



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2- 5942 din 19.10, 2022

La nr. 368 din 29 septembrie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind importul unui mijloc de transport.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8255 din 10.10.2022

**la proiectul de lege privind importul unui mijloc de transport (autoturism
marca FIAT DOBLO, cu n/î DR 537 TM, a.f. 2009, acordat cu titlul gratuit
(donație) de către Consiliul Magistral Misericordia Castelfiorentino,
Republica Italiană, Primăriei sat. Puhoi)**

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, 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 cu privire la 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."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative,

fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Proiectul de lege specifică derogarea de la prevederile Codului vamal al Republicii Moldova nr. 1149/2000, ale Codului fiscal nr. 1163/1997, ale Legii nr. 172/2014 privind aprobarea Nomenclurii combinate a mărfurilor și ale Legii nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal și va permite, cu titlu de excepție, Primăriei satului Puhoi, raionul Ialoveni, plasarea sub regim vamal de import a mijlocului de transport, categoria autoturism de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009, înregistrat la data de 09 01 2009 în baza certificatului de înregistrare BQ 0409397, acordat cu titlu gratuit (donație) de către Consiliul Magistral Misericordia Castelfiorentino, Republica Italiană, cu scutirea de plata drepturilor de import, fără drept de înstrăinare.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune scutirea de la plata drepturilor de import, fără drept de înstrăinare, a unui mijloc de transport de categorie autoturism, de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009, în vederea exploatării acestuia pentru necesitățile autorităților administrației publice locale (Primăria satului Puhoi, raionul Ialoveni), în special, pentru a facilita transportarea persoanelor cu nevoi speciale de deplasare.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a consolida autonomia financiară a autorității administrației publice locale (Primăria satului Puhoi, raionul Ialoveni), prin scutirea de la plata drepturilor de import a unui mijloc de transport de categoria autoturism, de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009, acordat cu titlu gratuit (donație) de către Consiliul Magistral Misericordia Castelfiorentino, Republica Italiană.

Cu toate acestea, urmare a analizei cadrului normativ pertinent din domeniul activității vamale, se subliniază incidența prevederilor art.31 alin.(1) din Codul vamal, care prescrie exigențe pentru regimul vamal de import, potrivit cărora, mărfurile introduse pe teritoriul vamal primesc statutul de mărfuri puse în liberă circulație **numai după ce sunt plătite drepturile de import și sunt aplicate măsurile de politică economică**, însă nefiind prevăzută vreo excepție, de a fi scutite de la plata drepturilor de import, autovehiculele introduse pe teritoriul vamal în calitate de ajutor cu titlu gratuit (donații) acordate autorităților administrației publice centrale, locale și instituțiilor publice întru satisfacerea funcțiilor acestor entități publice.

Legislația pertinentă din domeniul vamal prevede scutirea de la plata drepturilor de import doar pentru o categorie cu destinație specială a mijloacelor de transport, și anume, pentru transportarea persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, pentru scopuri medicale și stingerea incendiilor, curățarea străzilor, împrăștiat materiale, colectarea deșeurilor (art.28 lit.z) din Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal, art.20 alin.(4¹) din Codul vamal, art.103 alin.(9⁶) din Codul fiscal).

Rezultă că, mijloacele de transport acordate entităților publice, cu titlu gratuit (donație), la introducerea pe teritoriul vamal, necesită plata drepturilor de import conform prevederilor incidente regimului vamal de import.

Totodată, art.6 alin.(8) lit.c) din Codul fiscal, statuează respectarea principiului echității fiscale – **tratare egală a persoanelor fizice și juridice**, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei **sarcini fiscale egale**, la stabilirea și colectarea impozitelor și taxelor.

În acest context, se subliniază că o astfel de practică a scutirilor de la plata drepturilor de import va putea genera o eventuală discriminare a altor subiecți aflați într-o situație juridică similară care se conformează legislației naționale prin prisma achitării drepturilor de import, ceea ce va determina o inechitate fiscală în privința contribuabililor și va impulsiona înaintarea solicitărilor de acest gen.

Înseși faptul că legea vamală și fiscală nu prevede posibilitatea derogării de la normele acestora, iar careva proceduri administrative cu privire la promovarea unor astfel de inițiative nu există, comportă un potențial de corupție, care trebuie de evitat, prin reglementări a derogărilor și procedurilor, astfel încât orice contacte dintre persoanele cointeresate să comporte caracter oficial, bazat pe atribuții și competențe prevăzute de lege.

Prin urmare, menținerea practicii respective constituie o sursă potențială a apariției raporturilor părtinitoare, ceea ce prezintă un risc de corupție.

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 textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

I.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*”.

Deși în nota informativă aferentă proiectului de lege se menționează că, „[...] *proiectul nu implică costuri financiare directe, [...] bugetul de stat este afectat nesemnificativ în mod indirect.*” totuși scutirea de la plata drepturilor de import pentru mijloc de transport de categoria autoturism, de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009, acordat cu titlu gratuit (donație) de către Consiliul Magistral Misericordia Castelfiorentino, Republica Italiană, va avea drept efect diminuarea încasărilor la bugetul de stat.

Astfel, proiectul are un impact bugetar, în sensul neîncasării plăților pentru drepturile de import (taxa pentru procedurile vamale, accizele și orice alte sume care se cuvin statului la importul de mărfuri, încasate de organul vamal în conformitate cu legislația). În acest sens, art.5 alin.(33) din Codul fiscal, prevede că „*Facilitate (înlesnire) fiscală - suma impozitului sau taxei nevărsată la buget sub formele*

stabilite la art.6 alin.(9) lit.g)."

Această constatare rezultă și din prevederile alin.(10) art.6 Cod Fiscal „*Impozitele și taxele percepute în conformitate cu prezentul cod și cu alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta reprezintă surse de venituri ale bugetului de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale*”.

De asemenea este relevant art.7 alin.(2) din Codul fiscal, care stipulează că: „*Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale*”.

De regulă, scutirile și facilitățile acordate la plata drepturilor de import nu au impact pozitiv asupra economiei, acestea deseori generând o concurență neloială față de importatorii de mijloace de transport care achită drepturile la import, deoarece introducerea mijloacelor de transport în regim facilitat vine să scutească unele categorii de contribuabili de plata drepturilor de import, ceea ce nu asigură plenitudinea percepției drepturilor de import.

Pe de altă parte, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*”.

Pe cale de consecință, întru asigurarea adoptării proiectului de lege este necesar ca reglementările propuse să fie acceptate de Guvern, precum și operarea concomitentă a modificărilor corespunzătoare la bugetul de stat, pentru garantarea aplicării facilităților fiscale.

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 „*textul 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 nr.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 normative în vigoare.

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

Proiectul nu conține reglementări care să vizeze nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Totuși, adoptarea proiectului va implica activitatea organelor vamale și fiscale responsabile de aplicarea dispozițiilor aferente scutirii de la plata drepturilor de import pentru mijlocul de transport de categoria autoturism, de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009, acordat cu titlu gratuit (donație) de către Consiliul Magistral Misericordia Castelfiorentino, Republica Italiană.

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

- 1 -
<p>Art.I din proiectul de lege -</p> <p>I. Prin derogare de la prevederile Codului vamal al Republicii Moldova nr. 1149/2000, ale Codului fiscal nr. 1163/1997, ale Legii nr. 172/2014 privind aprobarea Nomenclurii combinate a mărfurilor și ale Legii nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal, se permite, cu titlu de excepție, Primăriei satului Puhoi, raionul Ialoveni, plasarea sub regim vamal de import a mijlocului de transport, categoria autoturism de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009, înregistrat la data de 09 01 2009 în baza certificatului de înregistrare BQ 0409397, acordat cu titlu gratuit (donație) de către Consiliul Magistral Misericordia Castelfiorentino, Republica Italiană, cu scutirea de plata drepturilor de import, fără drept de înstrăinare.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Norma propusă atestă un grad de vulnerabilitate la corupție în partea ce ține de lipsa specificării poziției tarifare incidente clasificării mijlocului de transport propus introducerii pe teritoriul vamal, cu scutirea de la plata drepturilor de import.</p> <p>Astfel, analiza dispozițiilor cuprinse în Legea nr.172/2014 privind aprobarea Nomenclurii combinate a mărfurilor, indică pozițiile tarifare incidente anumitor categorii de autovehicule, fiind astfel incertă și dificilă identificarea poziției tarifare aplicabile mijlocului de transport ce constituie obiectul de reglementare propus derogării de la prevederile legale care stabilesc regulile generale și speciale cu privire la introducerea și plasarea sub regim vamal de import a mijloacelor de transport.</p> <p>În plus, în scopuri juridice, aferent pozițiilor tarifare stabilite în Legea nr.172/2014, se distinge clasificarea</p>

acestora în subpoziții.

Așadar, la Capitolul 87 al Legii nr.172/2014, sunt stipulate categoriile de vehicule terestre, altele decât materialul rulant de cale ferată și tramvai, părți și accesorii ale acestora, fiind cele, eventual, la care, se poate încadra mijlocul de transport de categorie autoturism, de marca FIAT DOBLO, cu numărul de înmatriculare DR 537 TM, anul fabricării 2009.

Or, în dependență de poziția tarifară aplicabilă, cadrul normativ regulator stabilește regulile ce se impun la importul mărfurilor introduse pe teritoriul vamal (art.31 alin.(1) Cod vamal), respectiv, și a tratamentului tarifar preferențial (art.32 alin.(1) Cod vamal) în raport cu unele categorii de mărfuri.

La rândul său, art.20 alin.(4¹) din Codul Vamal, statuează regimul vamal de import aplicabil unor categorii de mijloace de transport care beneficiază de facilități fiscale și vamale.

De asemenea, pct.2 din Legea nr.172/2014, prevede că: „*La calcularea mărimii taxelor vamale vor fi luate în considerare scutirile prevăzute de art.28 al Legii nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal. Tratamentul tarifar favorabil și preferențial se va aplica în corespundere cu art.27 al legii menționate.*”

Respectiv, art.28 al Legii nr.1380/1997, indică la mărfurile care sunt scutite de la plata taxei vamale, iar art. 27 alin.(2) din aceeași lege prevede că: „Facilitățile tarifare se stabilesc prin prezenta lege și nu pot avea caracter individual, cu excepția cazurilor prevăzute la art.28.”

În contextul celor expuse *supra*, se reține caracterul lacunar al specificării poziției tarifare incidente clasificării mijlocului de transport, fapt care poate determina organele vamale și fiscale să interpreteze în mod extensiv reglementarea propusă în favoarea unor interese personale sau de grup, ceea ce creează condiții pentru insecuritate juridică în raporturile ce țin să reglementeze perceperea drepturilor de import.

Acest aspect este necesar pentru a asigura o coerență și transparență în ceea ce privește excepționalitatea reglementării propuse, fără să fie admis vreun echivoc în politica de acordare și utilizare a facilităților fiscale și vamale, cât și cauzarea unui eventual prejudiciu interesului public. În acest sens, acordarea facilităților respective constituie o derogare de la sistemul impozitelor și taxelor de stat și, de fapt, o excepție de la obligația generală prevăzută de art.58 din Constituție, ceea ce determină că, pe lângă diminuarea veniturilor real achitate în bugetul public național, să fie periclitată esența statului de drept. Or, plata drepturilor de import constituie principala sursă de venit pentru bugetul de stat.

De altfel, art.6 alin.(8) lit.c) din Codul fiscal prescrie perceperea impozitelor și taxelor în baza principiului echității fiscale, care presupune tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

Recomandări:

Specificarea poziției tarifare concrete la care se atribuie mijlocul de transport propus introducerii pe teritoriul vamal, cu scutirea de la plata drepturilor de import.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și are drept obiectiv introducerea în țară și plasarea în regim vamal de import a unui mijloc de transport cu scutirea de plata drepturilor de import și, fără drept de înstrăinare.

Astfel, se atestă necesitatea completării notei informative cu argumente concludente care să descrie impactul economico-financiar asupra finanțelor publice, în sensul indicării mărimii constituante a drepturilor de import calculat, la acordarea scutirii pentru mijlocul de transport propus a fi introdus pe teritoriul vamal al Republicii Moldova, care ar putea constitui sursă de venit la bugetul de stat.

Deși prin proiect se promovează interesul public de a asigura exploatarea mijlocului de transport acordat cu titlu gratuit (donație), pentru necesitățile autorităților administrației publice locale (Primăria satului Puhoi, raionul Ialoveni), totuși, reglementarea lacunară a poziției tarifare riscă crearea unor condiții prielnice pentru exponenții publici de a comite acte de corupție în legătură cu aplicarea facilităților fiscale și vamale.

Adițional, se reține faptul că tendința promovării unor astfel de inițiative riscă să stimuleze subiecții de drept în eludarea de la cadrul legal pertinent privind plata drepturilor de import. În astfel de circumstanțe, se creează premise legale de a fi promovate în mod constant asemenea inițiative, deși ele contravin sensului statului de drept și obligației generale de contribuție prevăzute la art.58 din Constituție. În context, este necesar să se asigure aplicarea uniformă, transparentă și nediscriminatorie a reglementărilor privind încasarea drepturilor de import, întru a garanta interesul public general, luând în considerare faptul că legislația națională nu conține norme exprese care să prevadă ordinea aplicării excepțiilor vamale și fiscale, reguli care, fiind aplicate uniform ar crea ambianța consolidării statului de drept și evitării admiterii abuzurilor de autoritățile publice în legătură cu aplicarea facilităților fiscale și vamale.

Mai mult, având în vedere că proiectul are un impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat (scutirea de la plata drepturilor de import), aprobarea acestuia în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora: „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

10.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal



