celor relatate, menționăm că, autorii proiectului nu au prezentat în nota informativă fundamentarea economico-financiară a noilor reglementări, ceea ce contravine rigorilor stipulate la art.20 lit.d) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

În măsura în care nu se identifică sursele de compensare a reducerii veniturilor bugetare, determinate de scutirea de plata impozitului pe venit a producătorilor agricoli este relevant și aplicabil art.17 alin.(2) și (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, 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. Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite.

În condițiile în care în lege nu vor fi definite condițiile privind utilizarea sumelor impozitului pe venit calculate la buget („scop investițional” și „procurarea resurselor necesare producerii agricole”), va fi imposibil de determinat dacă agentul economic, respectiv este în drept să beneficieze de facilitatea fiscală propusă în proiectul de lege.

De asemenea, menționăm că, la momentul respectiv nu există norme metodologice privind evidența economico-financiară și fiscală separată care ar putea determina cu exactitate mărimea venitului de 75% și 25%, precum și delimitarea cheltuielilor suportate pentru obținerea veniturilor respective stabilite în lege reprezintă un impediment major pentru aplicarea și administrarea normelor propuse atât pentru agentul economic cât și pentru organele de control.

Concomitent, menționăm că, proiectul de lege acordă facilități fiscale numai aferent veniturilor realizate din comercializarea producției de fabricație proprie din fitotehnie și zootehnie, excluzând domeniul horticulturii, ceea ce constituie un tratament fiscal inequitabil pentru agenții economici din domeniul respectiv.

Totodată, menționăm că, art.6 alin.(1) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative stabilește că, actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

Așadar, constatăm că, în principiu, legea dispune numai pentru prezent și viitor, nu și pentru trecut – întrucât este firesc să acționeze doar după intrarea în vigoare: după ce a fost adusă la cunoștința populației prin publicare sau la o dată ulterioară publicării.

Principiul neretroactivității legii răspunde preocupării de securitate judiciară, fiind o garanție pentru situațiile juridice legal create și consolidate sub imperiul legii vechi. Neretroactivitatea reprezintă un factor de ordine și de securitate juridică, protejînd drepturile subiective împotriva intervenției legiuitorului și împiedicînd repunerea în discuție a drepturilor dobîndite și a actelor vechi încheiate sub imperiul legii vechi.

Unica excepție de la principiul neretroactivității legii este consacrată la art.46 alin.(2) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001, care prevede că, au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.

În acest context sunt relevante și aserțiunile Curții Constituționale expuse în hotărîrea nr.32 din 29 octombrie 1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova: „Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timp în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut. E de menționat că, principiul neretroactivității legii, care are o autoritate incontestabilă, suportă excepții relevante de dreptul penal și dreptul administrativ, potrivit cărora legea care înlătură pedeapsa pentru o faptă sau care ușurează pedeapsa are efect retroactiv, adică se extinde și asupra faptelor săvîrșite pînă la emiterea ei.

Avînd în vedere că, nepublicarea legii atrage după sine inexistența acesteia, data intrării în vigoare, prevăzută în textul unei legi, nu poate fi decît posterioară publicării sale în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Or, nu poate fi în vigoare legea care apriori intră în contradicție cu principiul constituțional privind publicarea legii.”.

În aceeași ordine de idei, cu referire la art.III, nu va putea fi determinată cu certitudine data sau evenimentul de cînd se calculează termenul de 3 luni în cadrul căruia Guvernul trebuie să elaboreze modul de aplicare a facilității fiscale și lista activităților: de la data intrării în vigoare, de la data adoptării sau de la data publicării.

Suplimentar, la cele specificate mai sus, menționăm că, drept măsură de susținere a agenților economici în partea ce ține de perioada de recuperare a investițiilor și pierderilor suportate în cadrul desfășurării activității de întreprinzător, începînd cu 1 ianuarie 2016, Guvernul își propune majorarea termenului de reportare a pierderilor rezultate din această activitate, de la 3 ani la 7 ani, cu excluderea eşalonării acestora în părți egale.

Astfel, această măsură va avea un impact pozitiv asupra rezultatelor activității financiar-economice a tuturor agenților economici, inclusiv a producătorilor agricoli.

Утверждено
Постановлением Правительства № 262
от 4 марта 2016 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту закона о внесении дополнений в статью 24
Закона № 1164-XIII от 24 апреля 1997 года о введении
в действие разделов I и II Налогового кодекса**

Правительство рассмотрело проект закона о внесении дополнений в статью 24 Закона № 1164-XIII от 24 апреля 1997 года о введении в действие разделов I и II Налогового кодекса, представленный в качестве законодательной инициативы (№ 282 из 16 июля 2015 г.), и сообщает о несвоевременности продвижения проекта по следующим соображениям.

Меры налоговой политики формулируются или пересматриваются только на основании осуществления определенных исследований, анализа, к которым прилагаются их финансово-экономическое обоснование, а также необходимые расчеты и данные об их влиянии, как на финансово-хозяйственную деятельность экономических субъектов, так и на национальный публичный бюджет.

Также, в части (6) статьи 131 Конституции Республики Молдова предусматривается, что ни одни бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования.

Реформирование налоговой политики должно способствовать продвижению инвестиций и снижению экономических диспропорций, но, в то же время, должно обеспечивать накопление доходов в бюджете. Реализация соответствующих предложений будет существенно влиять на бюджетные доходы.

Среднесрочные цели налогово-бюджетной политики ориентированы на справедливую налоговую систему, которая основана на общих принципах налогообложения и переходе на прямое субсидирование со стороны государства, а реализация предложения о повторном введении нулевой ставки налога на прибыль экономических агентов — сельскохозяйственных производителей противоречит ей.

Кроме того, введение нулевой ставки налога на прибыль экономических агентов (2008-2011) не привело к стимулированию инвестиций, как это первоначально планировалось.

Также, начиная с 2012 года, с момента повторного введения налога на прибыль экономических агентов, с аннулированием налоговых льгот, для юридических лиц установлена ставка 12%, для крестьянских хозяйств - 7%, для индивидуальных предпринимателей - 7% и для физических лиц - 18%.

Помимо этого, соответствующее изменение обусловлено необходимостью создания сбалансированного бюджета за счет диверсификации источников доходов для сбалансированного порядка формирования публичных финансов и укрепления системы прямого налогообложения, а также утратой актуальности целей, для достижения которых была введена нулевая ставка подоходного налога на доход от предпринимательской деятельности.

Также отмечаем, что в Республике Молдова доля налога на прибыль экономических агентов является довольно невысокой по сравнению со странами региона (Румыния - 16%, Украина - 18%, Российская Федерация - 20%, Беларусь - 18%), а также с другими странами (Австрия - 25%, Франция - 33,33%, Германия - 15%, Италия - 27,5%).

Кроме того, в соответствии с пунктом с) части (8) статьи 6 Налогового кодекса, одним из принципов налогообложения является налоговое равенство, что предполагает одинаковую трактовку физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность в идентичных условиях, с тем чтобы обеспечить равенство налоговых обязательств.

В соответствии с изложенным отмечаем, что авторы проекта не представили в информационной записке финансово-экономическое обоснование новых правил, что противоречит нормам, установленным пунктом d) статьи 20 Закона №780-XV от 27 декабря 2001 г.

В той мере, пока не будут установлены источники компенсации уменьшения бюджетных доходов в связи с освобождением от уплаты налога на прибыль сельскохозяйственных производителей, являются релевантными и применяются положения частей (2) и (3) статьи 17 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года – в течение бюджетного года не могут вводиться в действие решения, приводящие к сокращению доходов и/или увеличению расходов бюджета, если их финансовое воздействие не предусмотрено в бюджете; установление нормативными актами, иными чем ежегодные бюджетные закон/решение, сумм или процентных долей в бюджете или в валовом внутреннем продукте для отдельных областей, секторов или программ не допускается.

