

21 Aprilie 2011, nr. 466

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative (Legea cu privire la tariful vamal, Legea pentru punerea în aplicare a Titlului III al Codului fiscal)

(înregistrat în Parlament cu numărul 891 din 06 Aprilie 2011)

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 completarea unor acte legislative (Legea cu privire la tariful vamal, Legea pentru punerea în aplicare a Titlului III al Codului fiscal)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 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. Proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative a fost elaborat în contextul realizării proiectului de modernizare a transportului public din Chișinău, în baza Contractului de furnizare între OJSC Belkommunmash împreună cu S.C. Carpat Belaz Service S.R.L. și Î.M. Regia Transport Electric, care urmează a fi implementat și gestionat de către Î.M. Regia Transport Electric și Primăria municipiului Chișinău.

În nota informativă se menționează expres că necesitatea elaborării proiectului Legii o constituie condiția asumată pentru realizarea proiectului de modernizare a transportului public din Chișinău, în conformitate cu Acordul de finanțare semnat la 26 noiembrie 2010 între Comisia Europeană și Guvernul Republicii Moldova, Primăria municipiului Chișinău, Î.M. Regia Transport Electric, care prevede scutirea troleibuzelor importate în cadrul proiectului de plata TVA, taxei vamale și taxei pentru efectuarea procedurilor vamale. Astfel, în acest scop se consideră necesar operarea modificărilor legislative în scopul aplicării facilităților fiscale și vamale pentru proiectul respectiv.

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 Termenul de cooperare cu societatea civilă nu a fost respectat, proiectul fiind supus dezbaterilor în plenul legislativului și adoptat în două lecturi la ședința plenară din 21 aprilie 2011. Întrucât Parlamentul a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți interesați nu au

avut posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, dar nu conține informații privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare. În acest fel se încalcă dispozițiile art. 22 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

Mai mult, se încalcă prevederile art. 20 lit. d) și e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 potrivit căruia, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, se întocmește o notă informativă care include fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, precum și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Nota informativă nu conține nici o argumentare (în afară de condiția din Acordul de finanțare semnat la 26 noiembrie 2010) în sprijinul ideilor ce se promovează prin proiect, aceasta reflectând doar date privind bugetul total estimat al proiectului (13.65 mln Euro (fără taxe)), la care Comisia Europeană contribuie cu 3 mln. Euro (grantul NIF din bugetul Uniunii Europene), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare și Banca Europeană de Investiții participă fiecare cu un împrumut de 5 mln Euro ca urmare a acordurilor de împrumut semnate de către Primăria municipiului Chișinău și instituțiile financiare europene, iar diferența de 650.000 Euro este oferită de către alți donatori bilaterali (asistență tehnică).

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării scutirilor prevăzute de proiect, evaluării pierderilor bugetare în urma scutirilor menționate, prognozării consecințelor financiare ale proiectului, asigurării de către stat a protecției concurenței loiale și creării unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție etc.

Autorul nu a prezentat calculele estimative ale taxelor și care ar fi suma totală a TVA, taxei vamale și taxei pentru efectuarea procedurilor vamale ce nu se va vărsa în bugetul public național.

Absența acestor informații face ca proiectul să nu corespundă exigențelor enunțate în art.22 și art.23 din Legea nr. 780/2001 și, în opinia noastră, face ca proiectul să comporte un anumit grad de coruptibilitate.

Autorul nu argumentează din ce cauză propune scutirea de la plata TVA, a taxei vamale și a taxei pentru efectuarea procedurilor vamale în cazul în care consideră că este binevenită practica de promovare a politicilor de scutiri de taxe cu implicarea activă a diverșilor actori sociali (instituții publice – Primăria mun. Chișinău, etc.), nefiind clar de ce nu se propune modificarea Codului fiscal, Codului vamal și a Legii cu privire la tariful vamal pentru ca de aceste privilegii să se bucure și alte instituții care doresc să se implice în diverse acțiuni sociale.

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.

Proiectul nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

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.

Din conținutul notei informative nu rezultă faptul că ar fi fost făcută o estimare a cheltuielilor sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare, cu toate că implementarea proiectului în cauză presupune suportarea anumitor pierderi financiare bugetare prin aplicarea facilităților fiscale și vamale la scutirea troleibuzelor importate în cadrul proiectului de plata TVA, a taxei vamale și a taxei pentru efectuarea procedurilor vamale.

Lipsa argumentării economico-financiare detaliate privind implementarea proiectului, nu poate fi explicată,

deoarece se propune un proiect de lege ce se referă la sistemul impozitelor și taxelor generale de stat.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Nota informativă a proiectului nu conține informații potrivit cărora poate fi dedusă o eventuală analiză a impactului de reglementare, deși proiectul conține anumite prevederi care pot avea impact asupra mediului antreprenorial.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Deși s-ar părea că proiectul Legii nu este decât un promotor al intereselor publice, totuși, avînd în vedere obiectul de reglementare al proiectului, considerăm că prin acest proiect sunt promovate interesele Guvernului Republicii Moldova, Primăriei municipiului Chișinău și Î.M. Regia Transport Electric. Totuși, această promovare de interese pare a fi conformă interesului public și poate afecta doar anumite componente ale bugetului public național.

11. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia poate fi admisă prejudicierea bugetului public național. Prin aprobarea modificărilor în cauză statul va fi lipsit de o sursă de venit considerabilă și anume a TVA, a taxei vamale și a taxei pentru efectuarea procedurilor vamale ce trebuie vărsate în bugetul de stat în contextul realizării proiectului de modernizare a transportului public din Chișinău prin procurarea celor 102 de troleibuze importate de la compania belorusă OSJC Belkommunmash.

Un alt aspect care neapărat urmează a fi abordat în legătură cu prejudiciile aduse prin aplicarea unor astfel de proiecte este scăderea credibilității statului în fața cetățeanului. De altfel, orice cetățean s-ar putea întreba dacă este echitabil ca pentru necesitățile publice să poată fi aplicate scutiri de la plățile vamale și fiscale, iar contribuabilii să nu aibă acest drept.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile din proiect constituie o derogare expresă de la prevederile Codului vamal, Codului fiscal și a Legii cu privire la tariful vamal, Legii cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr.419-XVI din 22.12.2006, Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996 și Legii bugetului de stat pe anul 2011. Aceste prevederi stabilesc derogări neîntemeiate, care constituie excepții de la regula stabilită, în lipsa unor motive argumentate a necesității introducerii excepțiilor. Prin urmare, considerăm că proiectul de lege nu este compatibil cu prevederile legislației în vigoare, deoarece creează o derogare neargumentată de la legile menționate.

Avînd în vedere frecvența cu care se adoptă derogări exprese de la prevederile actelor enunțate mai sus, pare a fi oportună revizuirea acestora, fie stabilirea unor excepții exprese în Codul vamal, Codul fiscal și Legea cu privire la tariful vamal, referitor la posibilitatea scutirii de taxe la import a instituțiilor publice în interesul public general, astfel încît să nu fie perpetuată această situație care duce la inflație legislativă.

Adițional, considerăm că practica adoptării unor derogări exprese are un impact negativ direct pentru sistemul bugetar din următoarele considerente:

- nu se acumulează mijloacele necesare la bugetul național;
- este favorizat nivelul scăzut al disciplinei financiare;
- sînt defavorizați și descurajați contribuabilii, fiind create astfel din partea statului condiții de concurență neloială.

13. 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.

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

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm următoarele:

- proiectul constituie o derogare expresă de la o serie de acte legislative: Codul fiscal, Codul vamal și Legea cu privire la tariful vamal, etc. în vederea scutirii troleibuzelor importate în cadrul proiectului de plata TVA, taxei vamale și taxei pentru efectuarea procedurilor vamale, încalcându-se art.3 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001;
- derogările neîntemeiate ar admite interpretări abuzive și comiterea unor abuzuri în aplicarea prevederilor legii;
- nota informativă la proiect conține unele argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, dar nu conține informații concrete privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, încalcându-se dispozițiile art. 22 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001. Autorul nu a prezentat calculele estimative ale taxelor și care ar fi suma totală a TVA, taxei vamale și taxei pentru efectuarea procedurilor vamale ce nu se vor vărsa în bugetul public național ;
- proiectul poate aduce prejudicii bugetului statului care va fi lipsit astfel de o sursă de venit considerabilă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției