

28 Iunie 2016, nr. 712

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind Serviciul Fiscal de Stat

(înregistrat în Parlament cu numărul 201 din 11 Mai 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 privind Serviciul Fiscal de Stat

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. Transparența decizională 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.

Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectînd, astfel, principiul transparenței procesului legislativ. Totuși, pe pagina web a Parlamentului pot fi găsite doar avizele Ministerului Justiției și al Centrului Național Anticorupție, opiniile altor autorități publice interesate (de ex. Ministerului Afacerilor Interne, Procuraturii Generale etc.) lipsind cu desăvîrșire.

În opinia noastră, sunt ignorate și 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. Ținem să menționăm că și această condiție imperativă a procesului de legiferare este totalmente ignorată.

În acest context, transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a acestuia în Parlament, pare a fi asigurată doar parțial.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit proiectului de lege, scopul promovării acestuia constă în asigurarea unui caracter democratic, legal, eficient și transparent de organizare și funcționare a Serviciului Fiscal de Stat (SFS), precum și determinarea activităților specifice ale acestuia.

Autorul, potrivit notei de fundamentare, și-a propus drept scop revizuirea fundamentală a proceselor și procedurilor fiscale aplicate în vederea sporirii capacităților de deservire a contribuabililor, contribuirea la majorarea conformării benevole și maximizarea veniturilor bugetare. Astfel, SFS tinde să devină o autoritate de colectare a veniturilor conform rigorilor moderne, care demonstrează abilități profesionale la un nivel înalt și standarde de conduită a angajaților, să se bucure de respectul și încrederea societății și să ofere o gamă largă de servicii, inclusiv servicii electronice și asistență pentru utilizarea acestora, în scopul promovării și sporirii conformării benevole, asigurând contribuabililor cheltuieli reduse și onorarea lejeră a obligațiilor.

În linii generale, proiectul prevede asigurarea obiectivului menționat prin:

i) revizuirea statutului juridic al Serviciului Fiscal de Stat, și

(ii) abilitarea acestui organ cu competența de constatare a infracțiunilor prevăzute de art. 241-242, 244, 244/1, 250-253 și 335/1 din Codul penal.

Astfel, proiectul de lege prevede revizuirea statutului juridic al IFPS și al inspectoratelor fiscale teritoriale și crearea unui organ unitar de administrare fiscală - Serviciul Fiscal de Stat cu statut de persoană juridică. Atribuirea SFS a statutului de persoană juridică este necesară pentru:

- eficientizarea activității;
- asigurarea tratării univoca a contribuabililor și a legislației fiscale;
- majorarea flexibilității în procesul de management al resurselor umane;
- standardizarea serviciilor oferite contribuabililor;
- aplicarea unui management operațional și strategic pe verticală, concentrând eforturile asupra domeniilor și regiunilor cu risc sporit de conformare fiscală.

În condițiile funcționării unui serviciu unitar, proiectul de lege a actualizat sarcinile, funcțiile, atribuțiile, responsabilitățile și drepturile Serviciului Fiscal de Stat și ale angajaților Serviciului.

Potrivit notei de fundamentare, eficiența activității Serviciului Fiscal de Stat este influențată în mod direct de instrumentele și pîrghiile disponibile în vederea identificării și sancționării persoanelor culpabile (atît a persoanelor juridice, cît și, în special, a persoanelor fizice). Atribuirea Serviciului Fiscal de Stat a competenței de constatare a unor infracțiuni economico - financiare va asigura:

- continuitatea în acțiunile de examinare și constatare a cazurilor de evaziune fiscală, care constituie temei de pornire a urmăririi penale;
- definitivarea acțiunilor inițiate - de la un control fiscal pînă la procedura de formare a probatoriului necesar pornirii urmăririi penale;
- eficientizarea acțiunilor întreprinse în vederea contracarării fenomenului de evaziune fiscală, neadmiterea cazurilor de prejudiciere a bugetului de stat, identificarea surselor de venit.

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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă În contextul prevederilor art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căroră 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, 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.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În opinia noastră, nota de fundamentare nu răspunde exigențelor art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, argumentarea

proiectului fiind insuficientă în partea ce ține de evidențierea condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, locul actului în sistemul legislației, referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, inclusiv fundamentarea economico-financiară.

În altă ordine de idei, considerăm inoportună elaborarea unui act legislativ distinct, care să reglementeze organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat și statutul angajaților fiscali, cu atât mai mult că aceste reglementări se conțin în mare parte în cadrul legal deja existent, iar elementele noi ar putea fi incluse prin operarea amendamentelor respective în actualul Cod fiscal.

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 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.

De asemenea, nu par a fi respectate nici 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, informația în cauză lipsind de pe pagina oficială a Parlamentului.

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 respectat sau nu aceste cerințe 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.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost efectuată 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.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. 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.

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 sunt

concurrente cu alte prevederi ale legislației. Propunerile legislative respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 15 din prezentul Raport de expertiză.

În altă ordine de idei, art. 47 alin. (7) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996 stabilește că, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Astfel, autorul urma să anexeze lista exhaustivă și/sau, după caz, și proiectul de modificare a actelor legislative ce ar urma să fie supuse modificărilor (nu doar a proiectului de lege privind completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14.03.2003 (art.93, 262, 273), înregistrat în Parlament cu nr. 202 din 11.05.2016) urmare a eventualei adoptări a proiectului de lege în cauză (a se vedea art. 27 din proiectul legii).

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Trebuie să remarcăm faptul că, unele norme din proiect nu întrunesc rigorile art. 19 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 21.12.2001. Formulările conținute în proiect nu sunt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege actualizează sarcinile, funcțiile, atribuțiile, responsabilitățile și drepturile Serviciului Fiscal de Stat și ale angajaților acestuia. Proiectul prevede abilitarea acestui organ cu competența de constatare a infracțiunilor prevăzute de art. 241-242, 244, 2441, 250-253 și 335/1 din Codul penal.

Propunerile legislative respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 15 din prezentul Raport de expertiză.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 2	Articolul 2. Principiile de funcționare și organizare Serviciul Fiscal de Stat își desfășoară activitatea conform următoarele principii: 1) legalitatea; 2) echitatea fiscală; 3) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; 4) eficacitatea în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; 5) transparența; 6) respectarea secretului de stat și altor informații oficiale cu	Propunerea legislativă prenotată este formulată de o manieră ambiguă, care are sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Astfel de formulări lingvistice ca " altor informații oficiale cu accesibilitate limitată " sunt 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.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea sintagmei din proiect.

		<p>accesibilitate limitată, precum și a datelor cu caracter personal;</p> <p>7) imparțialitatea;</p> <p>8) coerența, stabilitatea și predictibilitatea;</p> <p>9) integritatea și profesionalismul.</p>			
2		<p>Art. 2 pct. 6);</p> <p>Art. 3 alin. (1), (2), (4), (5);</p> <p>Art. 4 alin. (1), (6);</p> <p>Art. 7 pct. 2), 6);</p> <p>Art. 8 alin. (1) pct. 1), 6), 7), 11), 19), 26), 27), 28);</p> <p>Art. 8 alin. (2) pct. 2), 5), 6), 15), 26), 27), 29);</p> <p>Art. 8 alin. (4) pct. 6), 9), 10), 13);</p> <p>Art. 9 alin. (1) pct. 1), 2), 4), 15), 17), 20), 24), 25);</p> <p>Art. 10 pct. 1), 2), 10), 16), 18);</p> <p>Art. 4 pct. 5);</p> <p>Art. 15 alin. (1) pct. 2), 9);</p> <p>Art. 23 alin. (1) pct. 3).</p>	<p>Utilizarea sintagmelor de genul "sau altei ilustrații corespunzătoare", "altor informații", "alte legi", "alte persoane", "alte instituții sau persoane juridice", "alte autorități publice", "alte acțiuni", "altor venituri", "altor plăți", "altor politici publice", "altor acte normative", "orice alte entități", "orice alte raporturi juridice", "altor venituri bugetare", "celelalte venituri ale bugetului public național", "orice alte acțiuni", "altor fapte", "alte informații", "alte asemenea specimene", "alte locuri", "alte organe", "alte acte legislative în normative în vigoare", "alți participanți la raporturile fiscale", "alte secrete apărute de lege", "alte obligații", "alte activități", "alte mijloace", etc. comportă un caracter ambiguu care ar putea admite interpretări abuzive. Aceste norme de blanșetă transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, reguli de comportament, interdicții. Normele în cauză contribuie la apariția altor elemente în anume: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de blanșetă</p>	<p>Revizuirea normelor discreționare.</p>
3	Art. 3	<p>Articolul 3. Transparența activității Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(2) Se interzice dezvoltarea către alte persoane a informațiilor cu caracter personal conținute în registrele instituționale, sistemele informaționale și în bazele de date deținute de Serviciul Fiscal de Stat, cu excepția cazurilor prevăzute de Codul fiscal.</p> <p>...</p>	<p>Propunerea legislativă este formulată de o manieră ambiguă, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Astfel, nu este clar la care "alte persoane" se referă autorul în proiectul de lege, cărora li se va interzice dezvoltarea informațiilor cu caracter personal în care sunt excepțiile prevăzute de Codul fiscal.</p> <p>Totodată, lista temeiurilor de refuz pentru îndeplinirea anumitor acțiuni de către Serviciul Fiscal de stat este lăsată deschisă prin utilizarea normelor de trimitere la o legislație neconcretizată, precum în a normelor de blanșetă.</p> <p>În același timp, norma din proiect contravine art. 68 alin. (8) din Legea insolvențabilității nr. 149 din 29.06.2012 care prevede că, cerințele administratorului/lichidatorului înaintate în exercitarea atribuțiilor sunt obligatorii pentru toate autoritățile publice, persoanele juridice, persoanele cu funcție de răspundere și persoanele fizice. La cererea administratorului/lichidatorului, deținătorii de registre, instituțiile</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea amendamentului propus.</p>

			financiare, organele fiscale și cadastrale sunt obligate să le comunice gratuit, în cel mult 10 zile, informațiile necesare pentru exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege.		
4		<p>Art. 3 alin. (2), (3);</p> <p>Art. 4 alin. (10), (6);</p> <p>Art. 5;</p> <p>Art. 6 alin. (8);</p> <p>Art. 7 pct. 2), 9);</p> <p>Art. 8 alin. (1) pct. 8), 16), 22), 26);</p> <p>Art. 8 alin. (2) pct. 5), 6), 14), 16), 17), 22), 24), 26), 34);</p> <p>Art. 8 alin. (3) pct. 1), 2), 4);</p> <p>Art. 8 alin. (4) pct. 6), 7), 10), 11), 13);</p> <p>Art. 9 alin. (1) pct. 2), 3), 7, 14), 20), 22), 25);</p> <p>Art. 9 alin. (2);</p> <p>Art. 10 alin. (1) pct. 4), 7), 8), 11), 14);</p> <p>Art. 10 alin. (2);</p> <p>Art. 12 alin. (2), (3), (5), (12),</p> <p>Art. 14 pct. 2), 7);</p> <p>Art. 15 alin. (1) pct. 5), 9);</p> <p>Art. 17 alin. (2);</p> <p>Art. 18;</p> <p>Art. 21;</p> <p>Art. 23 alin. (2);</p> <p>Art. 25.</p>	<p>Proiectul de lege abundă în norme de trimitere. Normele de trimitere sunt acele norme din proiect care fac referire la prevederile altui articol din același act, la prevederi concrete din alt act/acte sau la alt act/acte în întregime, fiind utilizate expresii de genul: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în condițiile legii”, „în modul stabilit”, „conform reglementărilor legale/în domeniu” etc., fără trimitere la vreun act concret și care, la evaluare/verificare face <i>difficilă sau chiar imposibilă stabilirea lor.</i></p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere</p>	<p>Reformularea normelor cu risc de coruptibilitate, în condițiile obiectivelor exprimate.</p>
5	Art. 3, 4	<p>Articolul 3. Transparența activității Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(3) Serviciul Fiscal de Stat furnizează gratuit oricărui autorități/instituții bugetare și contribuabilului informația în limitele prevăzute de Codul fiscal, în formatul disponibil Serviciului Fiscal de Stat.</p> <p>...</p> <p>(5) Schimbul automatizat de informații cu alte instituții publice se</p>	<p>Autorul, în opinia noastră, a admis un conflict al normelor de drept, constituind un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creînd premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.</p> <p>Suntem de părere că, 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 sînt responsabili etc., va crea situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se vor prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.</p> <p>În acest context, nu este clar căror</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect</p>	<p>Corelarea normelor concurente.</p>

		<p>efectuează în baza acordurilor bilaterale sau prin intermediul platformei de interoperabilitate M-Conect a Instituției publice Centrul de Guvernană Electronică.</p> <p>Articolul 4. Colaborarea Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(5) Autoritățile publice sînt obligate să prezinte <i>gratuit</i>, la solicitarea Serviciului Fiscal de Stat, datele și materialele necesare îndeplinirii atribuțiilor funcționale.</p> <p>...</p>	<p>autoritățile/instituțiile (bugetare sau publice) SFS va furniza gratuit informațiile căror contra plată. Mai mult, nu este clară rațiunea autorului de a furniza gratuit informațiile doar autorităților/instituțiilor bugetare, nu și celor publice. În același timp, nu este clar care vor fi sancțiunile pentru nerespectarea art. 4 alin. (5) din proiect.</p>		
6		<p>Art. 3 alin. (4);</p> <p>Art. 4 alin. (4), (6);</p> <p>Art. 6 alin. (6);</p> <p>Art. 9 alin. (1) pct. 1-25;</p> <p>Art. 11 alin. (9);</p> <p>Art. 12 alin. (9);</p> <p>Art. 15 alin. (3);</p> <p>Art. 17 alin. (1).</p>	<p>Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar cînd formulează ca drepturi, obligațiile/îndatoririle autorităților și funcționarilor publici.</p> <p>Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.</p> <p>Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.</p>	<p>Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.</p>	<p>Revizuirea normelor potențial coruptibile.</p>
7	Art. 6, 7, 8, 10	<p>Articolul 6. Aspecte generale de organizare a Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(2) Serviciul Fiscal de Stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al Ministerului Finanțelor, constituită pentru prestarea către contribuabili a serviciilor publice administrative, precum și a serviciilor de supraveghere, control în domeniul fiscal și de constatare a infracțiunilor în cazurile prevăzute de Codul de procedură</p>	<p>Prin proiect se instituie competența Serviciului Fiscal de Stat de a constata infracțiunile prevăzute la art. 241-242, 244, 244/1, 250-253 și 355/1 din Codul penal. Astfel, potrivit art. 73 din Codul de procedură penală drept organe de constatare sunt: poliția; Poliția de Frontieră; Centrul Național Anticorupție; Serviciul Vamal; Serviciul de Informații și Securitate etc., ceea ce denotă faptul că acestea sunt „organe de drept” cu competențe de urmărire penală, care includ subdiviziuni speciale, resurse umane pregătite din punct de vedere al activității speciale de investigații (în condițiile Legii 59/2012 privind activitatea specială de investigații) și alte aspecte procedurale, pe cînd Serviciul Fiscal de Stat nu este organ de drept, ci un organ al administrației publice care asigură administrarea fiscală, iar angajații săi sunt funcționari publici.</p> <p>Mai mult, organele constatoare au dreptul să rețină făptuitorul, să ridice</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	<p>Revizuirea prevederilor din proiect.</p>

<p>penală.</p> <p>...</p> <p>Articolul 7. Funcțiile de bază ale Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>Serviciul Fiscal de Stat îndeplinește următoarele funcții:</p> <p>...</p> <p>4) constatarea infracțiunilor prevăzute la art. 241-242, 244, 2441, 250-253 și 3351 din Codul penal;</p> <p>...</p> <p>Articolul 8. Atribuțiile Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(4) În realizarea funcțiilor sale, Serviciul Fiscal de Stat are următoarele atribuții în domeniul constatării infracțiunilor:</p> <p>1) să rețină făptuitorul;</p> <p>2) să ridice corpurile delictelor;</p> <p>3) să solicite informațiile și documentele necesare pentru constatarea infracțiunii;</p> <p>4) să citeze persoane și să obțină de la ele declarații;</p> <p>5) să procedeze la evaluarea pagubei;</p> <p>6) să efectueze orice alte acțiuni care nu suferă amânare, cu întocmirea proceselor-verbale în care se vor consemna acțiunile efectuate și circumstanțele elucidate în vederea constatării infracțiunilor, în limitele normelor de procedură penală;</p> <p>7) cooperează cu instituțiile cu atribuții similare din alte state, pe baza tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte sau pe bază de reciprocitate, precum și cu organismele internaționale în scopul constatării infracțiunilor, în</p>	<p>corpurile delictelor, să solicite informațiile și documentele necesare pentru constatarea infracțiunii, să citeze persoane și să obțină de la ele declarații, să procedeze la evaluarea pagubei și să efectueze orice alte acțiuni care nu suferă amânare, cu întocmirea proceselor-verbale în care se vor consemna acțiunile efectuate și circumstanțele constatate, ceea ce presupune o serie de acțiuni/măsuri speciale de investigație, în condițiile Legii 59/2012 privind activitatea specială de investigații, ceea ce depășește esențial misiunea/sarcina de bază a Serviciului Fiscal de Stat, și anume asigurarea administrării fiscale și administrarea altor venituri la bugetul public național, prin crearea de condiții contribuabililor pentru conformare la respectarea legislației în domeniul fiscal.</p> <p>Totodată, menționăm că acordarea competenței Serviciului Fiscal de Stat de a constata infracțiuni economico-financiare contravine statutului subiectului - funcționar public (persoană fizică numită, în condițiile legii într-o funcție publică), atribuit prin proiectul de lege.</p> <p>De asemenea, atribuirea Serviciului Fiscal de Stat competenței de organ constator pentru infracțiunile economico-financiare contravine prevederilor Legii nr.98 din 04.05.2012 privind administrarea publică centrală de specialitate, care stabilește că Serviciul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister care se constituie pentru „prestarea serviciilor publice administrative” (de înregistrare de stat, de eliberare a actelor etc.). Drept urmare, constatăm că, prin competența dată, Serviciul Fiscal de Stat își depășește competențele funcționale instituite prin Codul fiscal, și anume exercitarea controlului asupra respectării legislației fiscale, asupra calculării corecte, vărsării depline și la timp la buget a sumelor obligațiilor fiscale.</p>		
--	--	--	--

limitele competenței sale;

8) verifică legalitatea activităților desfășurate, existența și autenticitatea documentelor justificative în activitățile de producție și prestări de servicii ori pe timpul transportului, depozitării și comercializării bunurilor și aplică sigilii pentru asigurarea integrității bunurilor;

9) constituie și utilizează baze de date necesare pentru constatarea infracțiunilor economico-financiare și a altor fapte ilicite în domeniul fiscal;

10) primește și înregistrează declarații, comunicări și alte informații privind infracțiunile și le verifică în conformitate cu legislația;

11) solicită, în condițiile legii, date sau, după caz, documente de la orice entitate privată și/sau publică, în scopul instrumentării și fundamentării constatărilor cu privire la săvârșirea unor fapte care contravin legislației în vigoare;

12) stabilește identitatea administratorilor unităților controlate, precum și a oricăror persoane implicate în săvârșirea infracțiunilor constatate și solicită acestora explicații scrise, după caz;

13) ridică documente, dispozitive și sisteme pentru înregistrarea operațiunilor în numerar precum și sisteme

14) participă, cu personal propriu sau în colaborare cu organele de specialitate ale altor ministere și instituții specializate, la acțiuni de constatare a activităților ilicite care generează fenomene de evitare a plăților

		<p>către bugetul public național.</p> <p>...</p> <p>Articolul 10. Obligațiile Serviciului Fiscal de Stat și ale angajaților Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>Serviciul Fiscal de Stat și angajații săi, în cadrul acțiunilor de exercitare a funcției, au următoarele obligații:</p> <p>...</p> <p>17) să acționeze în scopul constatării infracțiunilor economico-financiare, a acțiunilor ilicite ale contribuabililor;</p> <p>...</p>			
8	Art. 6, 27	<p>Articolul 6. Aspecte generale de organizare a Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(7) Modificarea denumirii Serviciului Fiscal de Stat nu se consideră reorganizare a acestuia.</p> <p>...</p> <p>Articolul 27. Dispoziții finale</p> <p>...</p> <p>2) Serviciul Fiscal de Stat este succesorul de drepturi și obligații al Inspectoratului Fiscal Principal de Stat și inspectoratelor fiscale de stat teritoriale.</p>	<p>Aceste propuneri legislative urmează a fi corelate pentru a se exclude interpretările abuzive în eventualitatea adoptării proiectului de lege.</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea normelor în contextul obiectivei expuse.</p>
9	Art. 7	<p>Articolul 7. Funcțiile de bază ale Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>Serviciul Fiscal de Stat îndeplinește următoarele funcții:</p> <p>...</p> <p>2) administrarea impozitelor, taxelor și altor venituri la bugetul public național date în competența sa, conform legii, inclusiv exprimarea poziției oficiale a Serviciului Fiscal de Stat asupra aplicării acestora;</p> <p>...</p>	<p>Propunerea legislativă în cauză nu corelează cu prevederile art. 28 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 27.07.2014, care prevede că veniturile bugetare se formează din impozite și taxe; contribuții de asigurări sociale de stat și prime de asigurări obligatorii de asistență medicală; granturi pentru susținerea bugetului și pentru proiectele finanțate din surse externe; alte venituri prevăzute de legislație.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p>	<p>Revizuirea normei propuse.</p>

