

06 Decembrie 2012, nr. 568

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la taxa off-shore

(înregistrat în Parlament cu numărul 1942 din 05 Septembrie 2012)

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 cu privire la taxa off-shore.

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. Potrivit notei de fundamentare, scopul proiectului de lege îl constituie introducerea unei taxe de 10% pentru efectuarea plăților, transferurilor și altor operațiuni financiare, precum și pentru executarea obligațiilor în formă nemonetary care sunt realizate prin zona off-shore, cu o capacitate sporită de absorbție a criminalității internaționale și un canal de export al capitalurilor din țară, al spălării banilor și evaziunii fiscale.

Mai mult, potrivit autorului, lipsa unui cadru normativ care să reglementeze acest domeniu, precum și să conțină o listă a zonelor off-shore, aliniat la riscul sporit al operațiunilor financiare dintre rezidenții Republicii Moldova și rezidenții zonelor off-shore, inclusiv exportul de capital la efectuarea operațiunilor financiare cu rezidenții zonelor off-shore prin care o parte din sumele din tranzacții sunt oprite în aceste zone, iar documentele și contractele la import fiind fictive, au generat necesitatea elaborării proiectului de lege în cauză. De asemenea, potrivit autorului măsurile respective din proiect au drept scop combaterea corupției, evaziunilor fiscale și eliminarea fenomenelor ce favorizează economia tenebră.

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.

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

5. Suficiența argumentării. Autorul a prezentat o argumentare satisfăcătoare pentru promovarea proiectului de act legislativ. Totodată, ținînd cont de faptul că, actualmente, nu există un cadru legal care să reglementeze tranzacțiile prin zone off-shore, iar marea provocare a companiilor off-shore este

eschivarea de la impozitare, în viziunea noastră, pare rațională ideea de a impozita suplimentar companiile din zonele off-shore.

Totuși, în Republica Moldova companiile înregistrate în zonele offshore au devenit „celebre” nu doar pentru evaziunea fiscală, dar și pentru faptul că sunt utilizate pentru a ocoli anumite norme legale. Nu e de mirare faptul că, de cele mai dese ori, numele lor este asociat cu activități ilegale. Prezența companiilor off-shore în Moldova are două motive, fie pentru a percepe ilegal de la consumatori un preț exagerat, fie pentru a se eschiva de la autoritatea de reglementare. Astfel, utilizarea companiilor off-shore pentru majorarea nejustificată a tarifelor face imposibilă determinarea corectă a costurilor și, respectiv, efortul autorităților este nul. Utilizarea companiilor off-shore pe piețele cu reglementare specială (audiovizualului, bancară, de asigurări etc.) discreditează activitatea organelor de reglementare, scopul cărora este de a asigura funcționalitatea piețelor vizate și securitatea națională.

În acest context, ar fi binevenită examinarea și comasarea proiectului de lege supus expertizării cu proiectul de lege care vizează același subiect, examinat în sesiunea Guvernului din 06.12.2012

6. 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.

Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, încălcându-se astfel și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din același act legislativ, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

În acest sens, nota de fundamentare nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

7. 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.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege și nici eventualele mijloace financiare rezultate din aplicarea taxei de 10% la efectuarea plăților, transferurilor și altor operațiuni financiare, realizate prin zona off-shore care se vor face venit la bugetul de stat.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse.

Totodată, constatăm, cu regret, că proiectul de lege nu a fost supus nici unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. 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.

9. 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.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității.

Astfel, alin. (1) al art. 7 din Codul fiscal statuează că impozitele și taxele generale de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea Codului fiscal. În acest context, alin. (5) art. 6 din Codul menționat stabilește lista exhaustivă a impozitelor și taxelor generale de stat (impozitul pe venit, taxa pe valoare adăugată, accizele, impozitul privat, taxa vamală și taxele rutiere) în care taxa off-shore nu se regăsește.

Mai mult decât atât, alin. (2) al art. 7 din același act legislativ prevede că, pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe generale de stat și locale, în afară de cele prevăzute del codul în cauză, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

Totodată, potrivit art. 131 din Codul fiscal, organe care exercită atribuții de administrare fiscală sunt: organele fiscale, organele vamale, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriilor și alte organe abilitate, conform legislației. Însă, remarcăm faptul că, Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995, la art. 26, nu acordă instituțiilor financiare atribuții de administrare fiscală, ci doar de încasare a impozitelor, taxelor și amenzilor. Mai mult decât atât, nici Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21.07.1995, la art. 5, nu prevede ca și atribuție a BNM efectuarea controlului asupra plății taxei off-shore pentru transferurile/plățile mijloacelor bănești nerezidenților înregistrați în zonele off-shore sau de la sumele transferate în conturile deschise în această zonă, precum și pentru transferurile/plățile mijloacelor bănești rezidenților în contul deschis la banca amplasată în zona off-shore, aceasta acționând doar ca și agent fiscal al statului.

În acest context, putem conchide că introducerea taxei off-shore poate fi făcută doar după modificarea actelor legislative menționate. Totuși, în viziunea noastră, nu este necesară o lege separată cu privire la taxa off-shore, ar fi binevenita amendarea Codului fiscal prin introducerea unui capitol care să reglementeze atât baza juridică, organizațională, financiară, cât și modul și condițiile de calculare și plată a taxei off-shore.

11. 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. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, în parte a Guvernului, Băncii Naționale a Moldovei, Serviciului Fiscal de Stat, Serviciului Vamal și proceduri administrative noi vizînd activitatea acestora.

Astfel, controlul asupra plății taxei off-shore pentru transferurile/plățile mijloacelor bănești nerezidenților înregistrați în zonele off-shore sau de la sumele transferate în conturile deschise în această zonă, precum și pentru transferurile/plățile mijloacelor bănești rezidenților în contul deschis la banca amplasată în zona off-shore urmează a fi efectuat de către Banca Națională a Moldovei.

Controlul asupra modului de plată a taxei de 10% în cazurile de îndeplinire a obligațiilor în formă nemonetară față de nerezidenții înregistrați în zona off-shore, precum și în cazurile de transmitere a drepturilor patrimoniale și/sau a obligațiilor în legătură cu schimbarea subiecților obligațiilor, cînd una din părți este rezident, iar cealaltă - nerezident, înregistrat în zona off-shore urmează a fi realizat de către Serviciul Fiscal de Stat.

Efectuarea evaluării obligațiilor în formă nemonetară și/sau transmitere a drepturilor patrimoniale în cazul

În care contractul conține un preț vădit diminuat se va efectua de către Serviciul Fiscal de Stat, în colaborare cu Serviciul Vamal.

Lista zonelor off-shore se va aproba de Guvern, în baza propunerilor Băncii Naționale a Moldovei, iar formularul tipizat a dării de seamă privind taxa off-shore și modalitatea de completare a acesteia se va aproba de către Inspectoratul Fiscal Principal de Stat.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul de lege, potrivit notei de fundamentare, urmărește scopul introducerii unei taxe de 10% pentru efectuarea plăților, transferurilor și altor operațiuni financiare, precum și pentru executarea obligațiilor în formă nemonetară care sunt realizate prin zona off-shore, cu o capacitate sporită de absorbție a criminalității internaționale și un canal de export al capitalurilor din țară, al spălării banilor și evaziunii fiscale, măsurile respective avînd drept scop combaterea corupției, evaziunilor fiscale și eliminarea fenomenelor ce favorizează economia tenebră;
- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, precum și a unei analize a impactului de reglementare fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;
- prevederile proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Totodată, în viziunea noastră, nu este necesară o lege separată cu privire la taxa off-shore, fiind binevenita amendarea Codului fiscal prin introducerea unui capitol care să reglementeze atît baza juridică, organizațională, financiară, cît și modul și condițiile de calculare și plată a taxei off-shore.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției