

13 Iulie 2007, nr. 250

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind sistemul public de asigurări sociale, Legea cu privire la rezerva Forțelor Armate)

(înregistrat în Parlament cu numărul 2366 din 26 Iunie 2007)

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 coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind sistemul public de asigurări sociale, Legea cu privire la rezerva Forțelor Armate).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 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.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Reieșind din conținutul notei informative anexate la proiectul de lege, scopul acestuia îl constituie armonizarea legislației, eliminarea contradicțiilor și lacunelor din actele normative în domeniul asigurărilor sociale, eliminarea și recalcularea plăților contribuțiilor la asigurări sociale la diferite categorii de persoane.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă conține argumente parțial convingătoare, și în linii generale nu relevă pe deplin poziția abordată de autorul proiectului. Explicația necesității adoptării proiectului nu este destul de clară și este completată la general. Nu se face referire exactă la articolele din legi în domeniu la prevederile cărora se pretinde armonizarea actelor normative propuse spre modificare. Principalele argumente constituie niște principii și nu norme în contradicție cu care chipurile întră dispoziția propusă spre modificare.

- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

8. Fundamentarea economico-financiară. 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”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. Reieșind din nota informativă, proiectul urmărește legiferarea situației de fapt în ceea ce privește faptul că contribuabilii, supuși controlului, invocă problema legitimității aplicării penalităților și amenzilor în temeiul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru fiecare an de gestiune, în cazul când termenul de acțiune al acestora la momentul controlului a expirat. Implementarea acestor modificări va impune organele abilitate cu funcții de control și executare a prevederilor legii la cheltuieli suplimentare vizând recalcularea și eventuală rambursare a unor impozite sau taxe sociale, contribuții bănești. În aceste condiții indicarea surselor financiare ar fi binevenită.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din conținutul modificărilor propuse se observă o promovare a intereselor unilaterale a instituțiilor de stat care se ocupă cu calcularea și evidența contribuțiilor de asigurări sociale. Proiectul de lege urmărește pe de o parte eliminarea unor categorii de persoane (în cazul de față rezerviștii din rîndul forțelor armate) din sfera de aplicare a contribuțiilor și excluderea dreptului de beneficierea drepturilor de asigurări sociale, iar pe de altă parte satisface interesele financiare a Guvernului la calcularea majorată a contribuțiilor de asigurări sociale (mai ales în ce privește conținutul articolului 21 alin.(3) al Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 8 iulie 1999). La fel, indirect, proiectul de lege promovează unele atribuții extensive ale Serviciului Fiscal de Stat, atribuindu-i posibilități suplimentare de aplicare a unor sancțiuni pecuniare în afara legii generale (Codul cu privire la contravenții administrative), or, faptele respective sunt deja sancționabile în temeiul Codului cu privire la contravențiile administrative. O evaluare mai detaliată va fi oferită la punctul 13 al prezentului raport de expertiză.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Pot fi calificate ca aducătoare de prejudicii prevederile proiectului prin care unele categorii de persoane vor fi suplimentar supuse taxării la plata asigurărilor sociale, în raport cu prevederile actuale (mai ales în ce privește conținutul articolului 21 alin.(3) al Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 8 iulie 1999, în redacția propusă). La fel pot fi considerate ca aducătoare de prejudicii integrității raporturilor juridice extinderea atribuțiilor Serviciilor Fiscale de Stat la aplicarea amenzilor și constatarea unor fapte care de fapt constituie contravenții administrative, dar în realitate vor putea fi sancționate și în temeiul modificărilor propuse la Legea privind sistemul public de asigurări sociale.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În legătură cu cele expuse mai sus, și în raport cu cele stabilite în cadrul analizei coruptibilității normelor poate fi constatat faptul că proiectul de lege este incompatibil cu prevederile generale în domeniul aplicării sancțiunilor pecuniare și administrative și, respectiv, nu este în concordanță cu dispozițiile Codului cu privire la contravenții administrative.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Textul proiectului se referă la activitatea Serviciului Fiscal de Stat, prin transferarea unor atribuții de la Ministerul Finanțelor către organul nominalizat. Sub aspect practic, aplicarea legii în redacția propusă poate fi mai oportună, însă sub aspect juridic aceste prevederi extind atribuțiile Serviciului Fiscal de stat, oferindu-i o largă marjă discreționară și posibilități suplimentare de a manevra cu aplicarea unor norme ale legii speciale (Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 8 iulie 1999, în redacția propusă) în defavoarea Codului cu privire la contravențiile administrative.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Art.21 alin. (3) Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale	La articolul 21 din denumirea articolului, cuvântul "lunară" se exclude; iar alineatul (3) va avea următorul cuprins: "(3). Baza de calcul anuală nu va depăși suma de 3 salarii medii lunare prognozate pe economie pentru anul respectiv înmulțite la 12".	Textul actual al legii privind sistemul public de asigurări sociale se referă la calcularea contribuțiilor în raport cu salariu lunar care nu depășește 3 salarii minime pe economie, stabilite conform art.21 alin.(4) de Guvern. Guvernul fixează salariul mediu pe economie pe un termen de un an de zile. Dacă proiectul va fi acceptat în redacția propusă, Guvernul, ca autor al proiectului va avea posibilitatea reală să obțină contribuții fixe și să le majoreze în raport cu salariu fixat tot de această instituție. La fel, dacă în redacția actuală contribuțiile sociale nu pot depăși o anumită limită "nu vor depăși trei de 3 salarii medii", de fapt articolul în redacția propusă le majorează cu 12. Astfel, înmulțirea cu 12 a unei baze de calcul (stabilite tot de Guvern conform art.21 alin.(4) a legii) deja existente constituie o majorare a contribuțiilor de 12 ori și oferă Guvernului posibilitatea să manevreze cu cuantumul plăților.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat textul sau de revăzut conceptul urmărit de legislator în politica de apreciere a calculului.
2	Art.28 alin.2 Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale	La articolul 28, alineatul (2) va avea următorul cuprins:"(2) Cuantumul majorărilor de întârziere, prevăzute la alineatul (1), se stabilește în mărime de 0,1 la sută din suma restanței."	În redacția actuală art.28 Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale face referire la calcularea penalităților în raport cu prevederile Legii cu privire la buget, la taxele și procentele apreciate pentru executarea creanțelor bugetare. În redacția propusă se dorește fixarea unui cuantum al majorărilor de întârziere cert, distinct de prevederile altei legi. În situația în care se acceptă propunerea de modificare la achitarea majorărilor de întârziere nu se va ține cont de alte circumstanțe și condiții stipulate la stabilirea cuantumului în raport cu creanțele bugetare. Din acest punct de vedere poate să fie cauzată o dauna a intereselor contribuabililor, cărora li se stabilește o plată mai favorabilă sau condiții mai blânde de achitare a întârzierilor în raport cu legea bugetară, ori în caz contrar întârzierile nu vor acoperi necesitățile statului și nu vor corespunde situației de fapt. Adoptarea unui procent fix de calculare a majorărilor actualmente poate să dăuneze intereselor contribuabililor care achită majorări mai mici în raport cu creanțele bugetare, dar cu timpul nu va acoperi situația reală în acest domeniu și va prejudicia statul.	Coruptibilitate Norme irealizabile	Textul urmează a fi lăsat în redacția actuală.
3	Art.51 Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale		În fapt întreaga modificare a articolului 51 28 Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale urmărește dublarea atribuțiilor Serviciului Fiscal de stat privind aplicarea sancțiunilor cu privire la comiterea unor contravenții administrative. În anumite situații sancțiunile propuse depășesc vâdit limitele sancțiunilor administrative din Codul cu privire la contravențiile administrative. Stabilirea dublei competențe de sancționare a contribuabililor fie în baza stipulărilor legii în redacția propusă fi conform prevederilor codului cu privire la contravenții administrative naște un prezumție puternică de coruptibilitate oferind funcționarului dreptul nelimitat și legal	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Să fie eliminată posibilitatea calificării faptelor conform prevederilor legii și să fie făcută referirea direct la Cod cu privire la contravenții administrative. Autorul poate să fixeze categorii de delict dar procedura de aplicare a pedepselor pecuniare și sancțiunilor să rămână în ordinea generală conform codului administrativ.

		admis de a alege între aplicarea uneia sau altei norme de sancționare. La fel existența unei sancționări în baza legii speciale care nu conține norme privind contestarea actelor, privind procedura de aplicare a sancțiunilor, persoanele împuternicite etc. vine în contradicție cu o serie de drepturi fundamentale referitoare la proceduri coercitive. Aceste lacune de proceduri la fel dau o naștere a raporturilor coruptibile oferindu-i funcționarului să manevreze cu poziția persoanei supuse sancțiunilor.	
--	--	--	--

Concluzii

În concluzie, menționăm că promovarea proiectului este inacceptabilă din motivele indicate în textul avizului. De fapt legea avizată necesită o revizuire fundamentală în plan conceptual, juridic.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției