



Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Proiectul Legii taxei de stat necesită o revizuire esențială

Considerații generale despre Proiect

La sfârșitul anului trecut, a fost aprobat în prima lectură proiectul Legii taxei de stat. Proiectul conține prevederi referitoare la:

- taxa de stat;
- taxa de timbru;
- obiectul impunerii cu taxă de stat;
- cuantumurile taxei de stat;
- valoarea acțiunii în instanța de judecată;
- plata taxei de stat suplimentare;
- scutirea de la plata taxei de stat;
- amânarea și eșalonarea plății taxei de stat;
- modul de plată a taxei de stat;
- restituirea taxei de stat;
- răspunderea pentru corectitudinea încasării taxei de stat;
- organele care efectuează verificarea corectitudinii încasării taxei de stat.

În fond, prin Proiect, se urmărește sporirea veniturilor publice, inclusiv a veniturilor instanțelor judecătorești, prin majorarea cuantumurilor taxelor de stat, introducerea unor noi categorii de taxe de stat, introducerea taxei de timbru. Impactul Proiectului ar putea fi sub nivelul estimat de către autor. Ca efect, Proiectul va descuraja accesarea de către public a serviciilor publice impuse cu taxe nejustificate și excesive.

Mai mult decât atât, este regretabilă viziunea autorului care tratează serviciile publice, în exclusivitate, din perspectiva obținerii de venit. Prestarea serviciilor publice nu ar trebui să fie privită ca activitate de formare a bugetului public. Tratarea serviciilor publice în asemenea parametri este periculoasă, distorsionând valorile de bază într-o societate democratică.

Proiectul suscită mai multe probleme, necesitând o revizuire esențială. În acest exercițiu, Parlamentul ar trebui să respecte regulile procesului legislativ.

În cele ce urmează, sunt expuse cele mai esențiale obiecții și recomandări.

Proiectul a fost aprobat în prima lectură cu încălcarea exigențelor procesului de legiferare

Proiectul Legii taxei de stat a fost înregistrat pe rolul Parlamentului la 27 decembrie 2022, pentru a fi dezbătut și aprobat în prima lectură la 29 decembrie 2022.¹ Astfel, Proiectul a fost promovat cu încălcarea regulilor esențiale ale procesului de legiferare.

În primul rând, nu s-a respectat termenul de 15 zile lucrătoare de la data plasării Proiectului pe pagina-web a Parlamentului, termen care ar fi trebuit oferit organizațiilor societății civile pentru a veni cu contribuții la Proiect, în condițiile pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373/2005.

În al doilea rând, Proiectul a fost dezbătut în lipsa avizelor comisiilor parlamentare permanente, avizului Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului, avizului Guvernului, expertizei anticorupție. Evident, nici deputații nu au reușit să înainteze amendamente la Proiect înainte de dezbaterile Proiectului în prima lectură, drept de care ar fi trebuit să beneficieze necondiționat în conformitate cu art. 59 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

¹ A se vedea link-ul:

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6318/language/ro-RO/Default.aspx>

În al treilea rând, consultarea publică a Proiectului a fost organizată și desfășurată după aprobarea în prima lectură, astfel încălcându-se consecutivitatea prescrisă de Regulamentul Parlamentului. Reglementările privind organizarea de către comisia permanentă sesizată în fond a procedurilor de consultare publică se conțin în art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, după reglementările ce țin de desemnarea comisiei permanente sesizate în fond (art. 49 din același act), însă înainte de cele referitoare la:

- soluționarea conflictelor de competență între comisii (art. 50);
- întocmirea raportului sau avizului comun al comisiilor (art. 51);
- avizarea proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative de către Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului (art. 54);
- înscrierea proiectelor de acte legislative pe ordinea de zi și transmiterea către deputați și autori a raportului comisiei sesizate în fond și a avizelor (art. 57);
- avizarea de către Guvern a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative (art. 58);
- înaintarea amendamentelor la proiectele de acte legislative (art. 59);
- dezbaterile proiectelor de legi în prima lectură (art. 61).

Ar fi preferabilă promovarea proiectelor de asemenea anvergură prin intermediul Guvernului

Proiectul a fost înaintat, cu titlu de inițiativă legislativă, de către un grup de deputați, fapt care, în general, corespunde art. 73 din Constituția Republicii Moldova.

Totuși, este de remarcat că ar fi preferabilă promovarea proiectelor de asemenea anvergură prin intermediul Guvernului. În virtutea art. 23 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative pot fi inițiate de către subiecții abilitați, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora. Domeniile reglementate prin Proiect fac parte din domeniile de activitate ale Guvernului, stipulate în art. 4 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern.

De fapt, Proiectul ține de competența Ministerului Justiției, în virtutea pct. 6 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017, dar și a Ministerului Finanțelor, în temeiul pct. 6 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 696/2017.

Proiectul nu este suficient de fundamentat

Potrivit autorului, prin Proiect se urmărește implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. În pofida celor invocate de către autor, Proiectul nu derivă, nemijlocit, din Strategie, dar nici nu este prevăzut expres de Planul de acțiuni.

Autorul susține că, pentru exercitarea activității autorităților publice, este necesară alocarea anumitor mijloace financiare din bugetul de stat. Statul își asumă aceste cheltuieli, care acoperă achitarea salariilor salariaților, întreținerea și repararea sediilor instituțiilor publice, procurarea de echipament etc. În vederea compensării, unele cheltuieli trebuie să fie puse în sarcina persoanelor fizice și juridice care se adresează la aceste autorități publice. În prezent, relațiile juridice privind plata taxei de stat sunt reglementate de Legea taxei de stat, nr. 1216/1992, lege care, din cele sugerate de către autor, este depășită de realități. Astfel, insistă autorul, Proiectul va repara deficiențele normative în materie, prin substituirea Legii nr. 1216/1992 cu o nouă lege în domeniu. Este regretabilă neglijarea de către autor a faptului că bugetul de stat se formează din contribuțiile cetățenilor. Astfel, invocarea faptului că cetățenii trebuie să-și asume o parte din cheltuielile administrației publice, restul fiind acoperite, în exclusivitate, de către stat, nu este tocmai corectă.

Proiectul necesită fundamentare suplimentară. Contrar art. 25 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Proiectul nu a fost precedat de efectuarea studiilor de cercetare. În condițiile normelor citate, elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul necesității sau lipsei acesteia privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a relațiilor social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene. În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație.

În speță, Proiectul va avea impact asupra bugetului, dar și asupra activității de întreprinzător, fiind esențială supunerea Proiectului expertizelor de rigoare, în special expertizei grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător (art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative), precum și expertizei financiare (art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative).

De asemenea, este imperativ avizul Guvernului asupra Proiectului, prevăzut de art. 32 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Este de menționat că, în conformitate cu art. 131 alin. (4) din Constituție, 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 către Guvern.

Specificarea categoriei legii este o condiție obligatorie

Contrar art. 44 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, clauza de adoptare nu specifică categoria legii din Proiect.

Proiectul necesită o regândire din perspectiva elementelor constitutive

În sensul art. 41 din Legea nr. 100/2017, actul normativ este format din următoarele elemente constitutive:

- denumire;
- preambul;
- clauza de adoptare, iar pentru proiectele cu sigla „UE” – și clauza de armonizare;
- dispoziții generale;
- dispoziții de conținut;
- dispoziții finale;
- dispoziții tranzitorii;
- anexe;
- formula de atestare a autenticității actului.

Prevederile Proiectului necesită o reconsiderare din perspectiva elementelor constitutive, în special în partea ce ține de dispozițiile generale, care, în condițiile art. 45 din Legea nr. 100/2017, trebuie să cuprindă prevederi ce:

- determină obiectul, scopul și domeniul de aplicare;
- orientează întreaga reglementare;
- explică termeni (noțiuni) și definesc concepte.

Proiectul conține prevederi care vor îngradi accesul la justiție

Proiectul distinge două categorii de taxe obligatorii pentru achitare de către beneficiari ai anumitor servicii publice: taxă de stat și taxă de timbru.

În sensul art.1, taxa de stat este suma percepută de către organele de stat, împuternicite special pentru acest fapt, de la persoanele fizice și juridice, în ale căror interese sunt exercitate acțiuni sau eliberate documente de importanță juridică. Taxa de stat se face venit la bugetul de stat. În cazul procedurilor judiciare, în conformitate cu art. 3 alin. (1) lit. a), se impune cu taxă de stat, fiecare acțiune, cerere sau act de procedură efectuat în primă instanță cât și în căile de atac, pentru cererile de contestare a acțiunilor executorului judecătoresc, precum și pentru eliberarea de către instanța judecătorească a copiilor (duplicatelor) de pe documente, conform Anexei nr. 1.

Taxa de timbru, în sensul art. 2 alin. (1), este suma percepută la contul instanței de judecată, de la persoanele fizice și juridice, pentru toate cauzele civile, de contencios administrativ, precum și pentru contestațiile împotriva procesului-verbal și deciziilor agenților constatatori în procesele contravenționale. În cauzele specificate se impune cu taxă de timbru fiecare acțiune, cerere sau act de procedură efectuat în primă instanță cât și în căile de atac. Taxa de timbru constituie 200 lei și este nesusceptibilă de scutire, amânare sau eșalonare. Evident, introducerea obligativității taxei de timbru, novație a proiectului, scumpește procedurile judecătorești pentru justițiabili, fapt care ar putea să-i descurajeze în accesarea justiției în vederea revendicării drepturilor sale legitime.

Mai mult decât atât, pentru mai multe categorii de cetățeni, în special a celor social vulnerabile, ar putea constitui o barieră în accesul la justiție nu numai introducerea instituției taxei de timbru, dar și majorarea mai multor taxe de stat, precum și extinderea percepției taxelor de stat în cauzele de contencios administrativ și în cauzele contravenționale, cauze în care, tocmai, se deplâng acțiunile/actele autorităților publice.

În aceeași ordine de idei, este discutabilă și o altă inovație introdusă prin Proiect – perceperea taxelor pentru unele cereri procesuale, cum ar fi cererea de strămutare a cauzei, cererea de amânare, cererea de recuzare a judecătorului. Or, taxarea acestora ar putea descuraja părțile la proces să-și pună în uz drepturile procedurale de care ar trebui să dispună necondiționat. O cerere de strămutare ar putea fi imperativă în corectarea unei eventuale erori produse – reținerea cauzei spre examinare de către

o instanță contrar competenței. O cerere de amânare nu neapărat este nefondată, cea nefondată putând fi sancționată prin neadmiterea acesteia, scoaterea cererii de pe rol, examinarea cauzei în absența părții, amendă judiciară (cu titlu de exemplu, a se vedea art. 206 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225/2003 – Efectele neprezentării în ședință de judecată a părților și a reprezentanților). În sfârșit, instituția recuzării rămâne importantă din perspectiva integrității, credibilității și siguranței procesului judiciar, iar taxarea cererilor de recuzare va aduce atingere acestor principii.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, accesul la justiție este grav afectat atunci când persoanei i se refuză accesul la justiție pentru motivul neachitării taxei de stat, taxa de stat fiind excesivă în raport cu posibilitățile financiare ale persoanei (a se vedea cauzele Clionov versus Moldova, Malahov versus Moldova, SRL „Tudor Comerț” versus Moldova).

În acest context, prevederile Proiectului urmează a fi examinate minuțios din perspectiva oportunității și proporționalității.

Menținerea unor categorii de taxe de stat este discutabilă

În pofida faptului, că autorul insistă asupra faptului că, prin Proiect, taxa de stat se conformează realităților, nu au fost reconsiderate taxele de stat pentru servicii care, urmare a reformelor, se prestează de persoane de drept privat. Cu titlu de exemplu, nu este clar care cheltuieli bugetare sunt acoperite prin taxele de stat pentru actele notariale îndeplinite de către notari, dacă, în condițiile art. 32 alin. (5) din Legea nr. 1453/2002 cu privire la notariat, cheltuielile aferente exercitării activității de notariat, asigurării ei tehnico-materiale, arendei și întreținerii biroului notarial, plății pentru serviciile personalului tehnic angajat, sunt acoperite din mijloacele permise de notar pentru servicii notariale.

Proiectul conține prevederi discriminatorii

Proiectul este și unul discriminatoriu. Cu titlu de exemplu, în conformitate cu art. 2 alin. (2) din Proiect, nu se percepe taxă de timbru de la autoritățile publice și instituțiile publice în acțiunile care au ca obiect venituri publice, pe când cetățenii nu se bucură de scutiri chiar dacă ar putea să se afle în cazuri de extremă vulnerabilitate. La fel, pornind de la prevederile din pct. 1.7 din Anexa nr. 2, sunt scutite de la plata taxei de stat în instanțele judecătorești, autoritățile publice centrale, organele centrale de specialitate ale administrației publice, Curtea de Conturi și organele subordonate lor, finanțate de la bugetul de stat, precum și autoritățile

administrației publice locale, la înaintarea acțiunilor și la contestarea hotărârilor instanțelor judecătorești, inclusiv în cauzele examinate în procedură de contencios administrativ, indiferent de calitatea lor procesuală.

Termenul-limită de restituire a taxei de stat este excesiv de extins

În conformitate cu art. 10, restituirea taxei de stat se efectuează de către Serviciul Fiscal de Stat prin intermediul Trezoreriei de Stat, în termen de cel mult un an de la data emiterii încheierii. Termenul este nejustificat de extins, urmând a fi revizuit.

De altfel, cu referire la art. 10, este de recomandat reexaminarea acestuia din perspectiva structurii prescise de art. 51 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Articolul este divizat în alineate, care urmează a fi însemnate succesiv cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, luate între paranteze rotunde. Alineatul poate fi divizat în litere, care sunt însemnate succesiv cu litere latine mici, urmate de o paranteză.

Este necesară obligarea Guvernului să înainteze propuneri de modificare a cadrului normativ conex

La art. 13 este necesară obligarea Guvernului să elaboreze și să promoveze propunerile de modificare a cadrului normativ conex, pornind de la prevederile Proiectului. Or, Proiectul conține mai multe norme de procedură, care trebuie să se regăsească în legislația specială procesuală.

Modul de calcul al unor taxe necesită a fi clarificat

Cu referire la punctele 2 și 12 din Anexa nr. 1, este necesară clarificarea bazei, de la care pornește calculul taxelor exprimate în procente.

Este necesară întitularea anexelor

Proiectul cuprinde două anexe, care urmează a fi întitulate.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

Tel. 069646492,
022 20-34-85

E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md