

01 Aprilie 2016, nr. 672

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea Codului fiscal, adoptat prin Legea nr.1163 din 24.04.1197 (art.340, 341)

(înregistrat în Parlament cu numărul 66 din 29 Februarie 2016)

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 modificarea și completarea Codului fiscal, adoptat prin Legea nr.1163 din 24.04.1197 (art.340, 341)

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 constă în asigurarea echității fiscale pentru persoanele fizice și persoanele juridice posesoare de autovehicule înmatriculate în Republica Moldova la plata taxei pentru folosirea drumurilor.

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.

Totodată, în opinia noastră, sunt ignorate unele prevederi ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărîrea 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-raapoartele 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 hîrtie, se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-raapoarte, sinteze, alte informații ce țin de etapa procedurală) pe marginea proiectului respectiv pentru a fi scanate și plasate pe pagina web oficială a Parlamentului.

Concomitent, 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.

5. 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.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare satisfăcătoare 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) 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.

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.

Nota informativă descrie prevederile proiectului, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novăție legislativă, evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative nr. 780-XIV din 27.12.2001, 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.

În concluzie, 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.

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.

Conform exigențelor alin. (4) art. 131 din Legea Fundamentală, 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.

Potrivit Hotărîrii Curții Constituționale nr. 29 din 22.05.2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, norma constituțională 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, și 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.

Avînd în vedere cele expuse, Curtea Constituțională apreciază că, în sensul art. 131 alin. (4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și în calitate de modificare, astfel de amendament poate fi adoptat numai după ce acesta este acceptat de Guvern. 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.

Astfel, remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii, în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic, financiar și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor economice, financiare, ale proiectului etc.

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.

9. 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 Hotărîrea 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. 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

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, benefice interesului public general.

11. 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.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sunt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. 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.

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

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii urmărește scopul asigurării echității fiscale pentru persoanele fizice și persoanele juridice posesoare de autovehicule înmatriculate în Republica Moldova la plata taxei pentru folosirea drumurilor;
- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, a unei analize a impactului de reglementare, precum și a Declarației de compatibilitate și Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse;
- proiectul Legii este compatibil legislației naționale, stabilește și promovează interesele persoanelor atât fizice, cît și juridice, fiind benefice interesului public general;
- proiectul de lege este de o importanță vitală și poate fi propus spre examinare, obligația adoptării propunerilor legislative, rămînînd a fi o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției