



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/a-3961 din 11.04. 2019
La nr. 93 din 1 iulie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea Codului fiscal nr.1163/1997.

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

Director interimar

Lidia CHIREOGLO

Ex. Maia Gonta
Tel. 257 376, E-mail: maia.gonta@cna.md

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1032</u>
" <u>12</u> "	<u>04</u> 20 <u>19</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5936 din 11.07.2019

la proiectul de lege cu privire la modificarea Codului fiscal nr.1163/1997 (art.117 alin.(1/3))

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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii menționate *supra*, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice." La fel, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi statornicește că: „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova (www.parlament.md), la data de 1 iulie 2019, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări referitoare la proiect. În continuare, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la data de 3 iulie 2019, fapt ce denotă că nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare necesare pentru a recepționa și examina recomandările cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectului vizat.

Așadar, din sinteza rigorilor legale evidențiate *supra* se rezumă că, în procesul de promovare a proiectului propus nu au fost respectate prevederile art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, care stabilesc exigențe vizavi de procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor, pentru a asigura informarea în mod deschis și explicit a subiecților interesați.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „În conformitate cu redacția actuală al articolului 117 alin.(1²) din Codul fiscal începând cu 1 iulie survine obligația de emitere a facturii fiscale în format electronic pentru livrările impozabile cu TVA în cadrul achizițiilor publice". La fel, în notă se specifică că: „Datorită redacției actuale al articolului 117 din Codul fiscal emiterea obligatorie a facturii fiscale în format electronic va contribui la încetinirea procesului de livrare a producției ușor alterabile, deoarece exportul facturilor fiscale din sistemele contabile a entităților în SIA „e-Factura" va dura în timp."

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la articolul 117 alin.(1²) din Codul fiscal, în vederea substituirii perioadei reglementate inițial de lege (01.07.2019) cu o altă perioadă (01.07.2020) cu privire la obligația subiecților impozabili de a prezenta cumpărătorului (beneficiarului), la efectuarea livrării impozabile în cadrul achizițiilor publice pe teritoriul țării, factura fiscală electronică (e-factura).

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 documentare a livrărilor de marfuri și servicii în cadrul achizițiilor publice pe teritoriul țării, prin emiterea facturii fiscale în format electronic, cu implementarea obligatorie a acestuia începând cu 1 iulie 2020, datorită faptului că exportul facturilor fiscale din sistemele contabile ale entităților în SIA „e-Factura” va dura în timp.

Deși formal prevederile proiectului promovează un interes public, totuși substituirea termenului din 1 iulie 2019 în 1 iulie 2020, fără argumentare temeinică, poate institui un risc de tergiversare a satisfacerii interesului public rezultat din beneficiile sistemului „e-Factura”.

În acest context, SIA „e-factura” a fost instituit în vederea utilizării acestuia de către agenții economici din Republica Moldova pentru asigurarea păstrării înregistrărilor privind operațiunile economice cu Facturi Fiscale și Facturi și pentru a reduce riscul legat de tranzacțiile economice.

Astfel, nu este clar raționamentul autorului de a amâna prezentarea facturii fiscale electronice (e-factura) până la data de 01 iulie 2020. Or, potrivit Art.I pct.9 al Legii nr.229/2018 cu privire la modificarea unor acte legislative, s-a stabilit o perioadă de tranziție de până la 01 iulie 2019, în care subiecții impozabili care efectuează livrări impozabile în cadrul achizițiilor publice pe teritoriul țării, urmau să își ajusteze sistemele contabile la noile reglementări legale.

În consecință, pentru a asigura realizarea drepturilor atât al agenților economici, cât și a entităților publice de a-și racorda sistemele contabile la noul document, remarcăm necesitatea luării în considerare a beneficiilor SIA „e-Factura”, precum și identificarea și promovarea soluțiilor juridice care ar înlătura deficiențele în implementarea SIA „e-Factura”.

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”.*

Nota informativă stabilește incomplet condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiind în parte principalele prevederi care au stat la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

În acest sens, în nota informativă se invocă argumente precum că: „Datorită redacției actuale al articolului 117 din Codul fiscal emiterea obligatorie a facturii fiscale în format electronic va contribui la încetinirea procesului de livrare a producției ușor alterabile, deoarece exportul facturilor fiscale din sistemele contabile a entităților în SIA E-factura va dura în timp”.

Astfel, autorul prezintă unele date care au stat la baza necesității promovării proiectului, însă aceste date nu pot fi considerate drept justificate din punct de vedere faptic și tehnic care au fost condițiile ce au determinat prelungirea termenului cu încă 1 an pentru efectuarea livrărilor de mărfuri și servicii în cadrul achizițiilor publice pe teritoriul țării, fără a emite factura fiscală electronică (e-factura). Mai mult ca atât, perioada de până la data de 1 iulie 2019 s-a instituit pentru a oferi posibilitate subiecților impozabili să își conformeze (adapteze - ajusteze) sistemele contabile la noile condiții legale, pentru ca din 01 iulie 2019, să-și poată onora obligația de a emite factura fiscală electronică. În acest sens, argumentul autorului precum că: „sistemele contabile nu au fost ajustate la noul document”, nu poate fi luat în considerație din punct de vedere a condițiilor care au impus elaborarea proiectului propus.

În acest context, nota informativă nu conține argumente de rigoare în ceea ce privește identificarea impedimentelor care au stat la baza interconexiunii dintre sistemele de evidență contabilă ale entităților și SIA „e-Factura”. Or, potrivit Hotărârii Guvernului nr.294/1998 cu privire la executarea Decretului Președintelui Republicii Moldova, (Pct.3 alineat introdus prin HG nr.461/2014 privind modificarea și completarea HG nr.294/1998), „începând cu 1 septembrie 2014, ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului, structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, instituțiile publice și întreprinderile de stat în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), precum și instituțiile publice autonome care, potrivit legislației în vigoare, au obligativitatea ținerii contabilității, vor emite, în mod obligatoriu, facturi și facturi fiscale electronice exclusiv prin intermediul sistemului automatizat e-Factura”. De altfel, este de menționat că potrivit datelor de pe pagina web oficială a Serviciului Fiscal de Stat, www.servicii.fisc.md, este prezentat „Ghidul de utilizare pas cu pas” „e-FACTURA”, în care se descrie în detaliu modul de operare în cadrul interfețelor de lucru a serviciului, raportat la subiecții tranzacției economice: furnizor, cumpărător sau transportator, precum și beneficiile SIA „e-Factura”, care sporește operativitatea circulației acestor documente de la furnizor la cumpărător, diminuează nivelul corupției și contrafacerii sau pierderii facturilor eliberate. Aceste circumstanțe, denotă disponibilitatea și predictibilitatea implementării sistemului e-Factura, care poate fi utilizat atât de entitățile publice, cât și de persoanele juridice și persoanele fizice.

În final, din sinteza dispozițiilor legale enunțate mai sus se rezumă că, implementarea și luarea în considerare a beneficiilor substanțiale privind instituirea obligației prezentării facturii fiscale în format electronic, precum: (mărirea operativității înregistrării datelor privind tranzacțiile, reducerea riscului falsificării formularelor fiscale, evitarea lacunelor și erorilor efectuate în urma emiterii Facturilor Fiscale și Facturilor, excluderea riscului pierderii formularelor Facturilor Fiscale și Facturilor, etc.), într-o perioadă de timp cât mai scurtă, va asigura diminuarea fenomenului de evaziune fiscală.

Acestea fiind spuse, se rezumă că soluția propusă de legiuitor nu înlătură impedimentele referitoare la posibilitatea eliberării facturii fiscale electronice în baza SIA „e-Factura”. Or, în lipsa prevederii unui mecanism prin care să se identifice și înlătore deficiențele care împiedică implementarea sigură a SIA „e-Factura”, se vor crea precondiții care vor impulsiona prelungirea termenului respectiv în repetate rânduri, fapt care va prejudicia realizarea interesului public.

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: „*Proiectul de lege nu necesită cheltuieli bugetare suplimentare*”.

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 nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

În proiect nu se conțin reglementări care vizează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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 este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop modificarea termenului pentru care intervine obligația subiecților impozabili de a prezenta cumpărătorului (beneficiarului), pentru livrarea impozabilă în cadrul achizițiilor publice pe teritoriul țării, începând cu 1 iulie 2020, factura fiscală electronică.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului.

De asemenea, remarcăm că prevederile proiectului sunt insuficiente întru soluționarea problemelor și asigurarea implementării eficiente a SIA „e-Factura”. Aceste circumstanțe denotă că pînă la 1 iulie 2020 se va identifica și elabora un mecanism de înlăturare a tuturor deficiențelor ce împiedică implementarea sigură a SIA „e-Factura”. Or, întreprinderea măsurilor de rigoare, vor condiționa punerea în aplicare a facturii fiscale electronice la livrările de mărfuri și servicii în cadrul achizițiilor publice pe teritoriul țării.

11.07.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior

