

01 Aprilie 2014, nr. 605

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 (art.7, 288, 289, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 8.2014 din 17 Ianuarie 2014)

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 Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 (art.7, 288, 289, ș.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați 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. Transparența decizională Transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a proiectului, pare a fi asigurată. Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectînd, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați avînd posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Potrivit articolului 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cît posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.

Articolul 109 din Constituția Republicii Moldova statuează că, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În acest sens, potrivit lit. g) art. 3 din Legea privind descentralizarea administrativă 435-XVI 28.12.2006 unul din principiile de bază ale descentralizării administrative îl constituie principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative.

Articolul 8 din legea în cauză stabilește că, autoritățile administrației publice locale sunt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale, iar organizarea consultărilor și coordonarea procedurilor necesare în acest sens sunt asigurate de Cancelaria de Stat în cooperare cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale.

Totodată, conform alin. (5) art. 3 din Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003, autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

În scopul asigurării participării directe a autorităților administrației publice locale, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultate atât autoritățile publice locale, cât și opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul atât al autorităților locale, cât și publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții.

Dat fiind faptul că proiectul de lege este unul de un interes sporit, eforturile autorilor proiectului de lege trebuie să fie îndreptate spre asigurarea sporirii capacității financiare a APL, dezvoltarea mediului de afaceri, a asigurării realizării dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a gestiona în interesul populației locale etc.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorilor proiectului de lege, acceptarea de către Parlament a variantei actuale a politicii fiscale pentru anul 2014, odată cu adoptarea Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013, prin care au fost stabilite plafoane maxime la taxele locale și au fost anulate unele taxe, a trezit nemulțumirea majorității primarilor din localitățile Republicii Moldova. Prin acest act, în opinia acestora, sunt neglijate dispozițiile Cartei Europene a autonomiei locale.

Drept urmare, scopul promovării proiectului îl constituie abrogarea prevederilor prin care au fost stabilite cote maxime și anulate unele taxe locale.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

Deși intenția autorilor este expusă clar, totuși nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a proiectului, pare a fi asigurată. Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectând, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați având posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, în opinia noastră, sunt ignorate unele prevederi ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, care prevăd că dosarul se completează cu originalele rapoartelor și ale sintezelor comisiei

permanente sesizate în fond, co-rapoartele și avizele comisiilor permanente, avizul Direcției generale juridice, după caz, cu avizul Guvernului, avizele altor autorități, amendamentele deputaților și fracțiunilor, propunerile societății civile și cu alte documente pertinente. După includerea în procedură legislativă, proiectul de act legislativ și documentele conexe, în variantă electronică sau, după caz, pe suport de hârtie, se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-rapoarte, sinteze, alte informații ce țin de etapa procedurală) pe marginea proiectului respectiv pentru a fi scanate și plasate pe pagina web oficială a Parlamentului.

Totodată, potrivit aceleiași Instrucțiuni, proiectul de act legislativ înaintat în calitate de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament se depune în Parlament împreună cu expertiza juridică și expertiza anticorupție, care se prezintă ulterior în conformitate cu rezoluția Președintelui Parlamentului. Ținem să menționăm că și această condiție imperativă a procesului de legiferare este totalmente ignorată.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare insuficientă a promovării proiectului. În conformitate cu 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) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul 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.

În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, precum și analiza impactului de reglementare.

În opinia noastră, aceste amendamente nu sunt decât niște „promisiuni false” înaintate cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați într-un an electoral pentru a acumula capital politic.

8. 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.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, 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.

Informația de ordin general, prezentată în nota de fundamentare referitor la incompatibilitatea proiectului de lege cu legislația internațională la care Republica Moldova este parte, precum și la Carta europeană a autonomiei locale nu absolvă autorii de obligația de a prezenta informația respectivă potrivit rigorilor Hotărârii Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006.

De asemenea, 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, cele ale Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, precum și ale Hotărârii Guvernului nr. 190 din 21.02.2007. Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate.

Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

9. 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.

În acest sens sunt și prevederile constituționale ale alin. (4) art. 131 din Legea fundamentală a statului, potrivit cărora orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

Curtea Constituțională, în hotărârea sa cu nr. 29 din 22.05.2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova a reținut că, norma constituțională supusă interpretării urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce Guvernul le acceptă, are drept scop menținerea echilibrului bugetar.

Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art. 96, art. 98 alin. (3) din Constituție).

Rațiunea de stat determină, în general, competența Guvernului și, în special, atribuțiile sale în domeniul finanțelor, creditelor, impozitelor, prețurilor și circulației monetare. Dreptul Guvernului de a accepta (sau de a nu accepta) majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor bugetare printr-o propunere legislativă sau amendament, drept care rezultă expres din norma supusă interpretării, este condiționat de dispozițiile constituționale privind sistemul finanțelor publice naționale, formarea, administrarea, utilizarea și controlul cărora, în temeiul art.130 alin. (1) din Constituție, sunt reglementate prin lege.

Potrivit art. 11 alin. (5) din Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 "Privind sistemul bugetar și procesul bugetar", după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat, nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit.

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 taxelor locale care se vor face venit la bugetele autorităților administrativ-teritoriale.

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.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. 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

11. 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.

12. 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.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului de lege nu sunt concurente cu alte prevederi ale legislației. Totuși, la examinarea acestuia urmează a fi luate în considerare Hotărârea Curții Constituționale cu nr. 29 din 22.05.2001 și hotărârile Înaltei Curți, adoptate la 28.01.2014, 13.02.2014 și 14.02.2014 prin care instanța de jurisdicție constituțională s-a pronunțat asupra neconstituționalității unor prevederi din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23.12.2013.

Ca o remarcă generală, reținem că, potrivit alin. (4) și (5) ale art. 56 din Legea nr. 797-XIII din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, în situația în care dezbaterii Parlamentului sunt supuse mai multe proiecte de acte legislative ce vizează aceeași problemă, care însă au la bază diferite concepții, Parlamentul, la propunerea comisiei sesizate în fond, va hotărî, prin votul majorității deputaților prezenți, care proiect va fi dezbătut ca proiect de bază. Celelalte proiecte vor fi considerate de alternativă. Dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

Astfel, la etapa actuală, în Parlament, se află spre examinare proiectul legii pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 (art.7, 288, 289, ș.a.) nr. 8 din 17.01.2014, Proiectul legii privind modificarea și completarea articolului 103 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 nr. 10 din 20.01.2014, Proiectul legii pentru modificarea Anexei nr.2 la Titlul IV al Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 nr. 54 din 11.02.2014, Proiectul legii pentru modificarea articolului 4 din Legea pentru punerea în aplicare a titlului IV din Codul fiscal nr.1054-XIV din 16.06.2000 nr. 64 din 14.02.2014 și Proiectul legii pentru completarea articolului 96 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 nr. 112 din 19.03.2014. Toate aceste proiecte de legi conțin amendamente la Codul fiscal în redacția Legii nr. 324 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (politica bugetar-fiscală pentru anul 2014), supuse controlului constituționalității de către Curtea Constituțională.

Întrucât, potrivit tehnicii legislative, reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, în procesul de examinare a proiectelor de acte legislative se va urmări ca toate aceste proiecte de legi să fie comasate în unul singur pentru a se evita "sufocarea" cadrului legal de multitudinea de acte legislative care au la bază același obiect de reglementare.

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

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

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- amendamentele de modificare și completare, potrivit notei de fundamentare, urmăresc scopul abrogării prevederilor prin care au fost stabilite cote maxime și anulate unele taxe locale, totuși, în opinia noastră,

aceste amendamente nu sunt decât niște „promisiuni false” înaintate cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați într-un an electoral pentru a acumula capital politic, obligația privind executarea actelor Curții Constituționale revenind autorităților publice. Astfel, autor al inițiativei legislative urma să fi fost Guvernul Republicii Moldova, în condițiile articolului 28/1 din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317-XIII din 13.12.1994, care urma să elaboreze proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale potrivit exigențelor Legii privind actele legislative nr. 780-XIV din 27.12.2001;

- în scopul asigurării participării directe a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor;

- 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 nu sunt concurente cu alte prevederi ale legislației, totuși, la examinarea acestuia urmează a fi luate în considerare Hotărârea Curții Constituționale cu nr. 29 din din 22.05.2001 și hotărârile Înaltei Curți, adoptate la 28.01.2014, 13.02.2014 și 14.02.2014 prin care instanța de jurisdicție constituțională s-a pronunțat asupra neconstituționalității unor prevederi din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23.12.2013;

- fără a diminua din importanța și necesitatea amendamentelor propuse, acestea necesită a fi examinate suplimentar prin organizarea unor dezbateri publice cu implicarea factorilor de decizie, a structurilor reprezentative ale autorităților locale (CALM, UNOM), precum și a societății civile, iar obligația adoptării propunerilor legislative, în contextul hotărârilor instanței de jurisdicție constituțională, rămânând o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției