

25 Martie 2014, nr. 596

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul fiscal – art.102, 125; Codul vamal – art.42, 176, 179, 187; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 521 din 14 Decembrie 2013)

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 și completarea unor acte legislative (Codul fiscal – art.102, 125; Codul vamal – art.42, 176, 179, 187; ș.a.).

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. Potrivit notei de fundamentare, scopul promovării proiectului îl constituie implementarea mecanismelor de facilitare a comerțului extern și anume vămuirea electronică a mărfurilor, care va oferi multiple beneficii atât pentru agenții economici, cum ar fi exportatori, importatori, brokeri vamali și transportatori, cât și pentru instituțiile publice.

Printre principalele obiective ale implementării prevederilor din proiect ar fi micșorarea timpului de perfectare a declarațiilor vamale în detaliu, simplificarea și raționalizarea procedurilor de vămuire, asigurarea unui nivel înalt de securitate al datelor, transparența operațiunilor vamale, eliminarea suportului de hîrtie a declarației vamale în detaliu.

Pentru implementarea vămuirii electronice, îndreptate spre simplificarea procedurilor de perfectare a operațiunilor economice externe efectuate de agenții economici, proiectul de lege conține o serie de amendamente ce au ca scop introducerea unor simplificări ale regulilor de vămuire a mărfurilor, cu respectarea condițiilor necesare. Astfel, în vederea optimizării procedurilor, reducere a costurilor și timpului de vămuire, proiectul elaborat urmărește: implementarea normelor juridice cu scopul introducerii sistemelor de control al importurilor și exporturilor.

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 încît subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra

conținutului acestuia.

5. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Autorul a prezentat o argumentare satisfăcătoare pentru promovarea proiectului de act legislativ. În acest sens, nota de fundamentare descrie succint prevederile proiectului de lege, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novație legislativă.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În acest context, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Totodată, sunt încălcate și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, 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.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001, 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.

8. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Constatăm, cu regret, că proiectul de lege nu a fost supus 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.

Codul fiscal stabilește în alin.(3/1) din art. 3 că, la elaborarea proiectelor de acte legislative și normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, Guvernul întocmește actul de analiză a impactului de reglementare. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta. Pagina web a Parlamentului nu conține o astfel de analiză.

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

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din lectura proiectului nu poate fi dedusă promovarea directă sau stabilirea unor interese/beneficii pentru anumite categorii de persoane, scopul de bază al proiectului fiind crearea unui cadru juridic adecvat referitor la implementarea vămii electronice, îndreptate spre simplificarea procedurilor de perfectare a operațiunilor economice externe efectuate de agenții economici.

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. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 14 al prezentului Raport de expertiză.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sunt 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 anumite atribuții ale autorităților publice (Serviciul Vamal), proceduri administrative noi, precum și reglementează anumite raporturi între acestea și agenții economici.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I; Art. III; Art. IV	<p>Art. I - Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>1. Articolul 102 alineatul (8):</p> <p>la punctul 1), litera c) se completează în final cu textul "sau extrasul din declarația vamală de export în format electronic, pe care a fost aplicată semnătura digitală emisă în conformitate cu legislația în vigoare, a subiectului impozabil";</p> <p>la punctul 7) litera b), după cuvintele "declarațiile vamale"</p>	<p>Amendamentul propus este formulat de o manieră ambiguă care ar putea admite interpretări abuzive având un sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Textul proiectului trebuie să fie în corespundere cu exigențele redactării tehnico-juridice și lingvistice, cu cerințele stabilite de art. 19 din Legea 780/2001. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.</p> <p>Totodată, utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen, la aplicare, poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite</p>	<p>Revizuirea amendamentului prin substituirea sintagmei "în conformitate cu legislația în vigoare" cu sintagma "de Centrul de Certificare a cheilor publice al autorităților administrației publice" pentru a fi în concordanță cu normele propuse la pct. 2 de mai jos, pct. 1 din Art. III, precum și Art. IV.</p>

se introduce textul "sau extrasele din declarațiile vamale de export în format electronic, pe care a fost aplicată semnătura digitală emisă **în conformitate cu legislația în vigoare**, a subiectului impozabil";

2. La articolul 125 alineatul (4), litera c) va avea următorul cuprins:

"c) declarația vamală a încărcăturii sau copia acesteia, certificată de conducătorul și de contabilul-șef ai subiectului impunerii, cu mențiunile organului vamal al Republicii Moldova care a eliberat marfa pentru export sau extrasul din declarația vamală de export în format electronic, pe care a fost aplicată semnătura digitală, emisă de Centrul de certificare a cheilor publice al autorităților administrației publice, a subiectului impozitului."

Art. III. - Legea nr. 221-XIV din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitar-veterinară (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.125-129, art. 396), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 33:

alineatul unic devine alineatul (1);

după prima propoziție se introduce următoarea propoziție: "Autorizarea liberei treceri se efectuează pe suport de hârtie sau în format electronic, cu aplicarea semnăturii digitale, emisă de **Centrul de certificare a cheilor publice al autorităților administrației publice.**"

...

se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins:

"(2) Actele indicate în

		<p>alin. (1) al prezentului articol se vor prezenta de către agenții economici pe suport de hîrtie sau în format electronic, cu aplicarea semnăturii digitale, emisă în conformitate cu legislația în vigoare .</p> <p>2. La articolul 33/1 alineatul (3) , textul "(în copii și în original)" se substituie cu textul "pe suport de hîrtie (în copii și în original) sau în format electronic, cu aplicarea semnăturii digitale, emisă în conformitate cu legislația în vigoare " .</p> <p>Art. IV. - Articolul 9 din Legea nr. 228 din 23 septembrie 2010 cu privire la protecția plantelor și la carantina fitosanitară (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 241-246, art. 748), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>alineatul (1) se completează în final cu următoarea propoziție: "Permisul fitosanitar și copia certificatului fitosanitar, eliberat de organul de control fitosanitar din Republica Moldova se prezintă pe suport de hîrtie sau în format electronic cu aplicarea semnăturii digitale, emisă de Centrul de certificare a cheilor publice al autorităților administrației publice .";</p> <p>...</p>			
2	Art. II	<p>Art. II. - Codul Vamal nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 1 ianuarie 2007), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>1. La articolul 42 alineatul (3), propoziția a doua se exclude.</p> <p>2. Articolul 176 se</p>	<p>1. Potrivit art. 42 alin. (3) din Codul vamal, titularul regimului vamal de tranzit este persoana sub responsabilitatea căreia are loc operațiunea de tranzit. El este obligat să depună la organul vamal de plecare o declarație vamală de tranzit. Astfel, aceste prevederi asigură confirmarea ieșirii mărfii din regimul vamal de tranzit de pe teritoriul Republicii Moldova. În situația în care această prevedere legală va fi exclusă din Codul vamal, va genera situații de eschivare de la plata taxelor vamale, precum și pentru procedurile vamale întrucît nu va fi necesară justificarea ieșirii mărfurilor de pe teritoriul Republicii Moldova.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea amendamentelor propuse în contextul obiectivelor expuse.</p>

		<p>completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:</p> <p>"(1/1) În cazul introducerii animalelor vii supuse carantinei profilactice, termenul de depunere a declarației vamale începe să curgă din ziua finalizării carantinei respective."</p> <p>3. Articolul 179 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:</p> <p>"(1/1) În cazul depunerii declarației vamale în format electronic, toate documentele necesare vămuirii se depun în format electronic, cu aplicarea semnăturii digitale, emisă în conformitate cu legislația în vigoare."</p> <p>...</p>	<p>În acest context, ar putea apărea unele „viduri legislative”. Pericolul coruptibilității lacune de drept constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.</p> <p>2. Modificările propuse la pct. 2 sunt formulate de o manieră ambiguă care admite interpretări abuzive prin formularea conținută în reglementare care are sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.</p> <p>În acest sens, este necesar de a stabili un termen concret de depunere a declarației vamale pentru a exclude orice interpretări abuzive. Reglementarea lacunară sau confuză a termenelor administrative generează niște condiții confuze ori ambigui. Lipsa termenelor concrete întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea funcționarilor publici. Astfel, apare discreția excesivă a funcționarului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sînt convenabile, atît pentru propriile acțiuni, cît și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.</p> <p>3. Alineatul (1/1) a fost deja introdus în articolul 179 din Codul vamal prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.324 din 23.12.2013.</p>		
3	Art. IV, Art. V	<p>Art. IV. - Articolul 9 din Legea nr. 228 din 23 septembrie 2010 cu privire la protecția plantelor și la carantina fitosanitară (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 241-246, art. 748), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>...</p> <p>la alineatul (10), cuvîntul "toate" se exclude, iar după cuvintele "sunt supuse" se introduc cuvintele "în mod selectiv".</p> <p>Art. V. - La articolul 16 alineatul (1) din Legea nr.50 din 28 martie 2013 cu privire</p>	<p>Propunerile legislative stabilesc unele atribuții care, la aplicare, ar putea admite unele interpretări abuzive, fiind formulate de o manieră ambiguă și determinînd posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de le ele. Formularea neclară a atribuțiilor autorității publice generează posibilitatea alegerii de către funcționar a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Excluderea amendamentelor propuse.</p>

	la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și de bunăstare a animalelor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 122-124, art. 338), cuvântul "sistematic" se substituie cu cuvântul " selectiv ".			
--	---	--	--	--

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul de lege, potrivit notei de fundamentare, are drept scop crearea unui cadru juridic adecvat referitor la implementarea mecanismelor de facilitare a comerțului extern și anume vămuirea electronică a mărfurilor, care va oferi multiple beneficii atât pentru agenții economici, cum ar fi exportatori, importatori, brokeri vamali și transportatori, cât și pentru instituțiile publice;
- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, a Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, precum și a analizei 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;
- fără a diminua din necesitatea, importanța și oportunitatea proiectului de lege, acesta necesită a fi cizelat, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, conținând mai mulți factori de coruptibilitate cum ar fi: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen/aceluiși termen pentru fenomene diferite; concurența normelor de drept; lacune de drept; lipsa unor termene concrete; atribuții care admit derogări și interpretări abuzive.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției