

27 Decembrie 2006, nr. 126

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea unor acte legislative (Titlul II și Titlul III al Codului fiscal)

(înregistrat în Parlament cu numărul 4626 din 04 Decembrie 2006)

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 unor acte legislative (Titlul II și Titlul III al Codului 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.** Proiectul legii instituie norme juridice aplicabile pentru dinamica tuturor veniturilor bugetare.

Fundamentarea proiectului

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

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

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Proiectul nu corespunde întru totul cerințelor tehnicii legislative, în special celor referitoare la efectuarea investigațiilor științifice, care să determine consecințele politice, sociale, economice, financiare, juridice etc., ale reglementărilor propuse. Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată în conformitate cu articolul 20 al Legii nr. 780/2001 sau cel puțin nota informativă la proiect nu a fost publicată pe pagina web al Parlamentului Republicii Moldova. Astfel, lipsesc detalii referitor la efectul social, economic și de altă natură, precum și lipsește fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări va necesita cheltuieli financiare și de altă natură.

Trebuie de menționat, că proiectul supus expertizei este problematic din punct de vedere conceptual și organizațional. În primul rând, aspectele de evaluare și impozitare estimativ-indirecte, în practică, vor provoca un șir de probleme și conflicte între organele fiscale și contribuabili. Inițiativa promovată propune impozitarea unor venituri care uneori sunt inexistente sau parțial existente și care în anumite cazuri nu pot fi demonstrate documentar de organele fiscale. Această formă se încearcă a fi justificată prin micșorarea

unor venituri ale contribuabililor, diferența fiind estimată indirect și plătită în bugetul statului, adică fiind obiect al impunerii (a se vedea art. I prin care se propune modificarea art. 14 Cod fiscal). Trebuie evidențiat faptul că desfășurarea activității economice nu este un proces constant și echilibrat. Uneori agentul economic poate avea venituri mai mari, alteori venituri mai mici (exemplu: restricțiile privind importurile vinurilor în Rusia). Proiectul intervine cu un nou concept de recuperare a veniturilor posibil realizate, dar neconfirmate față de programările estimative prezentate la organul fiscal pentru următorul an financiar (75 la sută constituie minimul estimativ care agentul economic îl prezintă organului fiscal - vezi art.133 alin. 3 lit. "c" din proiect).

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.

Asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului.

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.

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.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

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 stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I. p.1	La articolul 14 din Titlul II al Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.102-103, art.814), cu modificările ulterioare, alineatul (1) se completează în final cu următoarea propoziție: „Ca obiect al impunerii poate fi	Considerăm, că ideea impunerii venitului estimat este periculoasă, deoarece modifică întregul concept al impunerii și anume - obiectul impunerii, care presupune existența materiei impozabile. Deci, pentru a exista obiectul impunerii este necesar obligatorie existența materiei impozabile, adică a unor acte și operațiuni consumate (în acest context art.6 alin. 9) lit. "a" Cod fiscal stabilește că obiectul impunerii este materia impozabilă). În temeiul celor relatate mai sus, devine evidentă contradicția acestor propuneri cu	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	De a reexamina oportunitatea introducerii modificărilor respective.

		considerat <u>venitul estimat</u> în conformitate cu art.225.”	<p>principiile generale de stabilire a impozitelor și taxelor, reglementate în art. 6 alin. (9) lit. a) Cod fiscal.</p> <p>În altă ordine de idei, acest proiect este în contradicție cu art.12 alin. 4) Cod fiscal ce menționează că: venitul impozabil constituie venitul brut și nu venitul estimat, ceea ce în esență modifică conceptul impunerii fiscale. În general, conceptul Codului fiscal este axat pe principiul impunerii venitului brut realizat. Din acest considerent acest proiect contravine conceptului Codului fiscal (vezi art. 13, 14 ș.a. din Codul fiscal). Nu putem menționa contradicția acestui proiect cu principiile de organizare fiscală enumerate în art.6 alin. (8) lit. b), deoarece organul fiscal își asumă indirect, în mod arbitrar, estimarea și stabilirea sarcinii fiscale a contribuabililor.</p>		
2	Art.I. p.2	<p>2. Articolul 225 se completează în final cu un nou alineat, (3), cu următorul cuprins:</p> <p>„(3) Livrările zilnice ale agentului economic, stabilite pe durata funcționării postului fiscal servesc drept bază pentru calcularea s-au recalcularea ulterioară a venitului din vânzări (prestări servicii) și obligațiilor fiscale aferente.</p>	<p>Proiectul legii supus expertizei instituie o reglementare care ridică multiple probleme în sfera coruptibilității. Însăși conceptul creării postului fiscal pe teritoriul agentului economic, reglementat de art.148 alin. (4) din Codul fiscal este un element indispensabil al coruptibilității, noul proiect mai instituie termene de creare a posturilor fiscale - "de două ori pe an.." și "nu mai puțin de 30 zile". Din interpretarea normelor prevăzute la alineatul (3) care va completa art. 225 din Codul fiscal, putem trage concluzia că acestea pot funcționa nedeterminat pe parcursul întregului an fiscal. Majorarea cuantumului amenzilor stabilite de articolul 254 Cod fiscal este elementul final al formării unui climat favorabil de corupție și abuzuri din partea organelor fiscale. În acest caz, nu poate fi exclusă situația în care contribuabilul va încerca să corupă funcționarii fiscali angajați la postul fiscal din incinta întreprinderii. Or, este deja notoriu faptul că un element "propice" pentru favorizarea corupției este tendința persoanelor de a se eschiva de la achitarea unor sume exorbitante, prin coruperea funcționarilor responsabili de aplicarea acestor amenzi.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</p>	<p>De a reexamina oportunitatea introducerii modificărilor respective.</p>

Concluzii

Reieșind din constatările formulate mai sus, considerăm că proiectul supus expertizei ridică un șir de probleme specifice de coruptibilitate. Insistența organelor fiscale de a impune veniturile estimativ-possibile și virtual prezumate de organul fiscal încalcă principiile de organizare fiscală în statul nostru. În acest context, adoptarea acestui proiect va avea efecte negative asupra economiei naționale, fiind problematic în aplicare, acordând o marjă discreționară largă organului fiscal de a face abuz de atribuțiile transmise în competența sa. Afară de acesta, considerăm că în urma adoptării acestui proiect, corupția în rîndul funcționarilor fiscali se va dubla în urma stabilirii veniturilor estimative în cazul majorării și micșorării acestora. În concluzie, considerăm că acest proiect are un caracter "nociv" pentru economia națională, încălcînd principiul neutralității impozitării (vezi art.6 alin.(8) lit. a) din Codul fiscal).