



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8356 din 29.11.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 720/1996; Legea nr.160/2011; Legea nr.172/2014)

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 RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, 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 spre efectuarea expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia sunt plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, la compartimentul Transparență decizională, www.midr.gov.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe

marginea proiectului.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială indicată *supra*, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, se atestă asigurarea transparenței decizionale.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Modificările au ca scop crearea unor condiții mai avantajoase pentru operatorii de transport rutier pentru reînnoirea treptată a parcului de unități de transport.”*

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea fondului rutier nr.720/1996, Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea nr.172/2014 privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor, în vederea modificării taxei de eliberare a autorizațiilor pentru transporturi auto internaționale de mărfuri și ocazionale de călători, a costului actelor permise care se încadrează în categoria autorizațiilor și scutirea de plata taxei vamale la importul unor autovehicule, cu termenul de exploatare de până la 7/10 ani.

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

Potrivit autorului, proiectul este îndreptat spre *„[...] susținerea activității operatorilor de transport rutier, prin compensarea directă sau indirectă a unei părți din costuri. [...] reducerea costurilor administrative de gestionare a afacerii prin diminuarea prețului la actele permise. [...] stimula reînnoirea parcului auto [...].”*

Cu toate acestea, coroborând interesul public promovat prin proiect cu politicile statului în domeniul protecției mediului înconjurător, un obiectiv al cărui conținut constă în atenuarea efectelor negative ale transporturilor asupra mediului, precum a reducerii gazelor cu efect de seră, poluării aerului și zgomotului, păstrând în același timp aspectele pozitive ale mobilității, se arată a fi judicioasă revizuirea reglementării cu privire la importul unor autovehicule, cu termenul de exploatare de până la 7/10 ani.

Astfel, întru asigurarea unui echilibru în realizarea atât a măsurilor de sprijin pentru operatorii de transport rutier, cât și a obiectivelor de protecție a mediului, se profilează necesitatea identificării unei soluții veritabile asociate, pe de o parte, protecției mediului, ce constituie o prioritate națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, realizarea intereselor economice și social-umane, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor, iar, pe de o altă parte, susținerii operatorilor de transport rutier.

În subsidiar, este de menționat că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Parlamentului, însă, atrage atenția asupra faptului că, eventuala aprobare a proiectului fără a se lua în considerare politicile de mediu există riscul compromiterii interesului public.

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”.

Potrivit notei informative: „Sursele financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor vor fi identificate la elaborarea proiectului Bugetului de stat pentru anul 2023.”

Însă, urmare a analizei dispozițiilor proiectului de lege, în coraborare cu prevederile pertinente din domeniul finanțelor publice, se atestă că implementarea acestuia presupune un impact bugetar în sensul diminuării veniturilor bugetare, prin reducerea taxei de eliberare a autorizațiilor pentru transporturi auto internaționale de mărfuri și ocazionale de călători, a costului actelor permissive care se încadrează în categoria autorizațiilor și scutirea de plata taxei vamale la importul unor autovehicule, cu termenul de exploatare de până la 7/10 ani.

În acest sens, sunt relevante regulile privind principiul performanței stabilite la art.11 al Legii nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stipulează că: „(1) Resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări”.

În subsidiar, se relevă prevederile art.17 alin.(2) din aceeași lege, care stabilește că: „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.”

Așadar, proiectul are un impact bugetar, în sensul diminuării veniturilor la bugetul public național.

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”.

Este de notat că, potrivit art.7 alin.(2) din Codul fiscal, „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 altfel, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează a fi corelat 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.”* În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a statuat că *„legiutorul 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.”*

În consecință, în lipsa unei argumentări economico-financiare concludente și comprehensive, riscă irealizarea scopului scontat a proiectului propus, prejudiciind-se astfel interesul public.

Prin urmare, întru adoptarea proiectului de lege este necesar ca amendamentele propuse să fie adoptate concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat.

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 de lege au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, Legii nr.1515/93 privind protecția mediului înconjurător, fapt care poate duce la apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Deși în textul proiectului nu se cuprind norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, totuși, aprobarea proiectului va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea dispozițiilor propuse.

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.III. - pct.7 Legea nr.172/2014 Nomenclatura combinată a mărfurilor „7. Taxa vamală nu se percepe la importul autovehiculelor: specificate la pozițiile tarifare 870120 și 8704, cu termenul de exploatare de până la 7 ani inclusiv; specificate la poziția tarifară 8702, cu termenul de exploatare de până la 10 ani inclusiv; importate, în cazul schimbării domiciliului persoanelor fizice și la prezentarea documentelor confirmative.”</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit normei propuse, nu se percepe taxa vamală la importul autovehiculelor de la pozițiile tarifare 870120 și 8704, cu un termen de exploatare de până la 7 ani inclusiv și la importul autovehiculelor de la poziția tarifară 8702, cu termenul de exploatare de până la 10 ani inclusiv.</p> <p>Însă, propunerea de a nu percepe taxa vamală la importul autovehiculelor enunțate supra, cu termenul de exploatare de până la 7 și 10 ani inclusiv, nu corelează cu politicile statului în domeniul mediului, întrucât drept efect juridic al modificării propuse, se va stimula importul acestor tipuri de autovehicule, al căror termen de exploatare poate fi de până la 7 și 10 ani inclusiv. Or, în viziunea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030”, unul din obiectivele strategiei este <u>promovarea modernizării parcului auto din Republica Moldova, inclusiv diminuarea taxelor vamale, la importul mașinilor moderne.</u></p> <p>Totodată, conform obiectivelor în domeniul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră în <u>sectorul transporturi</u>, stabilite în Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030, următoarele tipuri de activități sunt prioritare pe termen scurt și mediu în reducerea <u>impactului sectorului transport asupra mediului:</u></p> <ol style="list-style-type: none">1) înlocuirea carburanților tradiționali cu gaze naturale comprimate și gaze de sondă lichefiate, care sunt mai puțin poluante;2) elaborarea și implementarea standardelor și normelor naționale de protecție a mediului în conformitate cu standardele UE, <u>în vederea reducerii emisiilor de noxe, inclusiv celor din sectorul transport;</u>3) implementarea Directivei 93/76/EEC privind limitarea emisiilor CO₂, a Directivei 94/63/EEC și a Directivei 96/59/EEC; <p>Potrivit Programului național pentru eficiență energetică 2011-2020, Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 și Strategia de mediu pentru anii 2014-2023 <u>reactualizează obiectivele în domeniul atenuării emisiilor de gaze cu efect de seră în sectorul transporturi și prevăd o creștere a ponderii biocombustibililor până la cel puțin 10% din totalul combustibililor utilizați în sectorul transporturi până în anul 2020.</u></p> <p>Mai mult decât atât, potrivit anexei la Hotărârea Guvernului nr.941/2020 cu privire la aprobarea Catalogului mijloacelor fixe, <u>„Clasificarea și duratele de funcționare utilă a mijloacelor fixe”</u>, la categoria 14 - poziția</p>

tarifară 870120 - Tractoare rutiere pentru semiremorci - prevede o durată de funcționare a acestor autovehicule de 9-11 ani, la categoria 15 - poziția tarifară 8702 - Autovehicule pentru transportul de minimum 10 persoane, inclusiv șoferul (altele decât cele de la poziția 8702 40 000) - prevede o durată de funcționare a acestor autovehicule de 7-9 ani, la categoria 15 - poziția tarifară 8704 - Autovehicule pentru transportul mărfurilor - prevede o durată de funcționare a acestor autovehicule de 5-8 ani.

Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.827/2013, la capitolul situația curentă din sectorul de transport și logistică, indică faptul că: „Problemele majore în sectorul rutier sunt tipul și vârsta parcului de vehicule, necoresponderea acestora reglementărilor în vigoare, ceea ce prezintă și o problemă de siguranță rutieră.”

Astfel, propunerea de a scuti de plata taxei vamale la importul autovehiculelor enunțate supra, cu termenul de exploatare de până la 7 și 10 ani inclusiv nu corelează cu principiile reglementate în Legea nr.1515/93 privind protecția mediului înconjurător, întrucât respectarea acestora constituie o prioritate națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, realizarea intereselor economice și social-umane, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

La fel, se atestă un conflict cu principiile de bază ale Legii nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, care se realizează pentru proiectele publice sau private ori activitățile planificate care constau în construcția de obiecte noi, extinderea, reconstrucția, modernizarea, reprofilarea, planificarea construcțiilor și/sau a unor genuri noi de activitate, precum și pentru alte acțiuni a căror efectuare sau al căror rezultat final poate avea impact semnificativ asupra mediului.

În ultimii ani, parcul de autovehicule al Republicii Moldova a crescut, inclusiv ca urmare a importului de autovehicule noi, mai puțin poluante. Acest lucru a fost promovat prin interzicerea de a importa mijloace de transport cu un termen mare de exploatare. Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră provenite de la sectorul transport va impune schimbări profunde în planificarea transportului și infrastructurii, precum și tranziția la combustibili cu emisii scăzute de carbon.

Acest fapt vine în contradicție cu justificările date de autor în nota informativă, precum că: „Modificările au ca scop crearea unor condiții mai avantajoase pentru operatorii de transport rutier pentru reînnoirea treptată a parcului de unități de transport.”

Importul mijloacelor de transport auto cu un termen de exploatare aproape de limita completă a duratei de funcționare utilă, va încălca traficul rutier și cu mai multe autovehicule cu un nivel de siguranță scăzut, fiind în detrimentul societății.

Totodată, din punct de vedere economic, importul autovehiculelor cu un termen de exploatare aproape de limita completă a duratei de funcționare utilă, va necesita mai multe cheltuieli la întreținerea acestora, ceea ce va duce la un impact financiar.

Prejudicierea interesului public se manifestă prin importul mijloacelor de transport auto cu un termen de exploatare relativ mare, fapt care va constitui o amenințare pentru securitatea și siguranța întregii societăți, precum și se va compromite interesele financiare ale statului.

Recomandări:

Revizuirea termenului de exploatare a autovehiculelor admise a fi importate fără a se percepe taxa vamală prin prisma politicilor de mediu, în acord cu care se consemnează reducerea impactului sectorului transport asupra mediului.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și are drept obiectiv aprobarea unor amendamente la Legea fondului rutier nr.720/1996, Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea nr.172/2014 privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor, în vederea modificării taxei de eliberare a autorizațiilor pentru transporturi auto internaționale de mărfuri și ocazionale de călători, a costului actelor permise care se încadrează în categoria autorizațiilor și scutirea de plata taxei vamale la importul unor autovehicule, cu termenul de exploatare de până la 7/10 ani.

Deși raționamentul intervenției propuse se perindă a fi îndreptat spre interesul public, în principal, de a susține operatorii de transport rutier, totuși, normelor care stabilesc scutirea de plata taxei vamale la importul unor autovehicule, cu un termen de exploatare de până la 7/10 ani, nu corelează cu cadrul normativ pertinent din domeniul protecției mediului, fapt ce riscă să compromită realizarea interesului public în partea ce ține reducerea impactului sectorului transport asupra mediului și a obiectivelor referitoare la stimularea importului de mașini noi întru a asigura înnoirea parcului auto.

În consecință, menționăm că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Parlamentului, însă, necorelarea reglementărilor propuse cu cadrul normativ pertinent din domeniul protecției mediului riscă să afecteze interesul public, fapt ce impune revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor elucidate la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

29.11.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector principal

Digitally signed by Gonta Maia
Date: 2022.11.29 09:55:47 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

