



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163 din 24.04.97

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 - deputați în Parlamentul RM, 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. Prin proiect se propune de amendat Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.97 la compartimentele cu privire la neutilizarea mașinilor de casă și de control și neeliberarea biletelor de călătorie; nerespectarea regulilor de evidență a contribuabililor și nerespectarea modului de întocmire și prezentare a dării de seamă fiscale și a facturii fiscale, precum și neînregistrarea facturii fiscale în Registrul electronic al facturii fiscale.

În susținerea proiectului, autorul menționează că modificările și completările în cauză vor impulsiona relația de parteneriat între agenții economici și organele Serviciului fiscal de a utiliza noi mecanisme și procedee specificate în Planul de dezvoltare a Serviciului fiscal de stat pentru anii 2011-2015 cum ar fi: ridicarea nivelului de conformare, majorarea eficienței operaționale prin restructurarea tehnicilor de executare a proceselor de administrare fiscală etc.

d. Suficiența argumentării. Argumentele autorului în vederea justificării proiectului sunt generale, nefiind în măsură să motiveze condițiile care au impus elaborarea proiectului dat, deși se propun modificări esențiale la Codul fiscal.

Astfel, în cazul completării alin. (2/1) art. 254 Codul fiscal cu norma „sau pe rute nereglementate fără documente de plată care confirmă achitarea serviciilor de către beneficiar, inclusiv bonul de casă emis de mașina de casă și control cu memorie fiscală ori copia dispoziției de plată”, aceasta de fapt dublează prima parte a articolului dat, ceea ce, în opinia noastră, este inoportun. Iar norma „rute neregulate” nu face parte din sfera de reglementare a acestui articol, întrucât dispoziția dată se răsfrânge asupra persoanei care desfășoară activități de transportare a călătorilor cu mijloace de transport auto pe rute subterane, urbane, interurbane, internaționale înregistrat la agentul transportator. Însă, pentru transportarea ilegală a călătorilor de către persoana care nu dispune de licență și de permisul de activitate pe rută ce atestă dreptul de a efectua transporturi pe rute nereglementate, survine răspunderea contravențională în baza art. 197/1 din Codul contravențional și

este constatată de organele afacerilor interne. Prin urmare, nu este de competența organelor fiscale să investigheze aceste fapte.

În ceea ce privește micșorarea amenzii pentru încălcarea normei cu privire la neeliberarea biletelor de călătorie de la 10000 de lei la 7000 de lei, aceasta ar putea fi oportună, ca fiind una care ar reduce presiunea și povara fiscală față de contribuabili, însă pentru a da o apreciere obiectivă în susținerea acestei propuneri, este necesar de analizat și evaluat acest aspect din punct de vedere al numărului de fapte constatate de către organele fiscale. Ne referim aici la date/informații care ar demonstra careva consecințe negative față de întreprinderile care nu-și onorează obligațiile conform legii sau, cum invocă autorul în nota informativă, care „provoacă disfuncționalități pe o perioadă îndelungată în activitatea agenților economici”. Fără o informație amplă în acest sens, este dificil de a face careva concluzii în vederea susținerii acestei majorări. Informația dată trebuie solicitată de la Ministerul Finanțelor, întrucât este instituția responsabilă de elaborarea și executarea politicilor în acest domeniu.

Ținând cont că această activitatea este una de interes social sporit, persoanele care desfășoară această activitate sunt obligate să asigure buna funcționare a transportării călătorilor, inclusiv eliberarea biletelor de călătorie. Eliberarea bonului de casă permite de a ține evidența contabilă a prestatorului, pe când neeliberarea biletelor va duce la evaziune fiscală.

De asemenea, nu este justificată excluderea alin. (4) art. 254 Cod fiscal, cu privire la sancționarea faptelor săvârșite în mod repetat sau comiterea a treia oară și mai mult a încălcărilor specificate la alin. (1), (2) și (2/1) al articolului dat. Considerăm că trebuie de menținut alineatul în cauză, întrucât procedura de control fiscal, cât și control administrativ și penal include în sine circumstanțele de fapt care stabilesc gravitatea încălcării. Prin urmare, încălcarea repetată a normelor cu privire la eliberarea bonului de casă fără a avea mașină de casă și neeliberarea biletelor de călătorie sunt necesare din punct de vedere procedural (controlul fiscal).

În concluzie reținem că nu susținem amendamentele la art. art. 256, 257, 260, 262 Cod fiscal, potrivit proiectului, întrucât nu corespund procesului administrării și controlului fiscal. Aceasta modificare va duce la promovarea unor interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public. Vis-a-vis de amendamentele în cauză ne vom expune în cadrul Evaluării în fond a proiectului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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

Deși autorul susține în nota informativă că prin adoptarea proiectului se va impulsiona relația dintre agenții economici și organele fiscale, acesta nu este unul de interes public, întrucât au fost identificate neconcordanțe și confuzii ce țin de procedura de „administrare fiscală” la compartimentul cu privire la încălcările fiscale și răspunderea pentru acestea. Referitor la acest aspect ne-am expus la capitolul „Evaluarea generală și în fond a proiectului”.

Astfel, pentru a nu facilita fenomenul de evaziune fiscală de către persoanele fizice, prin încurajarea acestora de a nu fi trași la răspundere fiscală pentru încălcarea repetată, a treia oară și mai mult a prevederilor cu privire la eliberarea bonului de casă fără a avea mașină de casă și neeliberarea biletelor de călătorie și lipsa timbrei de acciz la mărfurile supuse accizelor pasibile de marcă obligatorie sau utilizarea unor timbre falsificate ori nevalabile, propunem de analizat suplimentar proiectul prin prisma obiecțiilor și recomandărilor invocate în raportul de expertiză anticorupție, pentru a nu prejudicia interesele statului.

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 ambigue

La pct. 2, potrivit proiectului alin. (5) art. 257 Cod fiscal se exclude norma „Neasigurarea păstrării dărilor de seamă fiscale și/sau a documentelor de evidență și/sau a benzilor de control și/sau lipsa totală ori parțială a evidenței contabile, ceea ce face imposibilă efectuarea controlului fiscal, se sancționează cu amendă de 50000 de lei, cu calcularea impozitelor și taxelor respective conform art.189 alin.(2) din prezentul cod”

Autorul propune de exclus norma cu privire la încălcarea regulilor de ținere a evidenței contabile și a evidenței în scopuri fiscale, cu privire la neasigurarea păstrării dărilor de seamă fiscale și a documentelor de evidență etc., ceea ce, în opinia noastră, este confuz din punct de vedere procedural. Astfel, propunerea în cauză este inoportună, deoarece excluzând-o din art. 257 Cod fiscal și completând-o la art. 260 Cod fiscal, se creează discrepanțe, întrucât obiectul de reglementare al art. 260 Cod fiscal nu corespunde cu dispoziția normei care urmează a fi completată. Prin urmare, norma cu privire la neasigurarea păstrării dărilor de seamă (alin. (5) art. 257 Cod fiscal) face parte din capitolul cu privire la regulile de ținere a evidenței contabile, pe când propunerea de completare constituie alt obiect de reglementare, și anume nerespectarea modului de întocmire și de prezentare a dării de seamă și a facturii fiscale, precum și neînregistrarea facturii în Registrul general electronic al facturii fiscale.

Astfel, pentru a nu crea unele confuzii în procesul de ținere a evidenței fiscale (art. 257 Cod fiscal) și a modului de întocmire și înregistrare a dării de seamă și a facturilor fiscale (art. 260 Cod fiscal), întrucât sunt două sfere de reglementare diferite, propunem de a menține norma în varianta în vigoare.

Recomandarea: Norma este una inoportună, prin prisma obiecțiilor invocate mai sus.

La pct. 6, potrivit proiectului art. 262 (cifra „50000” se modifică cu cifra „40000” și se exclude prevederea „iar în cazul comiterii repetate a încălcărilor în cauză, se sancționează cu o amendă de 100000 lei. Încălcările specificate în prezentul alineat comise a treia oară și mai mult se sancționează cu o amendă de 250000 lei pentru fiecare caz”)

Nu sunt aduse careva justificări cu privire la micșorarea amenzii de la 50000 de lei la 40000 de lei pentru lipsa timbrelor de acciz la mărfurile supuse accizelor pasibile de marcă obligatorie sau utilizarea unor timbre falsificate ori nevalabile amendamentele în cauză. Considerăm că amenda este una proporțională cu prejudiciul care poate a fi adus bugetului statului prin încălcarea acestei norme, motiv pentru care optăm pentru menținerea acesteia în varianta în vigoare. În ceea ce privește excluderea dispoziției privind încălcările „în mod repetat și comise a treia oară și mai mult”, acestea trebuie de menținut, întrucât procedura de control fiscal, cât și control administrativ și penal include în sine circumstanțele de fapt, care stabilesc gravitatea încălcării. Prin urmare, încălcarea repetată sau a treia oară și mai mult trebuie sancționată mai aspru, pentru a diminua riscul comiterii acestor încălcări și, nu în ultimul rând, de a responsabiliza contribuabilii de a fi credibili în activitățile pe care le desfășoară.

Recomandarea: Amendamentul în cauză nu se susține, întrucât nu corespunde scopului

procedurii de examinare a cazului de încălcare fiscală, și anume prevenirea încălcărilor, educarea în spiritul respectării legilor și consolidarea legalității etc.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

La pct. 2, potrivit proiectului art. 256 alin. (5) (cifra „6000” se modifică cu cifra „7000”)

Se propune de majorat sancțiunea de la 6000 de lei la 7000 de lei pentru încălcarea faptei cu privire la modificarea sau închiderea de către instituția financiară a contului bancar al contribuabilului, precum și a conturilor persoanelor fizice care nu sînt subiecți ai activității de întreprinzător fără certificatul organului fiscal ori cu încălcarea regulilor stabilite de legislație sau neprezentarea ori prezentarea tardivă organului fiscal a informației despre modificarea sau închiderea contului bancar al contribuabilului.

Autorul nu a motivat în nota informativă necesitatea majorării date, însă, în opinia noastră, sancțiunea în vigoare este una proporțională cu valoarea prejudiciului adus ca urmare a nerespectării regulilor de evidență a contribuabililor. Astfel, politica fiscal-bugetară trebuie să fie orientată spre reducerea presiunii fiscale a contribuabililor, precum și diminuarea proporțiilor de evaziune fiscală.

Recomandarea: Pentru a nu admite aceste riscuri, propunem de a menține norma în varianta actuală.

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 Hotărârea 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

Natalia Cheptea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
25 Iunie 2013

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