



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

**de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997; Legea nr. 1380-XIII
din 20 noiembrie 1997 cu privire la tariful vamal; Legea nr.
1540-XIII din 25 februarie 1998 privind plata pentru poluarea
mediului ș.a.)**

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, autor nemijlocit - Guvernul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Scopul proiectului de lege constă în modificarea și completarea unor acte legislative în partea ce ține de revizuirea politicii bugetar-fiscale și vamale pe anul 2014. În acest sens, se propune amendarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997; Legii nr. 1380-XIII din 20 noiembrie 1997 cu privire la tariful vamal; Legii nr. 1540-XIII din 25 februarie 1998 privind plata pentru poluarea mediului; Codului vamal nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000 ș.a.

d. Suficiența argumentării. Examinând propunerile înaintate și argumentele expuse de autor constatăm că proiectul în cauză este unul necesar. Unul din argumentele care justifică promovarea acestuia constă în necesitatea revizuirii unor norme declarate neconstituționale. În acest context, menționăm că prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 13.02.2014 au fost declarate neconstituționale unele prevederi din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997. Prin urmare, trebuie abrogate normele care au impact negativ asupra bugetului public, dar și afectează autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale și prejudiciază nivelul aprobat al cheltuielilor bugetare.

De asemenea, unele propuneri vin întru combaterea transportului ilicit de călători prin stabilirea răspunderii pentru încălcarea legislației fiscale atât pentru conducătorul mijlocului de transport și agentul care administrează autogara (stația auto), cât și pentru agentul economic transportator. Un impact pozitiv va avea racordarea actelor legislative din domeniul vamal, și anume Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe

teritoriul Republicii Moldova de către persoanele fizice nr. 1569-XV din 20 decembrie 2002; Legea cu privire la tariful vamal nr. 1380-XIII din 20 noiembrie 1997; Legea cu privire la zonele economice libere nr. 440-XV din 27 iulie 2001, cât și Codul vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000.

În contextul examinării proiectului, este important a remarca faptul că au fost identificate propuneri a căror oportunitate este dificil de justificat. În acest sens exemplificăm amendamentele preconizate pentru Codul fiscal în ceea ce privește micșorarea amenzilor pentru efectuarea încasărilor bănești în numerar în lipsa mașinii de casă și control sau defecte, fără sigilarea sau înregistrarea acesteia, fără utilizarea terminalului de plată; precum și pentru neeliberarea bonului de casă sau eliberarea cu o valoare diferențiată față de suma încasată, neasigurarea bilanțului numerarului în mașina de casă și control, utilizarea terminalului de plată fără a emite documentul/bonul fiscal. În aceeași ordine de idei, este dificil, în lipsa unor argumente concludente, a justifica acordarea dreptului persoanelor cu funcții de demnitate publică de a exercita funcții de reprezentare a statului în societățile pe acțiuni cu cotă de participare a statului.

Cu referire la normele defectuoase care vor periclita aplicarea corectă și uniformă a legilor vizate în proiect, menționăm că ne vom expune în Capitolul II (Evaluarea în fond a proiectului) din prezentul raport.

În final, deși proiectul este unul necesar, unele prevederi ale acestuia nu pot fi susținute, și anume cele ce sunt abordate în raportul de expertiză.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Ținând cont de riscurile relevate în compartimentele prezentului raport, unele prevederi ale proiectului pot fi percepute că ar promova interese ale unor categorii de subiecți (persoanele cu funcții de demnitate publică, posesorii de autovehicule neînregistrate în Republica Moldova).

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Alin. 14 al art. I din proiectul de lege –

Se propune excluderea din pct. 22) al art. 129 din Codul fiscal a textului “pe mașina de casă și de control”. În rezultat, însuși conceptul de “sigilare” nu va include și segmentul mașinilor de casă și control (în continuare MCC). Deși autorul a omis argumentele concludente în vederea justificării acestei excluderi, remarcăm că, în opinia noastră, această propunere este inoportună. Sigilarea MCC, pe lângă aspectele enunțate în pct. 22 din art.129, reprezintă garantul prevenirii denaturării informației fiscale înregistrate de agentul economic din punct de vedere tehnologic prin intervenția în construcția sau setările MCC. De altfel, pentru MCC este prevăzută și sigilarea de uzina-producătoare care poate fi înlocuită cu un sigiliu al Inspectoratului Fiscal Principal de Stat. Actualmente legislația prevede concret cazurile în care este admisă scoaterea sigiliului, și anume – înregistrarea MCC și efectuarea controalelor, reparației/deservirii tehnice de către persoanele împuternicite, iar propunerea în cauză va genera excluderea obligativității sigilării MCC. În rezultat, se va admite deschiderea neautorizată a MCC, ceea ce va avea un impact negativ asupra stocării informației cu caracter fiscal. Or, autorul nu a relevat, în perspectivă, un alt mecanism de control adecvat asupra controlului utilizării MCC.

Din alt punct de vedere, excluderea propusă de autor vine în contradicție cu alin. (6) al art. 254 din Codul fiscal, alineat care prevede expres sancțiune pentru “utilizarea mașinii de casă și de control care nu este sigilată de organul fiscal în modul stabilit”. În rezultat deducem că este inadmisibilă existența unei sancțiuni pentru o acțiune/inacțiune care nu este expres stabilită în cod.

Recomandarea: Considerăm oportun de a înlătura alin. 14 al art. I din proiectul de lege, și anume propunerea de a exclude din pct. 22) al art. 129 din Codul fiscal a textului “pe mașina de casă și de control”. Astfel, nu se va admite deschiderea neautorizată a MCC.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Alineatele 16, 17 și 18 ale art. I din proiectul de lege –

Se propune de exclus din textul unor articole ale Codului fiscal (254, 262, 263/1) sintagmele “pentru fiecare caz de încălcare” și, respectiv “pentru fiecare caz”. Articolele din cod vizate în proiect (254, 262, 263/1) reglementează tipurile de încălcări și răspunderea pentru acestea. În rezultatul excluderii, se va institui o lacună în ceea ce privește aplicarea sancțiunii prevăzute de cod, cât și constatarea încălcărilor fiscale. Astfel, nu este clar cum se va decide

sanționarea agentului economic în cazurile în care se va constata caracterul repetat al încălcărilor. În acest sens, decizia va fi determinată de discreția organului fiscal, nefiind excluse situațiile de aplicare selectivă a amenzilor în cazuri similare și în baza unor criterii (interese) necunoscută. Or, alt mecanism de reglementare a situației expuse mai sus nu poate fi dedus din proiect.

Recomandarea: Propunem autorul să radieze din textul proiectului de lege alineatele 16, 17 și 18 ale art. I, deoarece prin excluderea sintagmelor “pentru fiecare caz de încălcare” și, respectiv “pentru fiecare caz” se generează riscul instituirii unor discreții ale organului fiscal în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor.

Alin. 25 al art. I din proiectul de lege:

Art. 348/5 se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:

„(5) În cazul autovehiculelor neînmatriculate în Republica Moldova ce nu au depășit termenul legal de aflare pe teritoriul Republicii Moldova, se admite ca perioada de valabilitate a certificatelor care atestă achitarea vinierei, prevăzută la alin. (2) lit.a)-d) din prezentul articol, să depășească cumulativ 180 de zile dintr-o perioadă de 12 luni.”

Redacția expusă acordă normei un caracter evaziv, ceea ce nu asigură o aplicabilitate uniformă a acesteia. În rezultat, se oferă discreție responsabililor de aplicare în ceea ce privește „admiterea depășirii” termenului legal de aflare pe teritoriul Republicii Moldova. Nu este exclus riscul ca „admiterea” respectivă să fie una selectivă chiar și în situații identice din considerentul că nu este statuată obligativitatea responsabilului de aplicare de a prelungi termenul legal în cazul în care acest termen nu a fost depășit de către posesorul autovehiculului neînmatriculat în Republica Moldova. Un alt aspect vulnerabil constă în limita depășirii termenului legal. La acest capitol remarcăm că nu pot fi deduse careva reglementări concrete ale „depășirii” (prelungirii) termenelor în cauză. Or, dacă autorul a expus norma dată în vederea acordării unui drept al posesorilor de autovehicule neînmatriculate în Republica Moldova, atunci nu poate fi desprinsă vreo garanție că acest drept să fie respectat în fiecare caz prevăzut în alineatul (5).

Din alt punct de vedere, respectarea termenului legal de aflare pe teritoriul Republicii Moldova, în opinia noastră, este obligația fiecărui posesor de autovehicul neînregistrat în Republica Moldova, oferirea discreției de a prelungi nejustificat acest termen fără a contribui în bugetul public va genera o inechitate în raport cu posesorii de autovehicule înregistrate în Republica Moldova care au onorate toate obligațiunile față de buget.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a exclude din proiectul de lege propunerea în cauză din considerentul neadmiterii unor discreții nejustificate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării

transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Art. V din proiectul de lege -

Se propune de a înlocui, în textul art. 4 alineatul (5) al Legii nr. 1054-XIV din 16 iunie 2000 pentru punerea în aplicare a Titlului IV din Codul fiscal, expresia „sunt supuse accizelor conform cotelor stabilite în anexele nr.1 și 2 la Titlul IV al Codului fiscal” cu expresia „se realizează în modul aprobat de Guvern”. Urmare acestei substituiri se va modifica mecanismul aplicării accizelor. Neclaritatea propunerii constă în lipsa prevederilor concrete în ceea ce privește aplicarea accizelor până în momentul determinării și aprobării noului mecanism (mod) de către Guvern. De altfel, autorul nu a relevat în proiect termenul în care trebuie identificat / aprobat noul mecanism, dar mai ales cum se vor aplica accizele pe perioada de până la aprobare dat fiind faptul că nu se vor mai aplica cotele din anexele nr. 1 și 2 la Titlul IV al Codului fiscal.

Recomandarea: Considerăm necesar de a completa proiectul de lege cu prevederi în vederea reglementării mecanismului relevant în analiza de mai sus.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

Alin. (2) al art. XIII din proiectul de lege –

Recomandarea: Considerăm necesar de a concretiza în alineatul respectiv termenul în care Guvernul să aducă actele sale normative în concordanță cu prezenta lege în vederea racordării acestora cu noile amendamente ale legilor vizate în proiect, precum și în vederea asigurării aplicabilității adecvate a cadrului normativ.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Vitalie Muntean
inspector superior Direcția legislație și expertiză anticorupție
06 Mai 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*