10	Art. 8	<p>Articolul 8. Atribuțiile Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>(1) În realizarea funcțiilor sale, Serviciul Fiscal de Stat are următoarele atribuții generale:</p> <p>...</p> <p>6) <i>întocmește avize cu privire la proiectele de acte normative elaborate de alte autorități publice</i>, care cuprind măsuri referitoare la domeniul său de activitate;</p> <p>...</p> <p>8) <i>elaborează proiecte de acte cu caracter normativ</i>, inclusiv exprimă poziția oficială a Serviciului Fiscal de Stat și procedurile de aplicare a prevederilor referitoare la administrarea veniturilor bugetului public național, pentru care este competent, în condițiile legii. Poziția oficială a Serviciului Fiscal de Stat se aprobă prin ordin al conducerii Serviciului Fiscal de Stat și se publică pe portalul web al Serviciului Fiscal de Stat;</p> <p>...</p> <p>14) <i>elaborează proceduri și norme metodologice</i> în domeniul său de activitate, pentru structurile proprii și pentru contribuabili;</p> <p>...</p>	<p>Potrivit pct. 2 și 6 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1265 din 14 noiembrie 2008, Ministerul Finanțelor este organul de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, care elaborează și promovează politica unică a statului în domeniul finanțelor publice. Pentru realizarea funcțiilor de bază ce îi revin, Ministerul exercită următoarele atribuții principale în partea ce ține de elaborarea/avizarea cadrului legal: elaborează și promovează politica statului în domeniul finanțelor publice; elaborează cadrul normativ ce reglementează sistemul fiscal, sistemul vamal, sistemul bugetar și procesul bugetar; participă la elaborarea cadrului normativ și avizează proiectele actelor legislative și normative pe domeniile sale de competență; elaborează și aprobă acte normative departamentale pe domeniile sale de competență.</p>		<p>Reformularea normelor propuse în contextul obiectivelor exprimate.</p>
11	Art. 13	<p>Articolul 13. Statutul angajaților Serviciului Fiscal de Stat</p> <p>...</p> <p>(2) Persoanele încadrate în Serviciul Fiscal de Stat în calitate de funcționari publici depun jurământul în conformitate cu Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și sînt supuse înregistrării dactiloscopice de stat obligatorii.</p>	<p>Art. 10 alin. (1) lit. j) din Legea cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat nr. 1549-XV din 19.12.2002 prevede deja obligativitatea supunerii înregistrării dactiloscopice obligatorii a Serviciului Fiscal de Stat.</p>	<p>Coruptibilitate Normă inutilă</p>	<p>Excluderea prevederilor inutile din proiect.</p>
12	Art. 15	<p>Articolul 15. Obligațiile angajatului</p>	<p>Propunerea legislativă în cauză urmează a fi revizuită prin prisma</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p>	<p>Excluderea prevederilor</p>

	Serviciului Fiscal de Stat	Codului muncii nr. 154 din 28 martie 2003, care în art. 95 stabilește ce se include în timpul de muncă.	Lacune de drept	concurrente din proiect.
	...			
	(4) Se califică drept perioadă de exercitare a atribuțiilor de serviciu timpul în care angajatul Serviciului Fiscal de Stat:	Prevederile Codului muncii nu stabilesc ca deplasarea spre □ de la locul de serviciu se consideră a fi în exercițiul funcțiunii, de □ la nivel comunitar este deja reglementat acest lucru.		
	...			
	3) se deplasează spre și de la locul de serviciu , se află în deplasare de serviciu.			

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul de lege, potrivit notei de fundamentare, are drept scop revizuirea statutului juridic al Serviciului Fiscal de Stat și abilitarea acestui organ cu competența de constatare a infracțiunilor prevăzute de art. 241-242, 244, 244/1, 250-253 și 335/1 din Codul penal;
- nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de evidențierea condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, locul actului în sistemul legislației, referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, inclusiv fundamentarea economico-financiară;
- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, 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 parțial legislației naționale, unele dintre prevederile proiectului de lege fiind însă neclare și contradictorii, deoarece conținutul acestuia nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780/2001 privind actele legislative, iar unele prevederi din proiect sunt concurente sau contravin altor prevederi ale legislației (atribuirea Serviciului Fiscal de Stat competența de organ constator contravine cadrului legal în vigoare), concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;
- considerăm inoportună elaborarea unui act legislativ distinct, care să reglementeze organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat și statutul angajaților fiscali, cu atât mai mult că aceste reglementări se conțin în mare parte în cadrul legal deja existent, iar elementele noi ar putea fi incluse prin operarea amendamentelor respective în actualul Cod fiscal.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției