



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9306 din 12.12.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ce vizează politica vamală pentru anul 2024) (număr unic 1064/MF/2023)

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 Guvernul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, 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."*

Se constată că anunțul privind inițierea elaborării deciziei, precum și anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor www.mf.gov.md la compartimentul Transparență decizională/Procesul decizional, precum și pe portalul www.particip.gov.md

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că: *„Adoptarea modificărilor propuse vor asigura continuarea procesului de armonizare a legislației vamale și facilitarea procesului de integrare în piața comună a Uniunii Europene. Aceasta din urmă va facilita dezvoltarea în continuare a comerțului internațional, în special cu Uniunea Europeană, prin simplificarea și standardizarea proceselor în domeniul vamal. (...) Proiectul urmărește armonizarea legislației vamale cu legislația Uniunii Europene și anume - Regulamentul (UE) nr.952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 09 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii și Regulamentul (CE) nr.1186/2009 al Consiliului din 16 noiembrie 2009 de instituire a unui regim comunitar de scutiri de taxe vamale”.*

La fel, în notă se menționează: *„Exercițiul de promovare a proiectului de lege ce vizează angajamentele de transpunere a actelor UE a fost asigurat prin elaborarea tabelor de concordanță cu actele UE specificate supra”.*

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

Prin proiect se propune continuarea procesului de armonizare a legislației vamale.

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 conține argumente justificative care să detalieze oportunitatea și impactul unor norme din proiect.

Astfel, spre exemplu, în notă nu se face nici o referință asupra normelor ce vizează modificările înaintate la Legea nr.440/2001 cu privire la conele economice libere, la Codul de executare, la Legea nr.8/2005 cu privire la Portul Internațional Liber „Giurgiulești”, la Legea nr.178/2008 cu privire la Aeroportul Internațional Liber „Mărculești”, la Legea nr.212/2023 în partea ce ține de instituirea unor derogări de la aplicabilitatea normelor din Codul fiscal ce țin de importul și vânzarea produselor de

tutun.

Lipsa mențiunilor în nota informativă va permite posibile interpretări eronate în ceea ce privește scopul, impactul și oportunitatea acestor norme.

Reieșind din norma art.71 alin.(4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative care prevede expres că: La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ, recomandăm autorului completarea notei informative cu argumente care să justifice promovarea normelor din proiect.

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 se menționează: *„Modificările efectuate sunt axate în special pe proceduri și administrări vamale, care nu implică costuri bugetare. La fel, au fost incluse o serie de scutiri în vederea transpunerii legislației UE care sunt aplicate unor categorii de subiecți (persoane cu handicap, dezastre) costul cărora la această etapă nu poate fi identificat, întrucât acestea sunt legate de natura subiectului (o asemenea informație nu este disponibilă). La fel, acestea nu presupun un impact major”.*

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

- modul de autorizare a antrepozitului vamal;
- modul de acordare a competenței Serviciului Vamal de aprobare a normelor de reglementare a unor domenii specifice;
- modul de acordare a statutului de exportator aprobat;
- modul de percepere a taxei vamale;
- modul de acordare a unor facilități de plată.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 -
Art.VII - poziția 11 din Anexa nr.1, compartimentul II din Legea nr.160/2011 se abrogă
Obiecții: La poziția 11 se regăsește „autorizația de antrepozit vamal (administrarea și gestionarea antrepozitului)” din categoria actelor permissive care se încadrează în categoria autorizațiilor, act ce este eliberat gratuit pe un termen de 2 ani de Serviciul Vamal cu suportul Agenției Servicii Publice. Autorul propune excluderea acestui act permisiv din această listă. Astfel, se va putea interpreta că activitatea de antrepozit vamal nu intră în categoria activităților ce necesită autorizare în condițiile Legii nr.160/2011 în vederea exercitării activității de întreprinzător. Totodată, o altă neclaritate constă în nestabilirea clară a termenului de valabilitate al autorizației de antrepozit vamal, precum și dacă aceasta este eliberată gratuit sau contra cost. Ambiguitatea administrativă creată va permite aplicarea normei în interpretare preferată cu riscul comiterii manifestărilor de corupție. Concomitent, norma ce se propune a fi exclusă urmează a fi analizată prin prisma art.13 alin.(3) din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător care prevede expres că: Nu se permite eliberarea unor acte permissive care nu sunt incluse în Nomenclatorul anexat la prezenta lege.

Recomandări:

Propunem autorului a reanaliza norma prenotată, iar dat fiind faptul că antrepozitul vamal constituie o activitate de antreprenariat, autorizația de antrepozit vamal urmează să fie menținută în lista actelor permissive care se încadrează în categoria autorizațiilor din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.VIII, punctul 17, 22, 50, 51, 61, 62 - art.37 alin.(9), art.58 alin.(3) și (4), art.149 alin.(1), art. 152 alin.(1), art.188 alin.(1), art.191 alin.(1) -

Art.37 se completează cu alin.(9) -

(9) Normele de aplicare a simplificărilor și facilităților acordate titularilor autorizației de operator economic autorizat se aprobă de Serviciul Vamal

Art.58 alin.(3): „Serviciul Vamal este desemnat drept autoritate împuternicită cu eliberarea certificatelor de origine preferențială la exportul sau reexportul mărfurilor, precum și cu verificarea ulterioară a certificatelor de origine preferențială și nepreferențială, la import, în conformitate cu prevederile acordurilor menționate la alin.(2), potrivit procedurii stabilite de Serviciul Vamal”

Art.58 alin.(4): „Serviciul Vamal înregistrează în sistemul informațional al exportatorilor înregistrați, exportatorii care exportă mărfuri originare din Republica Moldova în statele care acordă Republicii Moldova Sistemul Generalizat de Preferințe. Procedura este stabilită de către Serviciul Vamal”

Art.149 alin.(1) : „Mărfurile străine prezentate în vamă fac obiectul unei declarații de depozitare temporară, conform procedurii stabilite de Serviciul Vamal, care conține toate datele necesare pentru aplicarea dispozițiilor ce reglementează depozitarea temporară”

Art.152 alin.(1): cuvintele „acordată de aparatul central al Serviciului Vamal” se substituie cu cuvintele „acordată conform procedurii stabilite de Serviciul Vamal”

Art.188 alin.(1) se completează cu textul „Procedura de distrugere a mărfurilor se stabilește de Serviciul Vamal”

Art.191 alin.(1) se completează cu textul „Procedura de abandon a mărfurilor se stabilește de Serviciul Vamal”.

Obiecții:

Normele menționate atribuie în competența Serviciului Vamal aprobarea de norme care să reglementeze anumite domenii specifice.

Instituirea dreptului Serviciului Vamal de a aproba norme de reglementare urmează să fie analizată prin prisma faptului dacă acestea sunt norme primare sau dacă sunt norme care vin să instituie unele proceduri care se bazează pe normele primare legale stabilite la nivel de lege sau prin hotărâre a Guvernului.

Astfel, autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

În acest sens menționăm următoarele.

Potrivit art.16 care reglementează actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative

prevede la alin.(1) și (2) următoarele:

(1) Autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile publice autonome emit sau aprobă, în condițiile legii, acte normative.

(2) Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sînt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective. În clauza de adoptare a actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se indică expres actul normativ superior în temeiul căruia acestea sînt emise sau aprobate.

La fel, art.14 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător stabilește expres la alin.(1) și (2) următoarele:

(1) Normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi.

(2) Autoritățile administrației publice nu sînt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

În acest context, constatăm că Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea de Guvern nr.92/28.02.2023 cu privire la punerea în aplicare a Codului vamal nr.95/2021 care reprezintă actul normativ de punere în aplicare a Codului vamal al Republicii Moldova nr.95/2021.

Astfel, constatăm că unele norme din proiect ar putea să fie încadrate în Hotărârea de Guvern prenotată în vederea stabilirii clare a competenței Serviciului Vamal și excluderea eventualelor atribuții extensive de reglementare acestuia.

Recomandări:

Propunem autorului a reexamina normele care instituie dreptul Serviciului Vamal de aprobare a unor norme de reglementare prin contrapunerea acestora cu Hotărârea Guvernului nr.92/28.02.2023 cu privire la punerea în aplicare a Codului vamal nr.95/2021 care reprezintă actul normativ de punere în aplicare a Codului vamal al Republicii Moldova nr.95/2021 în vederea examinării oportunității completării hotărârii respective cu norme primare și atribuirea dreptului Serviciului Vamal de aprobare de norme care să pună în aplicare normele primare.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.VIII, punctul 25 - art.69/1 din Codul vamal -

Articolul 69/1 - Condițiile pentru acordarea statutului de exportator aprobat

(...)

Cu titlu de excepție, Serviciul Vamal *poate acorda statutul de exportator aprobat dacă determină*, în baza informațiilor și datelor disponibile, că încălcările repetate respective *au o importanță redusă* în raport cu numărul sau amploarea operațiunilor vamale, precum și dacă acestea nu creează suspiciuni cu privire la buna-credință a solicitantului. În acest caz se ia în considerare (...)

Obiecții:

Prin utilizarea sintagmei „poate acorda” norma acordă un drept Serviciului Vamal, drept care poate fi aplicat în dependență de situație și interes.

La fel, sintagma „au o importanță redusă” conferă normei un caracter confuz de interpretare, or nu se poate ști în baza căror criterii Serviciul va stabili dacă încălcările repetate au sau nu au o importanță redusă.

Totodată, prin textul „În acest caz se ia în considerare (...)” norma, la fel, comportă caracter confuz de aplicabilitate.

Aceste aspecte vor permite Serviciului Vamal să interpreteze norma în dependență de interes și scop cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea normei și modificarea acesteia în vederea stabilirii clare a atribuțiilor Serviciului Vamal ce țin de acordarea statutului de exportator.

Astfel, sintagmele „poate acorda” și „dacă au o importanță redusă”, precum și textul „se ia în considerație” urmează a fi anlaizate suplimentar.

Considerăm că norma trebuie să prevadă clar condițiile care, odată întrunite, Serviciul Vamal, la cerere, va acorda statutul de exportator aprobat.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.VIII, punctul 27 - art.88 alin.(4) din Codul vamal -

Art.88 alin.(4) „Procedura de percepere a taxei vamale în sensul prezentului articol se stabilește de Serviciul Vamal”

Obiecții:

Norma statuează că - Procedura de percepere a taxei vamale în sensul prezentului articol se stabilește de Serviciul Vamal.

Articolul 88 conține dispoziții speciale referitoare la mărfurile neoriginare.

În redacția propusă norma ar putea fi interpretată în partea ce ține conținutul procedurii de percepere a taxei vamale.

Astfel, considerăm că normele privind procedura de percepere a taxei vamale urmează să fie reglementată prin norme primare, fiind necesar în acest sens completarea Hotărârii Guvernului nr.92/28.02.2023 cu privire la punerea în aplicare a Codului vamal nr.95/2021.

La fel, procedura de percepere a taxei vamale urmează să facă referință expresă și la faptul că taxa vamală percepută se bazează pe Tariful Vamal Integrat al Republicii Moldova, astfel cum este prevăzut în art.53 din Codul vamal nr.95/2021.

Recomandări:

Propunem autorului reglementarea procedurii de percepere a taxei vamale în Hotărârea Guvernului nr. 92/2023 cu privire la punerea în aplicare a Codului vamal nr.95/2021.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.VIII, punctul 40 - art.113/1 din Codul vamal -

Art.113/1 Alte facilități de plată

(1) Serviciul Vamal *poate acorda* debitorului facilități de plată, altele decât amânarea plății conform art.113, sub rezerva constituirii unei garanții

(2) *La cererea debitorului, Serviciul Vamal poate modifica termenul de plată a datoriei vamale*, prin încheierea contractului de amânare/eșalonare a plății datoriei vamale, în cazul în care quantumul drepturilor de import sau de export de plătit rezultă în urma unui control ulterior. Prelungirea termenului de plată a datoriei vamale nu poate depăși 24 de luni

Obiecții:

Norma conferă ambiguitate în privința acțiunilor ce urmează să fie întreprinse de către Serviciul Vamal.

Prin sintagmele „poate acorda” și „poate modifica” Serviciul Vamal îi este atribuit un drept în loc de o obligație.

Astfel, în una și aceeași situație, Serviciul Vamal va putea decide diferit aplicând norma în dependență de interpretare.

În final, menționăm că normele analizate care conțin formulări prin utilizarea verbului „a putea” conferă

normelor un caracter confuz.

Or, atribuțiile Serviciului Vamal urmează să fie clare și transparente, fără loc de interpretări discreționare.

Recomandări:

Propunem autorului a substitui sintagma „poate acorda” cu cuvântul „acordă”.

La fel, propunem a substitui sintagma „poate modifica” cu cuvântul „modifică”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că: *„Adoptarea modificărilor propuse vor asigura continuarea procesului de armonizare a legislației vamale și facilitarea procesului de integrare în piața comună a Uniunii Europene. Aceasta din urmă va facilita dezvoltarea în continuare a comerțului internațional, în special cu Uniunea Europeană, prin simplificarea și standardizarea proceselor în domeniul vamal. (...) Proiectul urmărește armonizarea legislației vamale cu legislația Uniunii Europene și anume - Regulamentul (UE) nr.952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 09 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii și Regulamentul (CE) nr.1186/2009 al Consiliului din 16 noiembrie 2009 de instituire a unui regim comunitar de scutiri de taxe vamale”.*

La fel, în notă se menționează: *„Exercițiul de promovare a proiectului de lege ce vizează angajamentele de transpunere a actelor UE a fost asigurat prin elaborarea tabelor de concordanță cu actele UE specificate supra”.*

Cu referință la fundamentarea economico-financiară a proiectului, în nota informativă se menționează: *„Modificările efectuate sunt axate în special pe proceduri și administrări vamale, care nu implică costuri bugetare. La fel, au fost incluse o serie de scutiri în vederea transunerii legislației UE care sunt aplicate unor categorii de subiecți (persoane cu handicap, dezastre) costul cărora la această etapă nu poate fi identificat, întrucât acestea sunt legate de natura subiectului (o asemenea informație nu este disponibilă). La fel, acestea nu presupun un impact major”.*

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificare norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

- modul de autorizare a antrepozitului vamal;

- modul de acordare a competenței Serviciului Vamal de aprobare a normelor de reglementare a unor domenii specifice;

- modul de acordare a statutului de exportator aprobat;
- modul de percepere a taxei vamale;
- modul de acordare a unor facilități de plată.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

La fel, se constată lipsa unor justificări privind oportunitatea și impactul unor norme din proiect.

În acest sens, propunem completarea notei informative cu argumente care să justifice promovarea normelor respective, ceea ce va fi în corelare cu prevederile art.71 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative care prevede că: La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție.

12.12.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI , Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.12.12 13:24:59 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

