

19 Decembrie 2008, nr. 378

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea Codului fiscal (medierea fiscală)

(înregistrat în Parlament cu numărul 3227 din 19 Noiembrie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru completarea Codului fiscal (medierea fiscală).

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. În nota informativă la proiect este descrisă necesitatea promovării procedurii extrajudiciare de soluționare a diverselor conflicte, dispute și litigii (în particular a medierii) în raporturile fiscale.

Medierea fiscală este un instrument de evitare și/sau de soluționare a multor conflicte de ordin fiscal, într-o manieră mai eficientă, pe cale extrajudiciară. În cazul medierii, părțile aflate în conflict încearcă independent să soluționeze problema cu ajutorul unor mediatori profesionali, aleși de părți. Mediatorul poate fi o persoană fizică neutră și independentă, ales cîte unul de ambele părți, ce face ca părțile să înceapă comunicarea într-o manieră deschisă și constructivă referitor la conflictul fiscal real apărut.

Se presupune că, pe lîngă alte obiective, medierea fiscală va permite asigurarea transparenței activității instituțiilor publice, a accesului la informație, promovarea standardelor etice, termeni reduși și procedura simplificată a examinării conflictului fiscal și cheltuieli mici;

De asemenea prin implementarea conceptului de mediere fiscală se preconizează atingerea scopului de micșorare a litigiilor fiscale în instanțele de judecată, ceea ce va duce la micșorarea cheltuielilor de stat, soluționarea litigiilor pe cale amiabilă, crearea unui mediu favorabil și agreabil contribuabililor în activitatea lor, prosperarea pe plan economic și administrarea fiscală corectă.

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 permite să se înțeleagă scopul și sarcinile proiectului, dar nu

prezintă o estimare financiară a acestuia, deși proiectul de lege presupune o anumită eficiență financiară.

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.

În nota informativă se conțin doar referințe vagi la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare.

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. Analiza prevederilor proiectului legii demonstrează că autorii încearcă să promoveze un instrument novator pentru Republica Moldova, reglementând expres medierea fiscală în Codul fiscal. O asemenea promovare este salutară, cu condiția eliminării unor deficiențe care afectează esența acestei inițiative (a se vedea analiza detaliată și concluziile).

10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Adoptarea proiectului de lege în redacția propusă nu va prejudicia dar nici nu va produce careva schimbări (nu va avea efecte juridice). Cauza unei asemenea ineficiențe nu este doar imperfecțiunea proiectului de lege, dar și lipsa elementului de bază pe care se fundamentează activitatea de mediere - lipsa încrederii pe care trebuie să o aibă părțile în mediator, lipsa încrederii în capacitatea de mediator, dar și mai mult neîncrederea în sistem și în organele fiscale.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile din proiect, în general, nu contravin prevederilor legislației naționale. Cu toate acestea, considerăm că aceste prevederi pot fi concurente prevederilor Legii nr. 134/14.06.2007 cu privire la mediere. Mai mult decât atât, deși Legea nr. 134/14.06.2007 este o lege generală, prevederile proiectului de lege expertizat nu fac nici o referință la prima, venind să se impună în mod individual, deși are ca bază scopuri similare sau chiar identice. Nu mai puțin important este și faptul că Legea nr. 134/14.06.2007 a fost elaborată cu asistența experților internaționali, supusă dezbaterilor și expertizei internaționale și se aplică cu succes, deși moderat, în țară.

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. Proiectul de lege reglementează activitatea organelor fiscale și își propune să faciliteze relațiile contribuabil - autoritate fiscală.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 274/3 alin. (2)	Mediator în materie fiscală poate fi <u>orice persoană fizică, cetățean al Republicii Moldova</u> ,	Exigența cu privire la cetățenie este discutabilă, în special, după pronunțarea Hotărîrii CEDO în cazul Tănase și Chirtoacă vs. R. Moldova. Care este esența și necesitatea unei asemenea exigențe? Considerăm că prevederile evidențiate sunt niște norme abuzive, care stabilesc derogări și exigențe neîntemeiate la selectarea candidaților. Mai	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Excluderea acestor exigențe.

			mult, această prevedere poate fi interpretată și drept o discriminare pe teme de cetățenie.		
2	Art. 274/3 alin. (2)	Mediator în materie fiscală poate fi orice persoană fizică .. <u>are experiență în domeniul fiscal de cel puțin 2 ani...</u>	O altă obiecție privește - exigența de a avea experiență în domeniul fiscal. Ce înseamnă "experiență în domeniul fiscal"? Este un termen nedeterminat. Este vorba de studii economice, juridice, sau poate se crede că mediatori trebuie să fie doar foști colaboratori ai organelor fiscale? Utilizarea unor prevederi incerte determină imprezibilitatea normei juridice și lipsa transparenței decizionale. Mediator poate fi oricine, el nu are nevoie nici de cunoștințe/studii speciale în domeniul respectiv. Altfel se confunda noțiunea de <i>Arbitru</i> fiscal și ce de <i>mediator</i> , care are drept scop doar să creeze un climat cât mai favorabil pentru discuția și depășirea conflictului dintre părți.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea acestor exigențe.
3	Art. 274/4 alin. (1)	"Procedura de desfășurare a medierii fiscale <u>are loc în baza principiilor generale stabilite de legislație</u> ".	Care sunt acele principii generale stabilite de legislație? Coruptibilitate - este o formulare ambiguă ce conține o referință mult prea generală și neclară la actul normativ aplicabil.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Urmează a se preciza actele speciale aplicabile procedurii reglementate.
4	Art. 274/5	Obiectul conflictului îl constituie și "acțiunea <u>contribuabilului sau inacțiunea contribuabilului, organului fiscal, considerată ca fiind neîntemeiată sau ilegală.</u> "	Atenționăm, conform art. 274/5 obiect al conflictului în medierea fiscală este în primul rând decizia organului fiscal, ceea ce în principiu este logic. Totuși, nu este clar cum acțiunea sau inacțiunea contribuabilului va deveni obiect al conflictului, și de către cine trebuie să fie considerată această acțiune/inacțiune ca fiind neîntemeiată sau ilegală. Este oare vorba de medierea pînă la adoptarea deciziei de către organul fiscal? Este oare vorba de medierea în timpul controlului fiscal? Cum se raportează aceste prevederi la prevederile Capitolului 11 și 14 din Codul fiscal? De fapt suntem în prezența unei ambiguități a procedurilor administrative. Care nu sunt coroborate între ele. Mai mult decît atît, sunt neclare și respectiv inaplicabile.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Prevederile urmează a fi expuse detaliat și concretizate.
5	Art. 274/6 alin. (4)	<u>Din momentul inițierii procesului de mediere fiscală se suspendă executarea deciziei, în vederea soluționării conflictului, acțiunii sau inacțiuni din domeniul fiscal care sînt considerate ca fiind neîntemeiate sau ilegale.</u>	Nu este clar cum corelează aceste prevederi cu normele Capitolului 14 (în particular cu art. 252 din Codul fiscal). Care este momentul în care se consideră a fi inițiată procedura de mediere? Ce act confirmă acest fapt și cum se suspendă executarea deciziei? Cît durează suspendarea executării deciziei? Cînd se considerată a fi eșuată medierea și care sunt efectele acesteia? Ce înseamnă soluționarea conflictului - pentru că semnarea unui acord de împăcare nu înseamnă și soluționarea conflictului, și invers. Astfel, probleme generate de prevederile în cauză invocă o neconcordanță și cu Articolul 274/2 alin. (2) potrivit căruia: "Medierea fiscală se bazează pe un mecanism clar, ce servește drept imbold pentru părți de a începe medierea în condițiile generale stabilite în Legea cu privire la mediere, cu excepțiile prevăzute de legislația fiscală".	Coruptibilitate Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Prevederile urmează a fi revăzute, expuse detaliat și concretizate.

Concluzii

Proiectul examinat reflectă o inițiativă benefică și chiar necesară. Totuși, această inițiativă aplicată cu succes în țările membri UE riscă să devină "groparul" unei idei nobile, deoarece este mult prea imperfectă și generează mai multe întrebări decât oferă anume soluții.

Deși se observă că unele norme ale acestei inițiative au fost, probabil, copiate din actuala Lege nr. 134/14.06.2007 cu privire la mediere, totuși proiectul nu conține mai multe prevederi, lipsa cărora afectează esența acestuia.

Astfel, în proiectul de lege examinat nu au fost incluse prevederi referitoare la:

1. situația conflictului de interese și cum acesta se previne;
2. principiile imparțialității, neutralității și independenței;
3. garanția confidențialității informației obținute în cadrul medierii, limitele principiului confidențialității;
4. proiectul de lege prevede doar participarea profesionistă a unui mediator. Este oare neapărat acesta? Cine și cum va organiza pregătirea inițială a mediatorilor. Menționăm în special art. 274 care reglementează doar pregătirea inițială. Să înțelegem că importanța pregătirii continue se ignoră?
5. nu este clară procedura de atestare a mediatorilor. Vor fi oare aceștia atestați de către colaboratori fiscali?
6. care este procedura de impozitare și cuantumul de impozitare a remunerației mediatorului? Apropos, această normă rămîne neclară și în raport cu prevederile Legii 134/14.06.2007 Lege cu privire la mediere;
7. care sunt responsabilitățile mediatorului: răspunderea disciplinară a mediatorului, procedura de încetare a calității de mediator, vis-à-vis de cine va fi responsabil și cum va realiza monitorizarea.

Adițional, vom menționa că deși proiectul examinat urmează să devină o parte integrantă a Codului fiscal, acesta nu conține prevederi care ar permite să se observe o coroborare a normelor fiscale și să asigure coerența internă a acestora.

Reiterăm și acel fapt că actualmente în Parlament se află spre examinare un nou proiect de lege - proiectul Codului de procedura fiscală al RM (nr. 3368 din 05.12.2008). Ar fi logic ca prevederile legate de medierea fiscală să fie cuprinse anume în acest cod, dar nu în Codul fiscal, care urmează să conțină preponderent norme materiale. Mai mult decât atât, adoptarea Codului de procedura fiscală al RM determină în mod logic excluderea prevederilor de procedură din Codul fiscal în vigoare.

Reieșind din cele menționate, considerăm că proiectul legii este afectat de un șir de elemente de coruptibilitate, fapt care va afecta aplicabilitatea și integritatea acestuia.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției