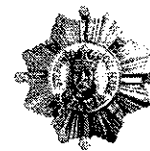




**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



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



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

Nr. 06/2-S332 din 12.10.2022

La nr. 361 din 23.09.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul vamal nr.95/2021, Codul vamal nr.1149/2000, Codul fiscal nr.1163/1997, art.28 din Legea nr.1380/1997 și anexa nr.1 din Lege anr.160/2011).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2472</u>
"13"	<u>10</u> 2022
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8258 din 11.10.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul vamal nr.95/2021, Codul vamal nr.1149/2000, Codul fiscal nr.1163/1997, art.28 din Legea nr.1380/1997 și anexa nr.1 din Legea nr.160/2011)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit sunt Deputați 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că *„Scopul prezentului proiect de lege este promovarea principiului de echitate fiscală prin asigurarea unui tratament echitabil cu aplicarea impozitelor asupra mărfurilor ce sunt comercializate pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv amplasate în zonele vamale ale Republicii Moldova”*.

Astfel, potrivit proiectului se propune *„anularea regimului duty-free pe întreg teritoriul Republicii Moldova, lucru care va asigura și venituri suplimentare la buget într-o perioadă cu provocări economice”*.

În acest sens, în nota informativă se menționează că *„Principalele prevederi ale proiectului de lege constau în abrogarea facilităților fiscale, scutirilor de taxe vamale, TVA și accize a mărfurilor comercializate în regim duty-free. În acest sens vor fi operate modificările legislative necesare la Codul Vamal și Fiscal, la Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător”*.

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

Potrivit autorului, proiectul promovează interesul public manifestat prin *„asigurarea unei echități fiscale pentru contribuabili și diminuarea pierderilor bugetare din neîncasarea impozitelor și taxelor la buget prin existența prevederilor ce oferă scutire pentru mărfurile ce sunt comercializate în zonele de control vamal”*.

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”*.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, nota informativă nu face referință la faptul dacă intervențiile normative propuse nu pot fi calificate de unii subiecți ai legii ca fiind ingerințe în activitatea de întreprinzător.

În acest sens, nota informativă nu face nici o referință la Legea nr.81/18.03.2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător.

Astfel, nu se menționează în notă dacă proiectul este corelat cu normele din lege care reglementează

nediscriminarea investițiilor în ceea ce privește acordarea de facilități (fiscale și vamale); protejarea investițiilor, precum și transparența în elaborarea și promovarea actelor legislative și normative care pot afecta în mod direct sau indirect investițiile.

În altă ordine de idei, autorul menționează în nota informativă că „Este de menționat că proiectul dat propune anularea însăși a regimului vamal „duty-free” nu și eliminarea punctelor comerciale de la punctele de trecere a frontierei. Acestea vor putea opera în continuare, cu achitarea integrală a tuturor impozitelor și taxelor, fără excepții”, or, în acest caz, în opinia noastră, urmează a se demonstra egalitatea oricărei persoane care dorește să activeze în punctele de trecere a frontierei.

Astfel, în notă nu se menționează cum va fi asigurat dreptul oricărui agent economic cointerestat să activeze pe teritoriul vamal desfășurându-și activitatea de întreprinzător. Pentru a nu crea controverse privind desfășurarea activității de întreprinzător pe teritoriul vamal, autorul urmează să nuanțeze acest aspect în nota informativă.

În acest sens, nota informativă urmează să fie completată cu aspectele menționate supra pentru a asigura un caracter justificativ normelor proiectului.

Totodată, o evaluare ex-ante a impactului asupra desfășurării activității economice în condițiile proiectului urmează a fi efectuată prin prisma asigurării tratării într-o manieră justă și echitabilă a tuturor solicitanților care vor dori să activeze în zona vamală desfășurând activitate de întreprinzător.

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*”.

În nota informativă autorul menționează că „Proiectul nu va necesita cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat și nu se anticipează dificultăți în implementarea acestuia, ba mai mult, abrogare unor facilități fiscale nejustificate va contribui la asigurarea unei echități fiscale pentru contribuabili și diminuarea pierderilor bugetare din neîncasarea impozitelor și taxelor la buget prin existența prevederilor ce oferă scutire pentru mărfurile ce sunt comercializate în zonele de control vamal, de care beneficiază câțiva agenți economici”.

Cu toate că în notă se menționează aspectul financiar al proiectului, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „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”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

Considerăm că nota informativă urmează să fie completată prin analiza impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării

beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ".

Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18.01.2019 a fost aprobată Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica, analiza și compara opțiunile.

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 reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acesta.

Normele nu atribuie competențe excesive și discreționare în exercitarea atribuțiilor entităților respective.

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

În nota informativă se menționează că *„Scopul prezentului proiect de lege este promovarea principiului de echitate fiscală prin asigurarea unui tratament echitabil cu aplicarea impozitelor asupra mărfurilor ce sunt comercializate pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv amplasate în zonele vamale ale Republicii Moldova”*.

Astfel, potrivit proiectului, se propune *„anularea regimului duty-free pe întreg teritoriul Republicii Moldova, lucru care va asigura și venituri suplimentare la buget într-o perioadă cu provocări economice”*.

În acest sens, în nota informativă se menționează că *„Principalele prevederi ale proiectului de lege constau în abrogarea facilităților fiscale, scutirilor de taxe vamale, TVA și accize a mărfurilor comercializate în regim duty-free. În acest sens vor fi operate modificările legislative necesare la Codul Vamal și Fiscal, la Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător”*.

Deși proiectul nu conține factori de risc care să genereze apariția manifestărilor de corupție, considerăm că nota informativă nu face referință la faptul dacă intervențiile normative propuse nu pot fi calificate de unii subiecți ai legii ca fiind ingerințe în activitatea de întreprinzător.

În acest sens, nota informativă nu face nici o referință la Legea nr.81/18.03.2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător. Astfel, nu se menționează în notă dacă proiectul este corelat cu normele din lege care reglementează nediscriminarea investițiilor în ceea ce privește acordarea de facilități (fiscale și vamale); protejarea investițiilor, precum și transparența în elaborarea și promovarea actelor normative care pot afecta în mod direct sau indirect investițiile. În acest sens, nota informativă urmează să fie completată cu aspectele menționate supra pentru a asigura un caracter justificativ normelor proiectului.

Astfel, nota informativă urmează să fie completată cu aspectele menționate supra pentru a asigura un caracter justificativ normelor proiectului. Totodată, o evaluare ex-ante a impactului asupra desfășurării activității economice în condițiile proiectului urmează a fi efectuată prin prisma asigurării tratării într-o manieră justă și echitabilă a tuturor solicitanților care vor dori să activeze în zona vamală desfășurând activitate de întreprinzător.

La fel, autorul urmează să inițieze discuții publice pe marginea proiectului cu invitarea experților în domeniu și reprezentanților societății civile în vederea identificării celor mai bune soluții care să asigure exercitarea eficientă în interes public a scopului proiectului.

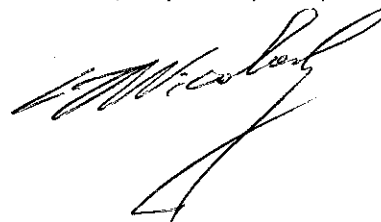
În final, menționăm că Centrul nu se expune asupra oportunității politicii fiscale și vamale ce este reglementată de normele proiectului, însă atrage atenția că modificările propuse urmează să fie sustenabile atât din punct de vedere financiar, cât și din punct de vedere social, iar examinarea și

promovarea acestuia urmează să fie efectuată prin contrapunerea acestuia cu politicile statului în domeniu, prin examinarea de către autoritățile direct implicate în implementarea politicilor din domeniu, prin inițierea de discuții publice cu experți în domeniu pentru a asigura aprobarea unui proiect viabil și realizabil și în corespundere cu politica bugetar fiscală și cu cadrul normativ care asigură dezvoltarea și protecția investițiilor în Republica Moldova.

11.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', with a stylized flourish at the end.