

31.03.2017 nr. 809

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2 1478 din 27.03.2017

La nr.26-12/1-17-694/3751 din 20 martie 2017

dna V. Belous

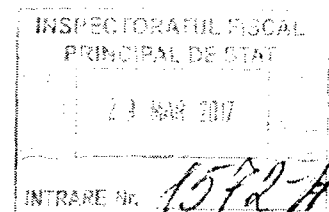
Ministerul Finanțelor

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului –3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



Ex: N. Cheptea
Tel: 022 257-308



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4008 din 27.03.2017

la proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (845/92, 1216/92, 146/94, 514/95, 550/95, 721/96, 1466/98, 489/99, 73/01, 440/2001, 461/01, 461/2001 etc.- reorganizarea organelor fiscale)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este Guvernul, autor nemijlocit Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02 aprilie 1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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.”*

Autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei, prin publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie, pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor la data de 15 februarie 2017.

Proiectul și nota informativă a acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor la data de 01 martie 2017, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să poată prezenta sau expedia recomandări la proiect.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Conform notei informative la proiect, scopul acestuia constă în *„ajustarea unor acte legislative, urmare a amendamentelor operate la Codul fiscal prin Legea nr.281/16 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, prin care s-a aprobat reorganizarea de la 1 aprilie 2017 a organelor fiscale”*. Astfel, cele 36 de organe fiscale existente vor fi unificate într-o singură persoană juridică – Serviciul Fiscal de Stat.

Totodată, prin proiect se aduc amendamente la Codul de executare în partea ce ține de procedura de executare de către Ministerul Finanțelor a documentelor executorii privind încasarea sumelor în bugetul de stat, precum și la Codul contravențional privind procedura de delegare a dreptului de examinare a cauzelor contravenționale funcționarilor publici din cadrul Serviciul Fiscal de Stat.

Implementarea proiectului va contribui la aplicarea corectă și uniformă a legislației fiscale.

Prin urmare, scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde prevederilor proiectului nemijlocit.

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

Prevederile proiectului promovează interesele contribuabililor privind asigurarea colectării depline și la termen a impozitelor și taxelor, a penalităților și amenzilor în bugetele de toate nivelurile.

Totodată, pentru a exclude riscul prejudicierii interesului public, în contextul procedurii de executare de către Ministerul Finanțelor a documentelor executorii de pe sentințele pe cauzele penale în partea încasării amenzii, confiscării speciale, precum și în partea acțiunii civile, se impune necesitatea respectării recomandării reflectate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *„nota informativă care 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; [...]"

Nota informativă conține principalele prevederi ce au impus elaborarea proiectului „ajustarea unor acte legislative, urmare a amendamentelor operate la Codul fiscal prin Legea nr.281/16 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, prin care s-a aprobat reorganizarea de la 1 aprilie 2017 a organelor fiscale” și finalitățile urmărite prin implementarea amendamentelor înaintate „aplicarea corectă și uniformă a legislației fiscale”, întrunind generic exigențele stabilite de prevederile art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.”

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În prevederile proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile altor acte în vigoare.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea Serviciului Fiscal de Stat care este responsabil de exercitarea atribuțiilor de administrare fiscală (executarea documentelor executorii de către Ministerul Finanțelor și delegarea dreptului de examinare a cauzelor contravenționale funcționarilor publici din cadrul Serviciul Fiscal de Stat).

Dat fiind faptul că proiectul nu conține suficiente norme de reglementare a procedurii de executare de către Ministerul Finanțelor a documentelor executorii de pe sentințele pe cauzele penale în partea încasării amenzii, confiscării speciale, precum și în partea acțiunii civile, există riscul prejudicierii interesului statului, prin neexecutarea documentelor executorii de pe cauzele enunțate mai sus, iar ca impact neacumularea veniturilor în bugetul de stat.

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, intervenind în contextul asigurării realizării conforme a prevederilor art.107 alin.(2) al Constituției RM, potrivit cărora „În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative”.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	<p>Art.XXI, art.42 alin.(2) Codul de executare se exclude</p> <p>Articolul 42 alin(2) Părțile în procedura de executare</p> <p>[...] (2) În cazul în care sumele se încasează în beneficiul statului, calitatea de creditor o exercită Ministerul Finanțelor prin intermediul organelor fiscale teritoriale.</p>		
	<p>Obiecții:</p> <p>Prin excluderea normei care instituie obligativitatea Ministerului Finanțelor de a avea calitatea de creditor în cazul executării documentelor executorii a căror mijloace financiare se încasează în beneficiul statului și trecerea obligației date către persoana juridică - agenți constatatori care au emis documentul executoriu se vor admite interpretări abuzive și discreționare, întrucât nu este prevăzută procedura de executare a sumelor de pe sentințele pe cauzele penale în partea încasării amenzii, confiscării speciale, precum și în partea acțiunii civile (potrivit art.11 lit.c) din Codul de executare), care, de fapt, țin de competența Ministerului Finanțelor, potrivit reglementărilor statuate în Titlul V „Administrarea Fiscală” Capitolul 9 „Executarea silită a obligației fiscale” din Codul fiscal.</p> <p>În aceste condiții se creează o lacună de drept și o ambiguitate administrativă ce ține de procedura de executare de către Ministerul Finanțelor a documentelor executorii privind încasarea sumelor de pe sentințele pe cauzele penale, încasarea amenzii, confiscării speciale, precum și în partea acțiunii civile, ceea ce ar prejudicia interesul public, prin neacumularea veniturilor la bugetul de stat.</p>		
	<p>Recomandarea:</p> <p>De prevăzut expres procedura de executare de către Ministerul Finanțelor a documentelor executorii de pe sentințele pe cauzele penale în partea încasării amenzii, confiscării speciale, precum și în partea acțiunii civile.</p>		
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="268 1793 804 2036"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună în drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar </td> <td data-bbox="809 1793 1422 2036"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună în drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună în drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale 		

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor în scopul ajustării unor acte legislative, urmare a amendamentelor operate la Codul fiscal prin Legea nr.281/16 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, prin care s-a aprobat reorganizarea de la 1 aprilie 2017 a organelor fiscale.

Proiectul conține carențe la procedura de executare de către Ministerul Finanțelor a documentelor executorii de pe sentințele pe cauzele penale în partea încasării amenzii, confiscării speciale, precum și în partea acțiunii civile.

Prin urmare, redacția proiectului necesită a fi revizuită prin prisma obiecției expuse în raportul de expertiză anticorupție.

27 martie 2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Natalia Cheptea, inspector principal