Учитывая, что в законе не будут определены условия для использования сумм налога на прибыль, рассчитанных в бюджет («инвестиционные цели» и «закупки необходимых ресурсов для сельскохозяйственного производства»), будет невозможно определить, имеет ли экономический агент право пользоваться налоговыми льготами, предложенными в проекте закона.

Также обращаем внимание, что на данный момент не существует методологических норм относительно отдельного финансово-экономического и налогового учета, которые могли бы с точностью определять размер дохода 75% и 25%, а также разграничения расходов, понесенных для получения соответствующих доходов, установленных

законом, что является основным препятствием для осуществления и введения предлагаемых норм, как для экономического агента, так и для органов контроля.

Одновременно отмечаем, что проект закона устанавливает налоговые льготы только на доходы, полученные в результате продажи продукции собственного производства - растениеводства и животноводства, исключая область садоводства, что является неравным подходом к налогообложению экономических агентов в соответствующей области.

Вместе с тем отмечаем, что часть (1) статьи 46 Закона № 780-XV от 27 декабря 2001 года о законодательных актах устанавливает, что законодательный акт действует только в период, в течение которого он обладает силой, и не может иметь обратной силы или применяться после прекращения его действия.

Таким образом, можно констатировать, что в принципе закон действует лишь для настоящего и будущего, а не для прошлого, - так как естественно он будет действовать только после вступления в силу: после доведения до сведения общественности путем опубликования или со дня, следующего за опубликованием.

Принцип необратимости закона соответствует интересам судебной безопасности, являясь гарантией правовых ситуаций, законным образом созданных и консолидированных в силу старого закона. Необратимость является фактором порядка и правовой безопасности, защищая индивидуальные права от вмешательства законодателей и препятствуя пересмотру приобретенных прав и предыдущих актов, заключенных в силу старого закона.

Единственное исключение относительно принципа необратимости закона закреплено в части (2) статьи 46 закона № 780-XV от 27 декабря 2001 года о законодательных актах, которая предусматривает, что обратную силу имеют только законодательные акты, смягчающие ответственность.

В этом контексте актуальны и утверждения Конституционного суда, изложенные в постановлении № 32 от 29 октября 1998 года относительно толкования статьи 76 Конституции Республики Молдова: «Существование закона во времени подчиняется принципу действия закона, согласно которому закон применим ко всем отношениям, возникшим на протяжении его действия. Закон обладает полной властью и постоянным действием с момента вступления в силу и до признания его утратившим силу. Закон не применим к отношениям, возникшим до его вступления в силу, то есть не имеет обратной силы. Он действует только в настоящем и на будущее.

Бесспорный принцип необратимости закона допускает исключения, предусмотренные в уголовном и административном праве, согласно которым закон, устраняющий наказуемость деяния или смягчающий наказание, имеет обратную силу, то есть распространяется также на деяния, совершенные до его принятия.

Исходя из того, что неопубликование закона влечет его недействительность, дата вступления в силу, установленная в тексте закона, не может предшествовать его опубликованию в Официальном мониторе Республики Молдова, то есть не может вступить в силу закон, заведомо противоречащий конституционному принципу публикации закона.»

Таким же образом, со ссылкой на статью III, не могут быть определены с уверенностью дата или событие, с которых исчисляется трехмесячный период, в течение которого Правительство должно разработать порядок применения налоговой льготы и список видов деятельности: с момента вступления в силу, с даты принятия или с даты опубликования.

В дополнение к указанному выше отмечаем, что в качестве меры поддержки экономических агентов в отношении периода покрытия инвестиций и убытков, понесенных при осуществлении предпринимательской деятельности, начиная с 1 января 2016 г., Правительство предлагает увеличить срок отнесения убытков от этой деятельности с 3 до 7 лет, за исключением их разделения в равных частях.

Таким образом, данная мера будет иметь положительное влияние на результаты финансово-экономической деятельности всех экономических агентов, в том числе сельскохозяйственных производителей.