



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 298/20
CEB; e.g.



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-4219 din 24 07 2020
La nr.298 din 06 iulie 2020

Parlamentul Republicii Moldova

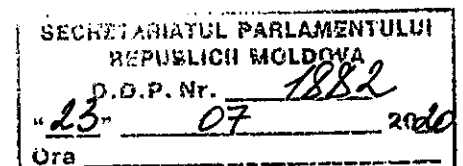
Prin prezenta, cu referire la examinarea proiectului legii pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal; Codul de procedură penală; Legea nr.333/2006; Codul contravențional; Legea nr.59/2012), Vă informăm că acesta a fost supus expertizei anticorupție ca urmare a demersului Ministerului Finanțelor cu nr.26-12/1-16/15107 din 16 iunie 2020, iar raportul de expertiză anticorupție cu nr.ELO20/6623 din 03 iulie 2020, a fost remis în adresa Ministerului Finanțelor prin scrisoarea cu nr.06/2-3713 din 03 iulie 2020.

În acest context, ținând cont de faptul că proiectul remis repetat spre expertizare nu a suferit modificări esențiale, în temeiul art.28 alin.(8) din Legea integrității nr.82 din 25 mai 2017, considerăm inoportună efectuarea expertizei anticorupție, în mod repetat, asupra proiectului prenotat.

Anexă: *raportul de expertiză anticorupție, pe 3 (trei) file.*

Director

Ruslan FLOCEA



1889
1890
1891



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6623 din 03.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Codul fiscal, Codul de procedură penală, Legea nr.333/2006, Codul contravențional, Legea nr.59/2012)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”,*

menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de hotărâre. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului, la 25 martie 2020.

Concomitent, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 27 martie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop extinderea atribuțiilor Serviciilor Fiscal de Stat pentru prevenirea și combaterea infracțiunilor economice, prin acordarea competențelor de efectuare a urmăririi penale, conform Codului de procedură penală și a activității speciale de investigație, în conformitate cu Legea privind activitatea specială de investigații nr. 59/2012.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune crearea, în cadrul Serviciului Fiscal de Stat, a structurilor specializate care să desfășoare activității speciale de investigație și acțiuni de urmărire penală în cazul infracțiunilor economice/fiscale. Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele Serviciului Fiscal de Stat și al contribuabililor, în ceea ce privește investigarea și efectuarea urmăririi penale în cazul infracțiunilor economice/fiscale.

În lipsa unei analize justificative, care să demonstreze oportunitatea și eficiența noilor structuri care se intenționează a fi create în cadrul Serviciului Fiscal de Stat, nu ne putem expune asupra efectelor implementării proiectului asupra interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

În nota informativă autorul a specificat: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului. Astfel, nota informativă corespunde prevederilor Legii nr.100/2017.

Totodată, considerăm că nota informativă nu conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act normativ. În acest sens, menționăm că autorul nu a prezentat date concludente, care să demonstreze eficacitatea creării unor noi structuri în sistemul de drept al Republicii Moldova, cu atribuții de efectuare a activității de investigație și urmăririi penale.

Nu contestăm necesitatea fortificării capacității instituționale ale Serviciului Fiscal de Stat, însă luând în considerare că decizia care urmează a fi luată, categoric este una strategică, suntem convinși că aceasta urma să constituie obiectul de examinare al unui studiu sau a unei analize ex-ante care să identifice problema, obiectivul, a eventualelor opțiuni de soluționare a problemei sau de atingere a obiectivului și analiza efectelor sau consecințelor acestor opțiuni pînă la aprobarea deciziei. Cu alte cuvinte, analiza ex-ante nu este altceva decît o serie de pași logici care trebuie să fie urmați în procesul de luare a unei decizii de politică publică (crearea structurilor suplimentare cu atribuții de investigare și urmărire penală).

Potrivit pct.9 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat, Serviciul are următoarele atribuții:

„1) atribuții generale: [...] h) elaborează proiecte de acte cu caracter normativ și procedurile de aplicare a prevederilor referitoare la administrarea veniturilor bugetului public național date în competența sa, inclusiv exprimă poziția oficială a Serviciului Fiscal de Stat; [...]

m) elaborează proceduri și norme metodologice în domeniul său de activitate pentru structurile proprii și pentru contribuabili; [...]

t¹) efectuează controlul asupra respectării legislației fiscale în cadrul procesului de emitere, acordare, acceptare și rambursare a valorii tichetelor de masă; [...]

x) asigură aplicarea prevederilor cu caracter fiscal ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; [...]

2) atribuții în domeniul administrării fiscale: [...]

g) aplică, de sine stătător sau prin entitățile abilitate, modalitățile de executare silită și măsurile de asigurare a stingerii obligației fiscale și a altor plăți la bugetul public național potrivit legii;

h) definește, dezvoltă, implementează, furnizează și operează servicii specifice pentru contribuabili, de asemenea, eliberează acte permissive persoanelor fizice și juridice; [...]

j) emite decizii asupra cazurilor de încălcare fiscală stabilite în urma aplicării metodelor și surselor indirecte de estimare a obligațiilor fiscale; [...]

l) examinează contestații și emite decizii ca urmare a examinării acestora;

m) efectuează vizite fiscale și instituie posturi fiscale;

n) efectuează controlul fiscal, examinează cazurile de încălcare fiscală, aplică sancțiuni fiscale și emite acte administrative în scopul aplicării Codului fiscal; [...]

n⁴) efectuează alte tipuri de controale decât cele prevăzute de Codul fiscal nr.1163/1997, stabilite în sarcina Serviciului Fiscal de Stat prin acte normative; etc.”.

Mai mult ca atât, potrivit pct.9 subpct.4) din Regulament, Serviciului Fiscal de Stat dispune de un șir de atribuții în domeniul constatării infracțiunilor, și anume:

„a) reține făptuitorul;

b) ridică corpurile delictive;

c) solicită informațiile și documentele necesare pentru constatarea infracțiunilor;

d) citează persoane și obține de la ele declarații;

e) procedează la evaluarea pagubei;

f) efectuează orice alte acțiuni care nu suferă amânare, cu întocmirea proceselor-verbale în care se consemnează acțiunile efectuate și circumstanțele elucidate în vederea constatării infracțiunilor, în limitele normelor de procedură penală;

- g) cooperează cu instituțiile cu atribuții similare din alte state, în baza tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte sau pe bază de reciprocitate, precum și cu organismele internaționale, în scopul constatării infracțiunilor în limitele competenței sale;
- h) verifică legalitatea activităților desfășurate, existența și autenticitatea documentelor justificative în activitățile de producție și prestări de servicii ori pe durata transportului, depozitării și comercializării bunurilor, precum și aplică sigilii pentru asigurarea integrității bunurilor;
- i) constituie și utilizează baze de date necesare pentru constatarea infracțiunilor economico-financiare și altor fapte ilicite în domeniul fiscal;
- j) primește și înregistrează declarații, comunicări și alte informații privind infracțiunile și le verifică conform legislației;
- k) 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;
- l) stabilește identitatea administratorilor unităților controlate, precum și a oricăror persoane implicate în săvârșirea infracțiunilor constatate și solicită acestora explicații scrise, după caz;
- m) ridică documente, echipamente de casă și de control, precum și sisteme informaționale/computerizate de evidență, în condițiile Codului fiscal nr.1163/1997 și ale Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122/2003, solicită copii certificate de pe documentele originale, prelevează probe, eșantioane, mostre și alte asemenea specimene, solicită efectuarea expertizelor tehnice necesare finalizării acțiunilor de administrare fiscală;
- n) 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 către bugetul public național".

Drepturile acordate Serviciului Fiscal de Stat, pentru realizarea atribuțiilor enunțate mai sus, sunt:

-) să efectueze controale, vizite fiscale;
-) să ceară și să primească gratuit de la orice persoană informații, date, documente necesare pentru exercitarea atribuțiilor;
-) să deschidă și să examineze, să sigileze încăperile de producție, depozitele, spațiile comerciale și alte locuri;
-) să aibă acces la sistemul electronic/computerizat de evidență al contribuabilului și să ridice mijloacele tehnice care conțin aceste sisteme pentru a obține probe;
-) să pornească în instanțele judecătorești competente acțiuni contra contribuabililor;
-) anularea unor tranzacții și încasarea la buget a mijloacelor obținute din aceste tranzacții;
-) lichidarea întreprinderii, organizației în temeiurile stabilite de legislație și încasarea veniturilor obținute de acestea;
-) să solicite/să prezinte organelor competente din alte state informații despre activitatea contribuabililor, fără acordul acestora din urmă;
-) să utilizeze mijloacele speciale sonore și luminescente instalate pe unitățile de transport conform normelor stabilite; să intre sau să pătrundă, în modul stabilit de lege, utilizând, în caz de necesitate, mijloace speciale, în orice încăpere sau proprietate în scop de constatare a infracțiunilor economico-financiare conform competenței ori dacă, în baza unor date suficiente, se știe că în aceste localuri a fost comisă sau se comite o infracțiune economico-financiară;
-) să limiteze sau să interzică temporar circulația transportului și a pietonilor pe străzi și pe drumuri, precum și accesul persoanelor pe anumite porțiuni de teren sau spre anumite locuri în scop de asigurare a efectuării unor acțiuni de constatare a infracțiunilor;
-) să efectueze filmarea și înregistrarea audio a persoanelor reținute, să le fotografieze pentru cercetare comparativă sau identificare;
-) să întreprindă alte acțiuni prevăzute de legislația fiscală, etc.

Prin urmare, reieșind din 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, precum și exercitarea controlului asupra respectării legislației fiscale, asupra calculării corecte, vărsării depline și la timp la buget a sumelor obligațiilor fiscale, considerăm că atribuirea competențelor de investigare și urmarire penală Serviciului Fiscal de Stat excede esențial locul și rolului acestei entități publice.

În acest sens, reiterăm necesitatea efectuării unei analize ex-ante complexe a necesității și eficienței constituirii unor noi structuri cu atribuții de investigare și urmărire penală în componența Serviciului Fiscal de Stat, în cadrul căreia să fie examinate, analizate și expuse argumentele pro și contra. Tot aici, urmează să fie examinată și oportunitatea reorganizării organului de urmărire penală, din cadrul Serviciului Vamal, lărgirea competențelor acestuia sub aspect economic/fiscal, în schimbul multiplicării organelor de investigație/urmărire penală.

În concluzie, considerăm că pentru moment adoptarea proiectului este prematură și comportă riscuri de corupție, fiind necesară efectuarea analizei detaliate enunțate mai sus și prezentarea datelor suplimentare, pertinente și concludente, care ar justifica necesitatea ducerii până la capăt a procesului respectiv.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

În nota informativă autorul a menționat că implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, însă considerăm că instituirea unor subdiviziuni specializate în cadrul Serviciului Fiscal de Stat inevitabil va presupune anumite cheltuieli financiare. Respectiv, nota informativă necesită a fi completată cu informații ce țin de fundamentarea economico-financiară.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigo

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului se referă la extinderea atribuțiilor Serviciului Fiscal de Stat pentru combaterea infracțiunilor economice, prin acordarea competențelor de efectuarea a activității speciale de investigație și a urmăririi penale.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

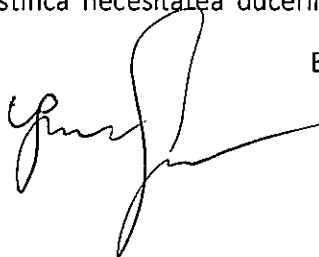
Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul fiscal; Codul de procedură penală; Legea nr.333/2006; Codul contravențional; Legea nr.59/2012) a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor, în scopul extinderii atribuțiilor Serviciilor Fiscal de Stat pentru combaterea infracțiunilor economice, prin acordarea competențelor de efectuare a urmăririi penale și a activității speciale de investigație.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Luând în considerare că decizia creării unor structuri noi, cu atribuții de efectuare a activității de investigație și urmăririi penale, este una strategică, suntem de părere că autorul urma să efectueze un studiu sau să întocmească analiza ex-ante, în cadrul căreia să fie analizate punctele forte, punctele slabe, oportunitățile, riscurile/amenințările creării structurilor prenotate. Totodată, urmează a fi examinată oportunitatea reorganizării organului de urmărire penală, din cadrul Serviciului Vamal, lărgirea competențelor acestuia sub aspect economic/fiscal, în schimbul multiplicării organelor de investigație/urmărire penală.

Concluzionând cele expuse mai sus, considerăm că în procesul de luare a unei decizii de politică publică (crearea structurilor suplimentare cu atribuții de investigare și urmărire penală) este imperativ necesară efectuarea analizei detaliate și prezentarea datelor suplimentare, pertinente și concludente, care ar justifica necesitatea ducerii până la capăt a procesului respectiv.

03.07.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal