

20 Mai 2011, nr. 474

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul Fiscal – art.347, Anexa nr.2 a Titlului IX; Codul vamal – art.184'1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice)

(înregistrat în Parlament cu numărul 988 din 18 Aprilie 2011)

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 modificarea și completarea unor acte legislative (Codul Fiscal – art.347, Anexa nr.2 a Titlului IX; Codul vamal – art.184'1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, 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 la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul Fiscal – art.347, Anexa nr. 2 a Titlului IX; Codul vamal – art.184'1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice - art. 10) rezidă faptul că, scopul promovării acestui proiect îl constituie nemulțumirea unor categorii de subiecți, care utilizează mijloace de transport cu numere de înmatriculare străine pe teritoriul țării, declarate prin acțiune și plasate în regimul vamal de admitere temporară urmare a intrării în vigoare, la 4 aprilie 2011, a Legii nr.48/26.03.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care a supus modificărilor cadrul legal privind introducerea mijloacelor de transport de către rezidenți și nerezidenți înăsprind, astfel, condițiile de utilizare în Republica Moldova de către persoanele fizice a mijloacelor de transport auto cu termenul de exploatare de peste 7 și respectiv 10 ani.

În această ordine de idei, autorul propune permiterea plasării pe teritoriul țării a autoturismelor înmatriculate pe teritoriul altor state, în regim de admitere temporară, cu respectarea unor condiții: achitarea taxei pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autoturismele ce se vor afla pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive, deținătorii acestor autoturisme fiind obligați să se asigure la una din companiile de asigurări din Republica Moldova, precum și obligarea trecerii testării tehnice a autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova, dar care au termenul de exploatare mai mare de 7 ani.

În acest context, se propune instituirea unei taxe în fondul rutier pentru folosirea drumurilor, percepută de la posesorii mijloacelor de transport, în mărime de 50 euro pe lună, pentru aflarea pe teritoriul țării a autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive.

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 a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbatelor în plenul legislativului. Întrucât Parlamentul nu a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată cu respectarea rigorilor art. 20 al Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Astfel, proiectul supus expertizării nu conține informații privind condițiile ce au impus elaborarea proiectului (în afară de "protestele" care au avut loc drept urmare a nemulțumirii posesorilor mijloacelor de transport neînmatriculate în Republica Moldova, care sunt împotriva prevederilor legislației care îi obligă să-și scoată autoturismele în afara hotarelor țării la expirarea termenului de 90 de zile de la intrarea în țară, având posibilitatea de a reveni abia peste 9 luni), finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui.

Totodată, nota de fundamentare nu conține nici informații privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, ecologice. 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.

Mai mult decât atât, nu este argumentată nici propunerea de a obliga posesorii autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova, care intră și se află pe teritoriul țării pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive, să se asigure pe perioada respectivă la companiile de asigurări din Republica Moldova. În acest context, se încalcă dispozițiile art. 4 din Legea nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule care stabilesc, că persoanele care intră pe teritoriul Republicii Moldova cu autovehicule înmatriculate în străinătate, se consideră asigurate dacă posedă documente internaționale de asigurare valabile în Republica Moldova. În acest mod se stabilește dubla asigurare a acestora.

De asemenea, autorul propune obligativitatea efectuării testării tehnice obligatorie a autoturismului în Republica Moldova de către deținătorii autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova cu termenul de exploatare mai mare de 7 ani, care intră și se află pe teritoriul țării pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive. Considerăm, că această propunere vine în contradicție cu prevederile alin. (7) al art. 8 din Legea menționată mai sus, care stabilește, că la încheierea contractului de asigurare, posesorul de autovehicul va permite asigurătorului să verifice starea tehnică a autovehiculului pentru care se solicită încheiere de contract de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto și va expune în cerere istoricul daunelor. În acest sens, nu este clară necesitatea operării acestei modificări.

Adițional, suntem de părere că ar fi oportun și necesar ca proiectul să fie însoțit de expertiza ecologică, să fie evaluat impactul asupra mediului ambiant, să fie efectuată o prognoză a eventualelor consecințe ecologice, să fie efectuată testarea gradului de poluare a mediului înconjurător cu gaze de eșapament și de poluare fonică cauzate de aceste mijloace de transport cu o vechime mare, aflate în trafic rutier.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a

articolului 20 al Legii 780-XV din 27.12.2001 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.

Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, deși în materie de asigurări există un șir de standarde elaborate la nivelul Uniunii Europene.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780-XV din 27.12.2001 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.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare economico-financiară a proiectului. De asemenea, nu rezultă nici ideea că ar fi fost făcută o estimare a veniturilor și cheltuielilor sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare.

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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă clar stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general. Având în vedere obiectul de reglementare al proiectului, considerăm că prin acest proiect sunt promovate interesele pe de o parte ale posesorilor de autoturisme neînmatriculate în Republica Moldova, cu termenul de exploatare de peste 7 și respectiv 10 ani, care intră și se află pe teritoriul țării pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive, iar pe de altă parte ale companiilor de asigurări și stațiilor de testare tehnică a mijloacelor de transport. Totuși, această promovare de interese pare a fi conformă interesului public în partea ce ține de posesorii mijloacelor de transport și eventualele venituri la bugetului public național, rezultate din taxa pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autoturismele neînmatriculate în Republica Moldova .

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Prin aplicarea proiectului de lege în cauză este promovată scăderea credibilității statului în fața cetățeanului, prin aplicarea unui tratament inechitabil la importul de mijloace de transport. Astfel, persoanele fizice rezidente și nerezidente cu mijloace de transport auto înmatriculate în străinătate, indiferent de termenul de exploatare a acestora, în cazul în care acestea au fost declarate prin acțiune și plasate, pe un termen de până la 90 de zile, în regimul vamal de admitere temporară, până la data de 5 aprilie 2011, vor fi favorizați la importul acestora fără vreun just temei.

Adițional, ar putea fi prejudiciați și posesorii mijloacelor de transport prin impunerea efectuării dublei asigurări a acestora și a dublei testări tehnice.

Totodată, în opinia noastră, ar putea avea loc unui eventual impact direct, indirect sau cumulativ asupra mediului, componentelor lui, ecosistemelor, sănătății oamenilor, care, în prezent sau pe viitor, ar putea afecta mediul și starea sănătății oamenilor.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Punerea în aplicare a prevederilor din proiect ar presupune ca acestea să nu corespundă exigențelor enunțate în Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, Legea nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule, Legea nr. 1515-XII din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător.

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 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	Articolul I. – Codul fiscal, nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, ediție specială) se modifică și se	1.Articolul 347, după alineatul (1) se completează cu un nou alineat (11) și (12) cu următorul conținut: „(1/1) Deținătorii autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova care intră și se află pe teritoriul țării pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive sunt obligați să se asigure pe perioada respectivă la companiile de asigurări din Republica Moldova. (1/2) Deținătorii autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova cu termenul de exploatare mai mare de 7 ani, care intră și se află pe teritoriul țării pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive sunt obligați să efectueze testarea tehnică obligatorie a autoturismului în Republica Moldova.”	1. Se încalcă dispozițiile art. 4 din Legea nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule care stabilesc, că persoanele care intră pe teritoriul Republicii Moldova cu autovehicule înmatriculate în străinătate, se consideră asigurate dacă posedă documente internaționale de asigurare valabile în Republica Moldova. În acest mod se stabilește dubla asigurare a acestora. 2. Această propunere vine în contradicție cu prevederile alin. (7) al art. 8 din Legea nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule, care stabilește, că la încheierea contractului de asigurare, posesorul de autovehicul va permite asigurătorului să verifice starea tehnică a autovehiculului pentru care se solicită încheiere de contract de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto și va expune în cerere istoricul daunelor. În acest sens, nu este clară necesitatea operării acestei modificări, fiind stabilită efectuarea dublei testări tehnice.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Excluderea prevederilor concurente cadrului legal deja existent.
2	Articolul I. – Codul fiscal, nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, ediție specială) se modifică și se	2.După Anexa nr.2 al Titlului IX se completează cu o Anexă nouă nr.21 cu următorul conținut: „Taxa pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autoturisme neînmatriculate în Republica Moldova 1. Obiectul impunerii pentru intrarea și aflarea în țară pe o perioadă de peste 90 zile pe parcursul a 12 luni consecutive, euro/lună 1. Autoturisme 50 2. Remorci la autoturisme 5	Întrucît propunerea în cauză se referă la sistemul impozitelor și taxelor generale de stat, ar fi fost necesar ca autorul să fi prezentat calculele estimative ale taxei pentru folosirea drumurilor și care ar fi suma totală aproximativă ce urmează a fi vărsată în bugetul public național.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Propunerea menționată urmează a fi corelată cu rigorile Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996, ale Legii bugetului de stat pe anul 2011, precum și cu cele ale Legii privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2010.
3	Articolul II. – Articolul 1841 din Codul	la alineatele (1) și (3) cuvintele „pe un termen de pînă la 90 de zile pe parcursul	Considerăm că prin operarea modificărilor enunțate se va crea un cadru favorabil unor subiecți de drept care vor dori să utilizeze mijloace de	Coruptibilitate Lacune de drept Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public	De a revizui necesitatea introducerii modificărilor

	vamal, nr. 1149-XIV din 20.07.2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din	unui an calendaristic” se exclud.	transport, indiferent de termenul de exploatare a acestora, pe teritoriul țării fără a achita TVA, taxele vamale și taxa pentru efectuarea procedurilor vamale (specifice regimului vamal de import), fiind plasate în regimul vamal de admitere temporară. În acest fel, propunerea menționată va avea un impact negativ direct pentru sistemul bugetar, întrucât nu se vor acumula mijloacele necesare la bugetul național. Mai mult, vor fi defavorizați și descurajați contribuabilii, fiind create astfel din partea statului condiții de concurență neloială.	Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	respective.
4	Articolul III. – Articolul 10 din Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice, nr. 1569-XV din 20.12.2002, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după	la alineatul (3) cuvintele „pe un termen de pînă la 90 de zile” se exclud; la alineatul (32) cuvintele „pe un termen de peste 90 de zile pe parcursul unui an calendaristic” se exclud.	Considerăm că prin operarea modificărilor enunțate se va crea un cadru favorabil unor subiecți de drept care vor dori să utilizeze mijloace de transport, indiferent de termenul de exploatare a acestora, pe teritoriul țării fără a achita TVA, taxei vamale și taxei pentru efectuarea procedurilor vamale (specifice regimului vamal de import), fiind plasate în regimul vamal de admitere temporară. În acest fel, propunerea menționată va avea un impact negativ direct pentru sistemul bugetar întrucât nu se vor acumula mijloacele necesare la bugetul național. Mai mult, vor fi defavorizați și descurajați contribuabilii, fiind create astfel din partea statului condiții de concurență neloială.	Coruptibilitate Lacune de drept Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	De a revizui necesitatea introducerii modificărilor respective.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm următoarele:

- se propune permiterea plasării pe teritoriul țării a autoturismelor înmatriculate pe teritoriul altor state, în regim de admitere temporară, cu respectarea unor condiții: achitarea taxei pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autoturismele ce se vor afla pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive, deținătorii acestor autoturisme fiind obligați să se asigure la una din companiile de asigurări din Republica Moldova, precum și obligarea trecerii testării tehnice a autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova, dar care au termenul de exploatare mai mare de 7 ani.

- se propune instituirea unei taxe în fondul rutier pentru folosirea drumurilor, percepută de la posesorii mijloacelor de transport, în mărime de 50 euro pe lună, pentru aflarea pe teritoriul țării a autoturismelor neînmatriculate în Republica Moldova pe o perioadă de peste 90 de zile pe parcursul a 12 luni consecutive.

- nota informativă la proiect nu reflectă informații concrete privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, ecologice, încalcându-se dispozițiile art. 22 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001. Autorul nu a prezentat calculele estimative ale taxei pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autoturisme neînmatriculate în Republica Moldova și care ar fi suma totală aproximativă ce urmează a fi vărsată în bugetul public național ;

- se încalcă dispozițiile art. 4 și alin. (7) al art. 8 din Legea nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule prin impunerea efectuării dublei asigurări și a dublei testări tehnice a vehiculelor menționate;

- propunerea menționată va avea un impact negativ direct pentru sistemul bugetar, întrucât nu se vor acumula mijloacele necesare la bugetul național. Mai mult, vor fi defavorizați și descurajați contribuabilii onești, fiind create, astfel, din partea statului, condiții de concurență neloială;

- ar fi oportun și necesar ca proiectul să fie însoțit de expertiza ecologică, să fie evaluat impactul asupra mediului ambiant, să fie efectuată o prognoză a eventualelor consecințe ecologice, să fie efectuată testarea gradului de poluare a mediului înconjurător cu gaze de eșapament și de poluare fonică cauzate de aceste mijloace de transport cu o vechime mare, aflate în trafic rutier.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției