



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 241/25.10.19  
CEB



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

Nr. 06/2- 4886 din 13.12 2019  
La nr.241 din 25 octombrie 2019

### Parlamentul Republicii Moldova

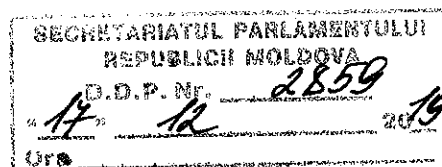
Prin prezenta, remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

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

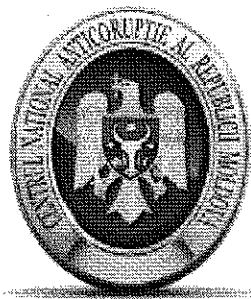
Director

Ruslan FLOCEA

Ex. Maia Gonta  
Tel. (022) 257 376, E-mail: [maia.gonta@cna.md](mailto:maia.gonta@cna.md)







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO19/6200 din 13.12.2019**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal; Legea nr.287/2017; Legea nr.202/2013)**

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 privind 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**

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Codul fiscal, Legea contabilității și raportării financiare nr.287/2017, precum și la Legea nr.202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori, în scopul consolidării cadrului legal, și anume, modificări cu privire la:

- aplicarea unui regim fiscal unic față de persoanele care desfășoară activități profesionale, activități profesionale în sectorul justiției și în domeniul medical, precum și aplicarea unei cote impozabile egale de 12 % din obiectul impunerii;
- deducerea cheltuielilor ordinare și necesare suportate de contribuabil pe parcursul perioadei fiscale în baza bonurilor de casă emise de mașina de casă și de control de memorie fiscală în mărime de până la 1000 lei per bon, dar nu mai mult de 1% din venitul de vânzări;
- aplicarea derogării cu privire la prezentarea dării de seamă unificate și față de agenții economici nou-înregistrați;
- prevederea dreptului subiectului impozabil la deducerea sumei T.V.A. achitată sau care urmează a fi achitată, în cazul recepționării și semnării de către cumpărător (beneficiar) a facturii fiscale electronice (e-factura) până la data de 25 inclusiv a lunii următoare în care a avut loc livrarea;
- extinderea datei eliberării/emiterii facturii fiscale electronice (e-factura), cu 3 zile până la livrarea mărfurilor, și cu 10 zile după livrare în cazul serviciilor;
- aplicarea, în mod obligatoriu, a semnăturii electronice pe documentul primar cu regim special;
- aplicarea prevederilor relevante referitoare la contractele de credit pentru entitățile micro și mici clasificate conform Legii contabilității și raportării financiare nr.287/2017.

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 consolidarea cadrului legal cu referire la unificarea regimului fiscal al persoanelor care desfășoară activități profesionale, activități



profesionale în sectorul justiției și în domeniul medical, precum și aplicarea unei cote impozabile egale de 12 % din obiectul impunerii, cu privire la excluderea deficiențelor în ceea ce privește momentul emiterii facturii fiscale electronice (e-factura) și momentul livrării mărfurilor, serviciilor, precum și aplicarea obligatorie a semnăturii electronice pe documentul primar cu regim special, fapt ce va garanta îndeplinirea obligațiilor fiscale în mod transparent, eficient și predictibil.

## 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".

În nota informativă se stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, se prezintă argumentarea de rigoare și se analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

### 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".

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: "Implementarea proiectului nu necesită alocarea unor mijloace suplimentare din bugetul de stat".

## 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 sunt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".*

Textul proiectului este expus parțial într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind în mare parte cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, în conținutul proiectului se constată prevederi confuze sub aspectul utilizării unei formulări ambigue, precum: „*agenți economici nou-înregistrați, pe perioada ce nu va depăși 3 ani calendaristici consecutivi*” care poate fi interpretată abuziv, și, în consecință, încuraja agenții publici la acte de corupție.

Analiza detaliată a factorului de risc identificat este efectuată la Compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului s-a identificat un conflict de norme cu dispozițiile lit.a) alin.(1) art.54 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în ceea ce privește reglementarea echivocă a dispozițiilor referitoare la stabilirea confuză a perioadei depunerii dării fiscale unificate de către agenții economici nou-înregistrați, fapt ce poate genera apariția discrețiilor excesive a factorilor de decizie la determinarea „părtinitoare” a momentului înregistrării agentului economic nou-înregistrat, care, de altfel, va duce la calcularea discriminatorie (inechitabilă) a perioadei în care urmează a fi prezentată darea de seamă unificată.

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**

Proiectul nu conține prevederi care să reglementeze în mod direct activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, însă, la aplicare, va implica activitatea autorităților responsabile de implementarea normelor propuse din prezentul proiect 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**



**Punctul 5 Articolul 92 alineatul (8) din proiect**

**(8) Prevederea de la prezentul alineat se aplică și agenților economici nou-înregistrați, pe perioada ce nu va depăși 3 ani calendaristici consecutivi.**

**Obiecții:**

Norma propusă contravine cadrului legal existent prin unificarea regimului fiscal al întreprinzătorilor individuali, gospodării țărănești (fermieri) cu așa numiții agenți economici "nou înregistrați".

Astfel, lit.a) alin.(1) art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede că textul proiectului actului normativ se elaborează cu respectarea următoarei reguli: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație".

Reieșind din prevederile Legii nr.1353/2000 privind gospodăriile țărănești (fermieri), acestea sunt forme organizatorico-juridice incipiente unei forme de organizare a unei persoane juridice. În acest fel, statul prin reglementările actuale existente a egalat obligațiile fiscale ale persoanelor fizice cu obligațiile întreprinzătorilor individuali, gospodăriilor țărănești (fermieri).

Propusa reglementare este îndreptată înspre egalarea facilităților fiscale atribuite "agenților economici nou înregistrați" pe o perioadă ce nu va depăși 3 ani calendaristici consecutivi.

Completarea propusă introduce mai multe ambiguități care pot fi interpretate abuziv de către entitățile publice responsabile de aplicare.

1. Agenți economici nou-înregistrați - nu este prevăzut un astfel de tip de agenți economici, așa și cum nu este clar care cerc de subiecți se includ în noțiunea de agenți economici "nou-înregistrați", de când aceștia se consideră ca fiind nou-înregistrați, cu sau fără ca înregistrarea lor să fie precedată de lichidarea, dizolvarea, falimentarea altor agenți economici.

2. Perioada pentru care se va aplica derogarea se propune de a fi "de până la 3 ani calendaristici consecutivi". Astfel, nu este reglementat momentul de la care se va institui perioada aplicării normei propuse (de exemplu: de la momentul înregistrării agentului economic vizat).

De asemenea, formularea "pe o perioadă ce nu va depăși 3 ani" constituie o formulare ambiguă care dă posibilitate entităților publice de a decide în mod discreționar perioada aplicării normei propuse (de exemplu: pentru unii agenți economici - 1 lună de zile, pentru alți agenți economici - 3 ani de zile).

Având în vedere lipsa referinței cu privire la care va fi posibilă raportarea perioadei de aplicare a normei propuse, precum și lipsa unor criterii de determinare a perioadei pentru un agent economic sau altul, norma propusă creează o congruență de riscuri de factori coruptibili rezultată din lipsa unor reglementări precise cu privire la începerea termenului propus, dar și preeminența factorilor de decizie în determinarea perioadei de timp ce nu va depăși 3 ani calendaristici și consecutivi.

Pericolul coruptibil al normei propuse constă în favorizarea manifestărilor de corupție rezultate din interpretări diferențiate cu privire la începerea perioadei reglementate de norma propusă, precum și a deciderii în mod diferit (discriminatoriu) a perioadei de până la 3 ani calendaristici consecutivi, care, în ansamblu, vor putea prejudicia în mod exponențial interesul statului. În special, prin stimularea comiterii actelor de corupție din partea agenților publici și privați pentru interpretarea preferabilă a normei propuse. Așadar, reglementarea defectuoasă a dispoziției propuse poate crea mai multe situații în care sau agentul

economic va tenta agentul public pentru diminuarea impozitului calculat, sau estorcarea de către agentul public de la agentul economic pentru același scop.

#### **Recomandări:**

Modificarea normei propuse prin stabilirea expresă a termenului de la care se va calcula perioada aplicării derogării, precum și a criteriilor de diferențiere a unor tipuri de agenți economici nou înregistrați față de alții, cu determinarea concretă a termenului de derogare respectiv (de exemplu: prevederea de la prezentul alineat se aplică și agenților nou-înregistrați, pe o perioadă care se va începe de la momentul înregistrării acestora și nu va depăși 3 ani calendaristici consecutivi, termenul de 3 ani fiind aplicat agenților economici nou-înregistrați al căror capital statutar inițial depășește "3 mln. lei", iar termenul aplicat altor agenți economici va fi calculat în mod descrescător de la 3 ani în raport cu capitalul lor statutar, dacă acesta va fi mai mic de "3 mln. de lei.")

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - evaziune fiscală
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul de lege analizat are drept scop operarea unor amendamente la Codul fiscal, Legea contabilității și raportării financiare nr.287/2017, precum și la Legea nr.202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori, cu referire la unificarea regimului fiscal al persoanelor care desfășoară activități profesionale, activități profesionale în sectorul justiției și în domeniul medical, precum și aplicarea unei cote impozabile egale de 12 % din obiectul impunerii, cu privire la excluderea deficiențelor în ceea ce privește momentul emiterii facturii fiscale electronice (e-factura) și momentul livrării mărfurilor, serviciilor, precum și aplicarea obligatorie a semnăturii electronice pe documentul primar cu regim special, întru a garanta îndeplinirea obligațiilor fiscale în mod transparent, eficient și predictibil.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigorile de transparență decizională. În nota informativă se conțin argumente pertinente și valabile care justifică amendamentele propuse în proiect.

Deși proiectul conține propuneri de reglementare cu aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă norme contradictorii cu dispozițiile art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.12<sup>1</sup> din Codul fiscal, referitoare la stabilirea echivocă a determinării momentului înregistrării agenților economici nou-înregistrați, fapt care va spori posibilitatea de interpretare abuzivă și condiționa apariția riscului prejudicierii interesului public.



Pentru a evita contradicțiile normative care pot apărea în rezultatul adoptării prezentului proiect, în vederea prevenirii riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

13.12.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, *Inspector superior*

