



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. 06/2-3954 din 08.07.2022
La nr. 260 din 28.06.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la importul unui mijloc de transport (Primăriei or. Vatra - mijlocul de transport pentru colectarea și transportarea deșeurilor, acordat cu titlul gratuit (donație) de către Administrația Publică Locală a orașului Luckau (Germania)).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1698</u>
" <u>11</u> "	<u>07</u> 20 <u>22</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8076 din 07.07.2022

la proiectul de lege cu privire la importul unui mijloc de transport (Primăriei or. Vadul lui Vodă - mijlocul de transport pentru colectarea și transportarea deșeurilor, acordat cu titlul gratuit (donație) de către Administrația Publică Locală a orașului Luckau (Germania))

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 grup de 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 a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea

prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit al elaborării și promovării proiectului propus. Însă, analiza prevederilor proiectului denotă faptul că finalitatea scontată este scutirea de plata dreptului de import a unui mijloc de transport acordat cu titlul gratuit (donație). În acest sens, prin proiect se propune derogarea, cu titlul de excepție, de la prevederile Codului vamal, Codului fiscal și Legii nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal. Mijlocul de transport vizat în proiect (clasificat la poziția tarifară 8704, de model TGA 28.320 6X2-4 LL-LE, VIN, numărul de identificare WMAH99ZZ87L05587, anul fabricării 2007) este donat de către Administrația Publică Locală a orașului Luckau (Germania) Primăriei or. Vadul lui Vodă, pentru colectarea și transportarea deșeurilor.

Potrivit autorului „Solicitarea este motivată și prin faptul că la moment este mai mult decât necesar de mașini noi pentru colectarea și transportarea deșeurilor care este o problemă foarte actuală pentru toate administrațiile publice locale. Mașinile actuale pe care le are în gestiune instituția administrației publice locale sunt vechi, iar repararea este imposibilă din motiv că costurile sunt mult mai mari în comparație cu procurarea altora și fiind un model mult mai nou.”

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

Proiectul promovează interesele Primăriei or. Vadul lui Vodă de a beneficia de servicii calitative de colectare și transportare a deșeurilor în localitate, prin facilitarea importului mijlocului de transport, acordat cu titlu gratuit de către Administrația Publică Locală a orașului Luckau (Germania), ceea ce este conform interesului public.

Însă, se reține că o astfel de practică de scutire de la plata drepturilor de import favorizează o anumită categorie de subiecți de drept și discriminează alți 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.

Respectiv, prin instituirea unei astfel de excepții de la regula generală de achitare a taxelor vamale, există riscul că odată cu adoptarea normelor propuse să se formeze o practică vicioasă ce va crea oportunități și altor subiecți de drept să beneficieze de astfel de înlesniri, ulterior existând riscul gestionării defectuoase a bunurilor importate și admiterea abuzurilor în ceea ce privește înstrăinarea lor, iar acest fapt în consecință va prejudicia bugetul public național.

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, fiind întrunite cerințele art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Însă, în urma examinării proiectului și legislației în domeniu, constatăm că în formula propusă, acesta stabilește derogări de la regula generală și favorizează o anumită categorie de subiecți de drept, fiind discriminați alți subiecți aflați într-o situație juridică similară și care se conformează legislației naționale prin prisma achitării drepturilor de import. Considerăm că exceptarea frecventă și abuzivă de la normele legislației în vigoare nu reprezintă un remediu oportun pentru susținerea unor sau altor categorii de subiecți, iar din alt punct de vedere – se răsfrânge negativ asupra bugetului public național. În acest context, atragem atenția asupra faptului că în ultimul timp se observă tot mai frecvent promovarea unor proiecte ce au obiect de reglementare derogări de la Codul vamal și Codul fiscal. Prin astfel de derogări, de fapt, cetățenii sunt încurajați să încalce norma generală și sub diverse pretexte identifică mijloace legale de eludare a cadrului legal general.

Semnalăm că art.103 alin.(1) pct.31) din Codul Fiscal și art.28 lit.z) din Legea cu privire la tariful vamal nr.1380/1997 prevede scutirea de T.V.A și de taxa vamală pentru mijloacele de transport de la poziția tarifară 8704 importate cu titlu gratuit, destinate pentru colectarea deșeurilor. Totodată, art.20 alin. (4/1) pct.2) lit.c) din Codul Vamal statuează că, *„Se permite introducerea și plasarea sub regim vamal de import a mijloacelor de transport, indiferent de termenul lor de exploatare, importate cu titlu gratuit (donație), destinate pentru curățarea străzilor, împrăștiat materiale, colectarea deșeurilor, clasificate la poziția tarifară 8705.”*

În așa fel, se reține că legea permite introducerea și plasarea sub regim vamal de import a mijloacelor de transport destinate pentru colectarea și transportarea deșeurilor fără a recurge la derogări de la normele legale.

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”*.

Fundamentarea economico-financiară a proiectului lipsește, deși prevederile proiectului presupun prejudicierea bugetului public național prin scutirea și neachitarea plății drepturilor de import a autovehiculului, clasificat la poziția tarifară 8704.

În același timp, practica de a face derogare de la legislația în vigoare va crea oportunități și altor subiecți de drept să beneficieze de astfel de înlesniri, ulterior existînd riscul gestionării defectuoase a bunurilor importate și admiterea abuzurilor în ceea ce privește înstrăinarea lor, în consecință va fi prejudiciat statul.

Ca urmare, se atestă că autorul nu a prezentat careva calcule privind suma drepturilor de import calculată, pentru care se acordă scutirea și care ar putea să constituie sursă de venit la bugetul de stat, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilit în art. 16-17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art. 17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, *„(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”*, iar potrivit art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, *„Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”*.

Mai mult, scutirea de la plata drepturilor de import pentru mijlocul de transport de model TGA 28.320 6X2-4 LL-LE va avea ca efect diminuarea încasărilor în bugetul public național. Astfel, prevederile proiectului presupun prejudicierea bugetului public național prin scutirea și neachitarea plății drepturilor de import a mijlocului de transport enunțat.

Or, art.6 alin.(10) din Codul fiscal stabilește că, *„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 locale.”*

Totodată, întru respectarea prevederilor art.131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Conform art. 131 din Constituție statuează: *„4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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

Proiectul de lege instituie norme derogatorii de la prevederile Codului Fiscal, Codului Vamal și Legii nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal, conform cărora se permite, cu titlu de excepție, introducerea în țară și plasarea sub regim vamal a unui mijloc de transport, cu scutirea drepturilor de import și fără drept de înstrăinare.

Ca urmare, se reține că la moment cadrul legal național este lacunar și nu conține norme exprese care să stabilească reguli clare privind modalitatea de solicitare a unor astfel de facilități, precum și asigurarea verificării post-introducere în țară a condițiilor de utilizare a bunurilor introduse.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice. Însă, în mod tangențial, acestea se vor răsfrânge asupra activității organelor vamale, prin conformarea și aplicarea prevederilor proiectului privind scutirea de plata drepturilor de import a mijlocului de transport de model TGA 28.320 6X2-4 LL-LE (VIN, numărul de identificare WMAH99ZZ87L05587, anul fabricării 2007), acordat cu titlu gratuit (donație) de către Administrația Publică Locală a orașului Luckau (Germania) Primăriei or. Vadul lui Vodă, pentru colectarea și transportarea deșeurilor.

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 -
Obiecție generală asupra proiectului
Obiecții: Autorul propune derogarea de la Codul vamal, Codul fiscal și Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal și omite acel fapt că nu poți deroga de la o normă, dacă legea permite deja introducerea și plasarea sub regim vamal de import a mijlocului de transport de la poziția tarifară 8704, importat cu titlu gratuit (donație) în scopuri de colectare și transportare a deșeurilor, indiferent de termenul de exploatare și scutirea de TVA/taxe vamale. Reiterăm că art.103 alin.(1) pct.31) din Codul Fiscal și art.28 lit.z) din Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal scutesc de plata TVA și taxa vamală mijloacele de transport importate și livrate cu titlu gratuit (donație), indiferent de termenul de exploatare, destinate pentru pentru colectarea deșeurilor, clasificate la poziția tarifară 8704. Concomitent, art.20 alin.(4/1) pct.2) lit. c) din Codul Vamal permite introducerea și plasarea sub regim vamal de import a mijloacelor de transport de la poziția tarifară 8704 importate cu titlu gratuit (donație) în scopuri de curățare a străzilor. La fel, cu toate că proiectul prevede interdicția înstrăinării automobilului importat, autorul nu a stabilit care

vor fi consecințele pentru nerespectarea acestei norme. Or, lipsa unor penalități și sancțiuni (ex. achitarea în bugetul de stat a taxelor de care a fost scutit beneficiarul, interzicerea pe o perioadă de timp de a mai importa bunuri cu scutirea de taxe etc.) nu garantează că bunul nu va fi comercializat sau utilizat contrar destinației.

Ca urmare, deși în proiect se menționează că importul autovehiculului prin derogare de la legislația în vigoare reprezintă o excepție pentru Primăria or. Vadul lui Vodă, promovarea proiectelor cu privire la introducerea pe teritoriul țării a unor bunuri, cu scutirea acestora de la plata drepturilor de import reprezintă o practică des utilizată. Acest fapt reprezintă o problemă care necesită a fi soluționată prin elaborarea unui act legislativ, prevederile căruia să fie valabile pentru cazuri similare celui din proiectul propus. În caz contrar, există riscul apariției unor abuzuri din partea beneficiarilor, donatorilor, autorităților publice și abordarea în mod diferit a fiecărui caz de introducere a bunurilor pe teritoriul țării.

Recomandări:

Se recomandă elaborarea unui proiect de lege care să stabilească expres mecanismul de control al gestionării conform destinației a bunurilor importate, asigurarea verificării post-introducere în țară a condițiilor de utilizare a bunurilor introduse, autoritatea responsabilă de efectuarea controlului, sancțiunile aplicate pentru utilizarea contrar destinației a bunurilor sau comercializarea acestora etc.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al cărui finalitate scontată este scutirea de plata dreptului de import a unui mijloc de transport acordat cu titlul gratuit (donație). În acest sens, prin proiect se propune derogarea, cu titlul de excepție, de la prevederile Codului vamal, Codului fiscal și Legii nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal. Mijlocul de transport vizat în proiect (clasificat la poziția tarifară 8704, de model TGA 28.320 6X2-4 LL-LE, VIN, numărul de identificare WMAH99ZZ87L05587, anul fabricării 2007) este donat de către Administrația Publică Locală a orașului Luckau (Germania) Primăriei or. Vadul lui Vodă, pentru colectarea și transportarea deșeurilor.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art. 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituție.

La fel, se reține că o astfel de practică de scutire de plata drepturilor de import favorizează o anumită categorie de subiecți de drept și discriminează alți 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, iar

acest fapt în consecință va prejudicia bugetul public național.

Totodată, deși în proiect se menționează că importul autovehiculului prin derogare de la legislația în vigoare reprezintă o excepție pentru Primăria or. Vadul lui Vodă, promovarea proiectelor cu privire la introducerea pe teritoriul țării a unor bunuri, cu scutirea acestora de plata drepturilor de import reprezintă o practică des utilizată. Acest fapt reprezintă o problemă care necesită a fi soluționată prin elaborarea unui act legislativ, prevederile căruia să fie valabile pentru cazuri similare celui din proiectul propus.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

07.07.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

