

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul fiscal – art.279, 280, 287; Legea pentru punerea în aplicare a titlului VI al Codului fiscal – art.4; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 438 din 04 Noiembrie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul fiscal – art.279, 280, 287; Legea pentru punerea în aplicare a titlului VI al Codului fiscal – art.4; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

### Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Proiectul legii supus expertizării stabilește bazele juridice, organizatorice și financiare, precum și modul și condițiile de achitare a impozitului local (impozitul pe bunurile imobiliare). Potrivit art.130 al.(1) din Constituția Republicii Moldova formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege. Conducându-ne de aceste prevederi legale considerăm că, categoria actului normativ a fost determinată corect ca fiind o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative și a prevederilor proiectului actului normativ expertizat, scopul acestuia este de a stabili bazele juridice, organizatorice și financiare, precum și modul și condițiile de achitare a impozitului pe bunurile imobiliare. În viziunea autorului acest proiect de lege va impulsiona sistemul de colectare a impozitului pe bunurile imobiliare și va contribui la continuarea implementării Strategiei naționale de descentralizare, adoptată prin Legea nr.68 din 05.04.2012. Impactul celor din urmă nu poate fi altul decât resuscitarea bugetelor locale cu efectele respective atât în sectorul public, cât și în cel social.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o argumentare narativă satisfăcătoare pentru promovarea proiectului de act legislativ.

Totuși, lipsește o argumentare bazată pe careva date statistice și certe prin care să se justifice pretinsa majorare a defalcărilor la bugetul local, precum și micșorarea sau majorarea poverii fiscale a subiecților impozabili, a agenților economici din sectorul agrar etc., nu este clar care va fi suma preconizată de a fi colectată la buget în urma implementării proiectului de lege. Nu a este prezentată o fundamentare economico-financiară nu este reflectată situația pe anii precedenți privind sumele impozitelor și taxelor achitate de către subiecții impozabili la bugetul unităților administrativ teritoriale.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului stabilește că, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

La fel, autorul nu a prezentat nici o argumentare plauzibilă care justifică eliminarea plafonării impozitului pe bunurile imobiliare. Or, potrivit dispozițiilor constituționale (art. 130, 132), pentru asigurarea egalității în drepturi a cetățenilor, pentru justa impunere fiscală și garantarea dreptului fiecărui cetățean de a-și cunoaște drepturile și obligațiile, Legea Supremă pune în sarcina organelor reprezentative stabilirea impozitelor și oricăror altor venituri ale bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor. Prin asigurarea legalității și publicității sarcinilor fiscale stabilite Constituția garantează cetățenilor atât cunoașterea drepturilor și obligațiilor, cât și stabilirea corectă a poverilor fiscale, pe care aceștia urmează să le suporte. (Hotărârea Curții Constituționale nr.65 din 30.11.1999 privind controlul constituționalității art.24 alin.(3) din Legea bugetului pe anul 1999 nr.216-XIV din 12 decembrie 1998 (Monitorul Oficial 135-136/77, 09.12.1999))

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

#### **Drepturi si libertăți individuale:**

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

#### **Drepturi si libertăți social-economice:**

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

#### **Drepturi garanții:**

Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei a fost plasat pe pagina web al Parlamentului RM. În contextul în care, pînă în prezent, proiectul nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că la această etapă este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Potrivit art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, a fost respectat principiul participării.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor interesate să solicite de la autoritatea publică oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și posibilitatea acestora la aplicarea de sancțiuni autorității publice pentru performanțe slabe. Aceasta în condițiile în care proiectul reglementează activitatea autorității publice din domeniu, însă această reglementare este vagă și imperfectă. Considerăm că, o asemenea lege trebuie să conțină prevederi exprese privind drepturile, obligațiile și responsabilitățile autorității publice.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări ale prevederilor din Constituția Republicii Moldova. Prevederile art. 130 al.(1) din Constituția Republicii Moldova potrivit căruia formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege au fost respectate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Considerăm că, proiectul actului normativ expertizat contravine prevederilor Codului fiscal, în special art. 6.

Legislația fiscală a Republicii Moldova se bazează pe mai multe principii unul dintre care este stabilitatea fiscală, ceea ce presupune că, efectuarea oricăror modificări și completări ale prevederilor legislației fiscale se face nemijlocit prin modificarea și completarea Codului fiscal, precum și principiul certitudinii impunerii ceea ce presupune existența de norme juridice clare, care exclud interpretările arbitrare, claritate și precizie a termenelor, modalităților și sumelor de plată pentru fiecare contribuabil, permițând acestuia o analiză ușoară a influenței deciziilor sale de management financiar asupra sarcinii lui fiscale (vezi art.6 al.(8)).

Art. 46 din Legea nr.780/27.12.2001 privind actele legislative, potrivit căruia actul legislativ produce efecte numai în timpul cît este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde. Astfel, prevederea prin care legea privind impozitul agricol se pune în aplicare de la 01 ianuarie 2016 (art.V din proiectul actului normativ expertizat) contravine prevederilor articolului menționat. La fel, art.7 alin.(1/1) stabilește că modificările și/sau completările codului fiscal și ale legilor de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal se pun în aplicare peste 180 de zile calendaristice de la data publicării legii de modificare și/sau de completare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Cît privește structura proiectului de lege menționăm că, potrivit prevederilor 32 alin. (6) al Legii nr.780/27.12.2001 privind actele legislative, în cazul în care articolul este compus din alineate, acestea urmează a fi numerotate cu cifre arabe, luate între paranteze, cerință ignorată de către autor (vezi prevederile art.IV din proiect). La fel, potrivit actului normativ sus indicat modificarea actului normativ trebuie să fie clară și precisă, fapt ignorat de către autor, or, din conținutul prevederilor art. II al proiectului expertizat înțelegem că autorul a dorit să modifice prevederile art.4 alin.(3) din Legea nr.1056 din 16.06.2000 și nu alin.(4) după cum a fost indicat de către autor.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul actului normativ nu face referire la careva standarde internaționale. În principiu sistemul de impozitare a bunurilor imobiliare în țările UE este diferit, fiecare țară stabilind propriul sistem.

De exemplu, în România proprietățile imobiliare sunt supuse unui impozit local pe clădiri. Impozitul se percepe în cote variabile, 0,1% pentru clădirile deținute de persoane fizice și între 0,25% și 1,5% pentru clădirile deținute de companii. În cazul în care clădirea nu a fost reevaluată în ultimii trei ani, tarifele pentru clădirile aflate în proprietatea companiei variază de la 5% la 10%. Terenurile aflate atât în interiorul cât și în afara limitelor orașului sunt, în general, supuse impozitului local pe teren.

În Ungaria municipalitățile pot percepe o taxă imobiliară pe clădiri și terenuri, cu toate acestea, pentru cele mai multe dintre ele nivelul cotelor este nesemnificativ.

În Danemarca imobilele sunt supuse impozitului pe bunurile imobiliare, cotele variază între 1,6% și 3,4%.

În Marea Britanie nu este impozit pe bunurile imobiliare există un așa numit impozitul pe proprietate. Acesta reprezintă o taxă de timbru pentru terenuri și proprietăți care variază între 0% și 4%, în funcție de valoarea tranzacției (cu deduceri semnificative în calitate de prim cumpărător). Din 2012 o nouă cotă de 7% se aplică la achiziția unei proprietăți rezidențiale peste 2 mil. GBP.

În Germania impozitul pe proprietate, este perceput anual de către toate landurile, în funcție de valoarea fiscală evaluată a terenurilor și clădirilor situate în regiunea lor. Practic, cota reală de impozitare a transferurilor imobiliare, se ridică la 3,5%, dar începând cu 1 ianuarie 2007, landurile germane, își pot modifica singure cota.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Analiza jurisprudenței Curții Constituționale a demonstrat existența unei hotărâri consacrate expres domeniului abordat de proiect. Astfel, Înalta Curte s-a expus cu privire la principiile de aplicare a legislației fiscale naționale la formarea și calcularea impozitului pe bunurile imobiliare, aici menționăm Hotărârea Curții Constituționale nr.19 din 28.06.2007 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.448-XVI din 28 decembrie 2006 "Pentru modificarea și completarea unor acte legislative". Au fost contestate dispozițiile de modificarea a art.280 Cod fiscal.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

## Concluzii

Nu poate fi negată importanța acestui proiect de lege, care are drept scop instituirea unui cadru legal îmbunătățit de organizare și funcționare a sistemului de colectare a impozitelor pe bunurile imobiliare și care va contribui la continuarea implementării Strategiei naționale de descentralizare adoptată prin Legea nr.68 din 05.04.2012. Iar impactul celor din urmă nu poate fi altul decât resuscitarea bugetelor locale cu efectele respective atât în sectorul public, cât și în cel social.

Prevederile art. 130 al.(1) din Constituția Republicii Moldova potrivit căruia formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege au fost respectate.

Proiectul nu este conform legislației corelative. Astfel, acesta contravine prevederilor Codului fiscal în special art. 6, art.7 și art.32, art.46 din Legea nr. 780/27.12.2001. Considerăm că, în aceste condiții era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu legislația în vigoare.

Lipsește o argumentare bazată pe careva date statistice și certe prin care să se justifice pretinsa majorare a defalcărilor la bugetul local, precum și micșorarea sau majorarea poverii fiscale a subiecților impozabili,.

Contrar prevederilor lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului nu a fost prezentată o fundamentare economico-financiară nu este reflectată situația pe anii precedenți privind sumele impozitelor și taxelor achitate de către subiecții impozabili la bugetul unităților administrativ teritoriale.

La fel, autorul nu a prezentat nici o argumentare plauzibilă care justifică eliminarea plafonării impozitului pe bunurile imobiliare. Or, potrivit dispozițiilor constituționale (art. 130, 132), pentru asigurarea egalității în drepturi a cetățenilor, pentru justa impunere fiscală și garantarea dreptului fiecărui cetățean de a-și cunoaște drepturile și obligațiile, Legea Supremă pune în sarcina organelor reprezentative stabilirea impozitelor și oricăror altor venituri ale bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor. Prin asigurarea legalității și publicității sarcinilor fiscale stabilite Constituția garantează cetățenilor atât cunoașterea drepturilor și obligațiilor, cât și stabilirea corectă a poverilor fiscale, pe care aceștia urmează să le suporte. (Hotărârea Curții Constituționale nr.65 din 30.11.1999 privind controlul constituționalității art.24 alin.(3) din Legea bugetului pe anul 1999 nr.216-XIV din 12 decembrie 1998 (Monitorul Oficial 135-136/77, 09.12.1999))

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Proiectul nu face careva referințe la standardele internaționale.

Proiectul de lege nu dezavantajează în nici un fel un gen în favoarea altuia. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO.