

10 Iulie 2007, nr. 246

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (revizuirea periodică a domeniului fiscal)

(înregistrat în Parlament cu numărul 2298 din 18 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 (revizuirea periodică a domeniului fiscal).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, 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.** Din nota informativă rezultă că scopul promovării proiectului este implementarea politicii bugetar-fiscale a Guvernului pe anul 2007 prin modificarea și completarea unor acte legislative. Unele modificări ce se propun au drept scop îmbunătățirea procesului de gestionare a mijloacelor publice și rezultă din politica bugetară pe anul 2008. Totodată, în scopul înlăturării lacunelor din redacția curentă a legislației fiscale sînt propuse modificări, care poartă un caracter redacțional și de concretizare.

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 la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, ceea ce permite, în principiu, de a înțelege poziția autorului proiectului. Totodată, este necesar de menționat, că argumentarea prezentată în nota informativă este superficială și nu corespunde exigențelor stabilite de Legea privind actele legislative. În opinia noastră, în cazul în care este propus un număr impunător de amendamente, este necesar de a prezenta argumentarea pentru modificarea/completarea fiecărei legi aparte. Deoarece propunerile de modificare a Codului fiscal constituie aproximativ trei pătrimi din proiect, era cazul, pentru aceste propuneri, de a elabora un tabel pentru fiecare modificare sau set de modificări similare cu argumentările/calculule respective.

- 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.

Afît proiectul, cît și nota informativă nu conțin referințe speciale la legislația comunitară sau alte standarde internaționale din domeniile supuse reglementării.

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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general. Totuși, în unele cazuri poate fi admisă posibilitatea de promovare a unor interese concrete. Spre exemplu, prevederile punctului 32 din articolul VI al proiectului prevăd stabilirea unor facilități fiscale la serviciile de intermediere a operațiunilor de asigurare și/sau de reasigurare, prestate de brokerii de asigurare sau agenții lor.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Totuși, este necesar de menționat, că unele din prevederile proiectului vor aduce atingere principiilor dreptății și egalității în drepturi, consfințite în Constituție. În special ne vom referi la punctele 30 și 34 din articolul VI al proiectului, care, în opinia noastră, discriminează contribuabilii amplasați în municipiile Chișinău și Bălți.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. După cum a fost menționat la punctul 9, proiectul conține unele prevederi (punctele 30 și 34 din articolul VI) care, în opinia noastră, sînt în contradicție cu prevederile articolului 1 și articolului 16 din Constituție, deoarece discriminează contribuabilii amplasați în municipiile Chișinău și Bălți la restituirea TVA referitor la investiții (cheltuieli) capitale cu excepția celor cu destinație locativă și a mijloacelor de transport. Este necesar de a menționa și unele prevederi din art. XXI, conform cărora articolul VII punctul 1 alineatele doi-cinci se pune în aplicare cu începere de la 1 ianuarie 2006. În opinia noastră, astfel de prevederi vin în contradicție cu prevederile constituționale referitor la intrarea în vigoare a legilor. Legea intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei, dar ulterioare datei publicării.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În general, textul proiectului este întocmit corect din punct de vedere al normelor lingvistice. Totuși, vom atrage atenția asupra prevederilor proiectului stipulate la art. VI, punctul 30, și anume la propoziția a doua a alineatului (3) al articolului 1011, care este neclară și necesită o reformulare pentru a nu crea situații de interpretări diferite. În opinia noastră, este necesar de a reformula și prevederile stipulate la punctul 55 al art. VI, referitor la alineatul unic al articolului 262 din Codul fiscal.

Referitor la tehnica legislativă, este necesar de a menționa prevederile art. IV, conform cărora se propune a completa Legea ocrotirii sănătății nr.411-XIII din 28 martie 1995 cu un capitol nou. La punctul 12 din raport recomandăm excluderea propunerilor de la art. IV. Totuși, în cazul în care, prevederile art. IV nu vor fi excluse, este necesar de a opera modificări la acest articol, pentru a respecta unele cerințe ale tehnicii legislative. În opinia noastră, nu este necesar un capitol nou la Legea ocrotirii sănătății, deoarece acest capitol include doar un singur articol și nu se corelează cu prevederile legii în ansamblu. Mult mai oportun ar fi introducerea articolului 511 la capitolul VI din lege. O altă obiecție, care poate fi adusă referitor la tehnica legislativă vizează propunerile de modificare a ordinii de numerotare a alineatelor multor articole, deoarece se propun completări cu alineate noi a acestora. Astfel de propuneri se regăsesc la articolul VI, punctele 18, 23, 45, 61, 74, articolul XIV. La art. VI, punctul 41 se propune de modificat ordinea de literare, dat fiind faptul că se introduce o literă nouă la alineatul (1) din articolul 133 al Codului fiscal. În opinia

noastră, nu trebuie de schimbat ordinea de numerotare sau ordinea de literare. În cazul în care se introduce un alineat nou (o literă nouă), ele trebuie introduse cu indicele prim (spre exemplu alineatul 101, litera t1), fiind lăsată neschimbată ordinea de numerotare sau ordinea de literare.

În mod special, este necesar a fi menționate prevederile punctelor 3, 24 din alineatul VI al proiectului. Modificările care se propun fac referință la unele alineate inexistente ale articolului 911 din Codul fiscal. Se face referință la alineatul (31) cu litere, în special litera c) și la alineatul (32). Însă, aceste alineate nu se regăsesc în articolul 911 din Codul fiscal.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. IV	Se propune completarea legii cu un articol nou Articolul 511. Vom atrage atenția la următorul text: <i>Nomenclatorul serviciilor de sănătate suplimentare acordate copiilor, elevilor și studenților în instituțiile de învățămînt se elaborează de către Ministerul Sănătății în comun cu Ministerul Educației și Tineretului și se aprobă de Guvern. (2) Serviciile de sănătate suplimentare sint acordate copiilor, elevilor și studenților de către personalul medical încadrat în instituțiile de învățămînt, conform unor norme aprobate de Guvern, cu suportarea cheltuielilor pentru întreținerea acestora din contul bugetelor instituțiilor de învățămînt.</i>	Prevederile care se propun poartă un caracter general, deoarece doar se menționează despre careva servicii de sănătate suplimentare. În rest, prevederile articolului acordă Guvernului atribuții de aprobare a nomenclatorului acestor servicii, de aprobare a unor norme de acordare a serviciilor respective. Totodată, menționăm, că prevederile alineatului (2) stabilesc o nouă modalitate de finanțare, și anume suportarea cheltuielilor din contul bugetelor instituțiilor de învățămînt. Nu este clar din ce surse se formează astfel de bugete. În opinia noastră, astfel de prevederi pot crea situații de coruptibilitate, deoarece pot fi "încurajați" prin diferite modalități și părinții, și studenții, și alte categorii de persoane interesate să contribuie financiar la formarea unor astfel de bugete	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Copiii, elevii și studenții din instituțiile de învățămînt trebuie să beneficieze de asistența medicală fără plată acordată în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală, programelor naționale de sănătate și programelor de sănătate cu destinație specială. În această ordine de idei, Guvernul trebuie să asigure în instituțiile de învățămînt activitatea lucrătorilor medical și dotarea respectivă a încăperilor medicale. În ce privește serviciile de sănătate suplimentare - este o întrebare care necesită o evaluarea complexă și nu poate fi soluționată prin completarea legii cu un articol ce conține prevederi generale care provoacă, cel puțin pentru început, incertitudine. Din aceste considerente, propunem excluderea din proiect a acestui capitol și articol.
2	Art. V	Se propune o nouă redacție a articolului 37 din lege. Vom atrage atenția la următorul text: "(3) Pentru reținerea virării defalcărilor prevăzute la alin. (2) se aplică sancțiunile și penalitățile prevăzute de legislația fiscală".	Prevederile respective operează cu sintagma "legislație fiscală". Termenul legislație include legile, hotărârile de guvern, actele ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale. În opinia noastră astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate. Poate apărea tentația de a stabili unele sancțiuni la nivel de hotărîre de Guvern sau prin adoptarea unu act ministerial. În astfel de documente pot fi incluse unele norme "convenabile" și generatoare de situații coruptibile	Coruptibilitate Norme de trimitere Atribuții extensive de reglementare	Propunem înlocuirea cuvintelor "legislația fiscală" cu cuvintele Codul fiscal și alte legi.
3	Art. V	Se propune o nouă redacție a articolului	Prevederile respective vin în contradicție cu prevederile	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare	Este necesar de a reglementa la nivel de

		37 din lege. Vom atrage atenția la următorul text: "(4) <i>Administrarea defalcărilor prevăzute la alin. (2) se efectuează de către Agenția Construcții și Dezvoltare a Teritoriului în baza unui regulament, aprobat de Guvern.</i> "	Constituției. Conform articolului 130 din Constituție <i>formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege.</i> Deci, Parlamentul nu poate delega astfel de atribuții Guvernului, deoarece administrarea defalcărilor virate la bugetul de stat trebuie să fie reglementată doar prin lege. În opinia noastră, astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate, deoarece procedura de elaborare, examinare și aprobare a hotărîrilor de guvern este mai puțin transparentă și, respectiv, în afara controlului societății. Prevederile constituționale stabilesc clar, că puterea executivă nu are atribuții de a reglementa administrarea finanțelor publice, deoarece poate apărea tentația de a-și stabili reglementări "convenabile" contrar voinței organului reprezentativ suprem al poporului.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	lege procedura de administrare a resurselor financiare prevăzute la acest articol.
4	Art. VI, p.14, art. X, art. XV	Cuvintele " <u>conform legislației</u> " (art. VI), " <u>prevăzute în legislație</u> " (art. XV), " <u>conform legislației în vigoare</u> " (art. X).	După cum a fost menționat anterior, termenul legislație include legile, hotărîrile de guvern, actele ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale. În opinia noastră, astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate, deoarece nu sunt transparente și creează incertitudine.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Propunem înlocuirea cuvintelor "conform legislației" "prevăzute în legislație", "conform legislației în vigoare" cu cuvintele "în conformitate cu legea.." (cu indicarea denumirii concrete, astfel încît să fie asigurată previzibilitatea normelor juridice" sau de exclus cuvintele "conform legislației", "prevăzute în legislație", "conform legislației în vigoare".
5	Art. VI, p.30	Se propune introducerea unui articol nou. Vom atrage atenția la următorul text: (5) Restituirea TVA, conform prezentului articol, se <u>efectuează în modul stabilit de Guvern</u>	Cuvintele " <u>în modul stabilit de Guvern</u> " va permite Guvernului să reglementeze procedura și condițiile de restituire a TVA. Astfel, Guvernul poate stabili diferite condiții și cerințe obligatorii pentru restituirea TVA. Autorul de proiect de lege în loc să vină cu propuneri concrete de reglementare la nivel de lege, vine cu propunerea de a i se permite să reglementeze. În opinia noastră, astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate, deoarece, după cum s-a menționat, procedura de elaborare, examinare și aprobare a hotărîrilor de guvern este mai puțin transparentă. <i>În astfel de documente pot fi incluse unele norme "convenabile" și generatoare de situații coruptibile.</i>	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare	Este necesar de a exclude cuvintele "în modul stabilit de Guvern" și a obliga Guvernul să elaboreze propuneri concrete la nivel de lege referitor la procedura restituirii TVA. Astfel de propuneri trebuie sa cuprindă prevederi referitor la autoritatea la care este necesar de a se adresa, ce documente trebuie prezentate, termenul de examinare a dosarului etc.
6	Art. VI, p.37, 38, 39,	Cuvintele " <u>Guvern</u> " (p.37) " <u>Modul de procurare și de utilizare a timbrelor de acciz este stabilit de către Guvern</u> " (p.37), " <u>în modul stabilit de Guvern</u> ", (p.38) " <u>în modul stabilit de Guvern</u> " (p.39).	Astfel de prevederi, după cum a fost menționat la punctul 5 din prezentul tabel, permit Guvernului să reglementeze diferite proceduri și să stabilească condiții obligatorii pentru întreprinzători. Astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate din motivele expuse la punctul 5 din prezentul tabel. Puterea executivă nu trebuie să aibă atribuții de a face "legea", Guvernul trebuie să execute reglementările (procedurile, condițiile pentru întreprinzători) stabilite la nivel de lege.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Este necesar de a exclude astfel de cuvintele din punctele respective ale art. VI. Guvernul, ca autor de proiect de lege trebuie prezinte Parlamentului propuneri concrete de reglementare la nivel de lege, dar să nu ceară permisiunea de a reglementa.
7	Art. VI, p.43	Se propune o nouă	Prevederile actuale ale alineatului (5)	Coruptibilitate	Este necesar de a

		redacție a alineatului (5) al articolului 187 din Codul fiscal. Vom atrage atenția la următorul text: "(5) <i>Darea de seamă fiscală se consideră prezentată la data la care organul fiscal o primește, dacă este întocmită în modul stabilit de legislația fiscală și dacă este perfectată în modul reglementat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat.</i> "	al articolului 187 din Codul fiscal stabilesc reglementări similare - "(5) <i>Darea de seamă fiscală se consideră prezentată la data la care organul fiscal o primește, dacă este întocmită în modul stabilit de legislația fiscală și dacă este scrisă pe formular tipizat, aprobat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat.</i> " Propunerile de modificare poartă un caracter redacțional, deoarece propoziția a doua din alineatul (5) în vigoare va fi exclusă din motivul modificărilor la lit. j), alineatul (3) al aceluiași articol. În opinia noastră, atât prevederile alineatului (5) în vigoare, cât și prevederile proiectului pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate, deoarece procedura de elaborare, examinare și aprobare a actelor departamentale nu este transparentă și nu este coordonată cu alte autorități. <i>În astfel de documente pot fi incluse unele norme "convenabile" și generatoare de situații coruptibile. Mai mult, astfel de acte pot fi modificate foarte repede de autoritatea care le-a adoptat, fiind pus sub pericol și principiul previzibilității.</i>	Atribuții extensive de reglementare	prezenta propuneri concrete la articolul respectiv pentru a fi stabilite exhaustiv la nivel de lege conținutul dării de seamă, inclusiv de a omite cuvintele "de regulă" la alineatul (3) din redacția actuală a articolului 187 din Codul fiscal. La alineatul (5) din redacția actuală a articolului 187 din Codul fiscal de înlocuit cuvintele "legislația fiscală" cu cuvintele "prezentul cod".
8	Art. VI, p.44	Vom atrage atenția la următorul text: (4) <i>Estimarea obligației fiscale în conformitate cu prezentul articol se efectuează în modul stabilit de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat</i>	Astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate din motivele expuse la punctul 7 din prezentul tabel. Suplimentar la cele expuse mai sus, este necesar de menționat, că este foarte dificil de elaborat astfel de reglementări, deoarece fiecare caz de estimare este individual și vor fi necesare o multitudine de reglementări pentru a cuprinde toate cazurile care pot apărea. În opinia noastră pot fi aprobate instrucțiuni metodice de ordin intern pentru colaboratorii inspectoratului fiscal, care să nu poarte caracter obligatoriu.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesar de a exclude alineatul (4) din propunerile prezentate la punctul 44, art. VI. În cazul în care vor fi elaborate reglementări care ar stabili modul de estimare a obligației fiscale, ele, în mod obligatoriu trebuie prezentate Parlamentului spre examinare și aprobare.
9	Art. VI, p.47, 49	Textul: "(1) <i>Împiedicarea controlului fiscal prin neasigurarea accesului în încăperile de producție, în depozite, în locurile de păstrare a bunurilor, în spațiile comerciale și în spațiile cu o altă destinație, prin neprezentarea de explicații, date, informații și documente, necesare organului fiscal, asupra problemelor care apar în timpul controlului, interzicerea accesului funcționarului fiscal la sistemul electronic de evidență contabilă al contribuabilului, prin alte acțiuni sau inacțiune se sancționează cu amendă de 3000 de lei.</i> " (p.47) "prezentarea <i>tardivă</i> " (p.49)	Cuvintele subliniate din textul prezentat pot fi interpretate diferit. În unele cazuri este posibilă și o interpretare excesivă sau abuzivă. În opinia noastră, prevederile acestui alineat pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate, deoarece interpretarea acestora poate fi diferită și, respectiv, pot fi create situații de abuz.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesar de a reformula prevederile alineatului. Spre exemplu, cuvântul "neasigurarea" de înlocuit cu cuvântul "îngrădirea", de exclus cuvintele "neprezentarea de explicații", "prin alte acțiuni sau inacțiune", cuvântul "tardivă" de înlocuit cu cuvintele "prezentarea cu încălcarea termenelor stabilite de prezentul cod".
10	Art. VI, p.48	Textul: " <i>Desfășurarea unei activități fără a avea sau fără a utiliza</i>	Aceste prevederi stabilesc sancțiuni pentru încălcarea unor reglementări care nu sunt aprobate prin lege. În	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare	Este necesar de a exclude cuvintele "în cazul în care actele

		<i>mașina de casă și de control cu memorie fiscală existentă, în cazul în care actele normative în vigoare prevăd folosirea ei, precum și utilizarea mașinii de casă și de control defectate, nesigilate în modul stabilit sau neînregistrate la organul fiscal se sancționează cu amendă de 6000 de lei pentru fiecare caz de încălcare".</i>	opinia noastră, în cazul în care legea stabilește sancțiuni, tot legea trebuie să reglementeze exhaustiv cine trebuie să aibă și să utilizeze mașina de casă și de control cu memorie fiscală și cum trebuie se fie sigilate astfel de aparate.		normative în vigoare prevăd folosirea ei" și cuvintele "în modul stabilit".
11	Art. VI	Textele referitor la sancțiunile fiscale	Prevederile menționate, cât și altele prevăd înăsprirea sancțiunilor fiscale. Astfel de propuneri pot fi benefice în cazul în care, cel puțin, vor fi condiții clare, echitabile și acceptabile de activitate pentru întreprinzători și remunerarea muncii inspectorilor va fi decentă. Astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate, deoarece contribuabilul va fi cointerestat pentru "un semn de atenție" acordat inspectorului fiscal să nu fie depistate unele încălcări.	Coruptibilitate Dezechilibrul dintre încălcare și sancțiune Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	Este necesar de a aborda cu atenție înăsprirea sancțiunilor. În unele cazuri pot fi promovate metode stimulatorii care ar contribui la respectarea legii fiscale.
12	Art. VI, p.71	Text: "Articolul 305. Modul de calculare a taxei (1) Taxa pentru apă se calculează de sine stătător de către subiecții impunerii, reieșind din volumul apei extrase sau volumul apei utilizate de hidrocentrale, conform datelor contoarelor sau, în lipsa acestora, conform normelor de extragere și/sau utilizare. (2) <u>Elaborarea normelor de extragere și/sau utilizare a apei și controlul asupra cantității de apă extrasă se efectuează de către organul de stat împuternicit de Guvern.</u>	Prevederile alineatului (2) stabilesc că elaborarea normelor de extragere și/sau utilizare a apei se va efectua de către organul de stat împuternicit de Guvern. Este necesar de menționat, că normele de extragere și/sau utilizare a apei care vor fi stabilite vor influența direct asupra poverii fiscale pentru subiecții impunerii. Povara fiscală poate fi stabilită doar de Parlament. Din aceste considerente normele de extragere și/sau utilizare a apei trebuie stabilite de Parlament. Astfel de prevederi pot contribui la apariția unor situații de coruptibilitate din motivele expuse la punctul 7 din prezentul tabel. În special vor fi direct interesați de aceste norme subiecții impunerii care nu vor avea contoare.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului	Este necesar de stabilit concret, că normele de extragere și/sau utilizare a apei se vor aproba de Parlament

Concluzii

În concluzie, menționăm că promovarea proiectului este acceptabilă cu condiția remedierii curenților și elementelor de coruptibilitate, identificate în raportul de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției