



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 46/2-3480 din 22.09 2017  
La nr. 14/3-06/277 din 28 august 2017

**Ministerul Finanțelor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative în partea ce ține de realizarea politicii fiscale și vamale pentru anul 2018 și perfecționarea legislației fiscale și vamale.

*Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 8 (opt) file.*

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO17/4437 din 22.09.2017**

### **la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (în partea ce ține de realizarea politicii fiscale și vamale pentru anul 2018 și perfecționarea legislației fiscale și vamale)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

#### **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 inițiativei legislative este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

##### **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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, "Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice." Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că "Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie."

Anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 27.06.2017 cu respectarea termenului de 10 zile lucrătoare acordat părților interesate pentru a putea prezenta recomandări.

Se constată că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Scopul promovării proiectului constă în „asigurarea încasărilor la buget suficiente și stabile, necesare finanțării cheltuielilor publice, în condiții de eficiență și eficacitate verticală și orizontală, asigurarea unor condiții clare, echitabile și competitive de dezvoltare a mediului de afaceri, edificarea unui stat de orientare socială, asigurarea redistribuirii corecte a veniturilor și solidaritatea socială, îmbunătățirea și simplificarea mecanismelor fiscale naționale, precum și asigurarea echității și stabilității fiscale”.

Potrivit autorului, „finalitățile urmărite prin adoptarea proiectului de lege sunt: creșterea încasărilor fiscale, reguli clare de impozitare bazate pe echitate și simplitate fiscală; asigurarea unei previzibilități a politicii și legislației fiscale și crearea unui mediu investițional atractiv”.

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

Proiectul promovează interesul statului de a avea un cadru bine definit ce va reglementa obiectivele politicilor fiscale și vamale, și politicii de administrare fiscală și vamală pentru anul 2018.

### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001 -

„grupul de lucru întocmește o notă informativă care include:

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;  
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;

c) referințe la reglementările corespundente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”.

Autorul menționează în nota informativă că „temeiurile inițierii procesului de elaborare a proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative derivă din necesitatea perfecționării și ajustării politicii și legislației fiscale și vamale la evoluția proceselor economice și sociale atât la nivel național, cât și internațional, precum și armonizarea legislației fiscale și vamale la Directivele UE”.

În nota informativă se face referință la finalitățile urmărite prin adoptarea proiectului de lege și la principalele prevederi ale proiectului (principalele amendamente de ordin fiscal și de ordin vamal).

Totodată, se atrage atenția că norma propusă la art.XIV din proiect nu este justificată, autorul nu aduce nici un argument pertinent care ar dovedi oportunitatea și justificarea propunerii respective. Or, o normă neargumentată nu poate fi susținută.

În concluzie, nota informativă a proiectului întrunește condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

#### **1.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Autorul proiectului nu a relevat expres în nota informativă dacă la etapa implementării proiectului vor fi necesare alocarea de mijloace financiare.

Reieșind din scopul proiectului și din sfera de reglementare, implementarea proiectului nu pare să necesite careva cheltuieli financiare din bugetul public național.

Astfel, reieșind din nota informativă, scopul principal al proiectului constă în „asigurarea încasărilor la buget suficiente și stabile, necesare finanțării cheltuielilor publice, în condiții de eficiență și eficacitate verticală și orizontală”.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]”

*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*

*e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*

*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*

*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul proiectului în mare parte corespunde cerințelor stabilite de art.19 al Legii nr.780/2001.

Totuși, în proiect au fost identificate norme care conțin formulări ambigui care admit interpretări abuzive (sintagme precum „după caz”, „poate decide”, „poate prelungi”, „poate retrage/suspenda”, termeni „venituri similare”).

Astfel, formulările ambigui acordă posibilități de aplicare a normei în interpretare preferată în dependență de interesul responsabililor de implementare.

Normele urmează să fie reanalizate și excluse interpretările ambigui ale acestora.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În prevederile proiectului au fost identificate norme contradictorii în partea ce ține de aplicarea cadrului juridic național în ceea ce privește sancționarea fosei integrității în sectorul public (capitolul VI din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017) prin aplicarea doar a răspunderii disciplinare conducerii Serviciului Fiscal de Stat și Serviciului Vamal.

La fel se atestă concurența normelor de drept în partea ce ține de stabilirea competenței de constatare și examinare a unor contravenții (prin proiect se propune instituirea competenței organelor Serviciului Fiscal de Stat de a constata și examina contravențiile stabilite la art.294 alin.(1) și art.294<sup>1</sup> din Codul contravențional deși, potrivit art.412, examinarea și constatarea contravențiilor prenotate ține de Casa Națională de Asigurări Sociale).

Totodată, norma de la art.XIV din proiect (proponeri de modificare a Legii nr.25 din 04.03.2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale) creează un conflict de norme cu legile ce reglementează atribuțiile funcționale ale Centrului Național Anticorupție.

Normele prenotate, care generează concurența normelor de drept urmează să fie reanalizate.

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

Proiectul conține prevederi care reglementează activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora.

Unele norme care instituie atribuții entităților publice comportă pericol de coruptibilitate datorită interpretării discreționare a acestora.

Astfel, atribuirea dreptului de a decide în mod discreționar Serviciului Vamal în retragerea/suspendarea autorizației de antrepoziție, de prelungire a termenului de admitere temporară a bunurilor misiunilor diplomatice, oficiilor consulare și ale organizațiilor internaționale din Republica Moldova, precum și de prelungire a termenului de examinare a cererii privind acordarea statutului de AEO conferă normelor un caracter coruptibil. Utilizarea în conținutul normelor a verbului „a putea” - „poate prelungi termenul”, „poate retrage/suspenda autorizația de antrepoziție” atribuie caracter discreționar acțiunilor agenților publici din cadrul Serviciului Vamal.

La fel, norma care nu oferă claritate în privința organului competent de constatare și examinare a contravențiilor statuate la art.294 și art.294<sup>1</sup> din Codul contravențional instituie atribuții paralele între organele Serviciului Fiscal de Stat și Casa Națională de Asigurări Sociale.

Normele urmează să fie reanalizate și excluse caracterul coruptibil al acestora în vederea stăvilirii apariției manifestărilor de corupție în cadrul entităților publice comise de agenții publici din cadrul acestora.

#### 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 -
<b>Art.I. Pct.7 (Art.24 alin.(4)<sup>1</sup> și alin.(6) din Codul fiscal) și pct.8 din proiect Art.II. Art.24 alin.(31) din Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal nr.1164 din 24 aprilie 1997</b>
7. Articolul 24 din Codul fiscal: la alineatul (4 <sup>1</sup> ), textul „art.26 și art.27, deducerea uzurii” se înlocuiește cu textul „art.26, art.26 <sup>1</sup> și 27, deducerea amortizării”; la alineatul (4 <sup>1</sup> ), textele „art.26” și „27” se exclud; la alineatul (6), cuvintele „uzura (amortizarea)” se înlocuiesc cu cuvântul „amortizarea”, iar după textul „art.26, „ se introduce textul „art. 26 <sup>1</sup> ”;
8. Articolele 26 și 27 se abrogă.
Articolul 24 din Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal nr.1164 din 24 aprilie 1997
(31) Pentru perioada fiscală 2018, agenții economici pot alege modul de calcul a amortizării și cheltuielilor pentru reparația proprietății conform <u>art.26 și 27 din Codul fiscal</u> sau conform art.26 <sup>1</sup> din Codul fiscal.

**Obiecții:**

Analizând normele enunțate mai sus, se stabilesc prevederi ambigue și contradictorii în ceea ce privește art.26 și art.27. În acest sens, autorul propune, pe de o parte, completarea acestora cu art. 26<sup>1</sup>, iar pe de altă parte, propune abrogarea articolelor 26 și 27.

Totodată, menționăm că în proiect mai există divergențe, sub acest aspect, la Art.II art.24 alin.(31) din Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal nr.1164 din 24 aprilie 1997, care fac referire la „art.26 și 27 din Codul Fiscal”.

Mai mult ca atât, prevederile proiectului în ceea ce privește abrogarea art.26 și 27, vin în conflict cu prevederile art. 27<sup>1</sup> și 54/7 din Codul fiscal, care nu au fost modificate, dar se face trimitere la aceste articole.

Prin urmare, apare neclaritate în ceea ce privește aplicarea ulterioară a normelor care se referă la art.26 și 27 din Codul fiscal, în cazul abrogării.

Pericolul acestor factori de risc constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform și incompatibilitatea prevederilor pot provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestor norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare.

**Recomandări:**

Revizuirea și uniformizarea prevederilor referitor la „art.26 și 27 din Codul fiscal”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art.I. Pct.28 (Art.90<sup>1</sup> alin.(5) din Codul fiscal)**

(5) Subiecții impunerii care au obținut venituri similare ce nu au fost supuse impunerii conform prezentului articol urmează să le includă în componența venitului brut și să le declare, cu achitarea impozitului conform art.15 din Cod.

**Obiecții:**

Utilizarea sintagmei „venituri similare” în conținutul normei, poate fi interpretată discreționar. În acest context, formularea neclară a normei generează posibilitatea de a interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată.

Formularea echivocă a normei generează atribuții discreționare entităților responsabile la aplicarea prevederilor respective și care pot favoriza săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă atragerea la răspundere pentru abuz de serviciu sau depășire a atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal. Totodată, interpretarea discreționară a sintagmei „venituri similare” poate să încurajeze agenții publicii să favorizeze anumiți subiecți ai impunerii de a achita impozite în condiții „convenabile”.

**Recomandări:**

Reformularea normei, astfel încât să prevadă clar sensul sintagmei „venituri similare”.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>• Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> <li>• Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> <li>• Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
---	---

- 3 -
-------

**Art.I. Pct.37 din proiect (Art.102 alin.(6) din Codul fiscal)**  
**(6) [...]**

Sumele T.V.A. care se exclud din deducere în conformitate cu prezentul alineat se raportează la costuri sau la cheltuieli, după caz. [...]

**Obiecții:**

Norma citată stipulează că sumele T.V.A. care se exclud din deducere se raportează la costuri sau la cheltuieli, după caz, fapt ce denotă o incertitudine. Prin urmare, nu sunt clare care sunt situațiile/cazurile când aceste sume care se exclud din deducere se raportează la costuri sau la cheltuieli.

Astfel, norma acordă posibilitatea persoanelor responsabile de deducerea sumei T.V.A. pe mărfurile și serviciile procurate, să aplice prevederile selectiv și abuziv, generînd o inechitate și discriminare între subiecții impozabili.

Prin urmare, ambiguitatea normei face imposibilă tragerea la răspundere a persoanelor care vor săvîrși abuzuri de serviciu prin favorizarea anumitor interese private.

**Recomandări:**

Excluderea sintagmei „după caz” sau enumerarea expresă a cazurilor în care sumele T.V.A. care se exclud din deducere se raportează la costuri sau la cheltuieli.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>• Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> <li>• Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere activă</li> <li>- corupere pasivă</li> </ul> </li> <li>• Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> </ul>
---	--



Art.I, punctul 70 din proiect, Art.IX, punctul 2

Art.I punctul 70

Articolul 132<sup>1</sup> Principiile generale de organizare a Serviciului Fiscal de Stat va avea următorul cuprins:

(...)

5) În cazul recepționării unor semnale de încălcare a legislației fiscale de către angajații Serviciului Fiscal de Stat, Ministerul Finanțelor informează conducerea Serviciului Fiscal de Stat despre aceasta. Conducerea Serviciului Fiscal de Stat ia atitudine vizavi de situația semnalată, fapt despre care informează Ministerul Finanțelor și persoana (entitatea) care a semnalat neregularitatea.

6) În cazul în care conducerea Serviciului Fiscal de Stat nu ia atitudine vizavi de situația creată, Ministerul Finanțelor examinează acțiunile/inacțiunile conducerii Serviciului Fiscal de Stat prin prisma răspunderii disciplinare prevăzute în Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Art.IX, punctul 2

Articolul 91 Principiile generale de organizare a Serviciului Vamal

(...)

4) În cazul recepționării unor semnale de încălcare a legislației vamale de către angajații Serviciului Vamal, Ministerul Finanțelor informează conducerea Serviciului Vamal despre aceasta. Conducerea Serviciului Vamal ia atitudine vizavi de situația semnalată, fapt despre care informează Ministerul Finanțelor și persoana (entitatea) care a semnalat neregularitatea.

5) În cazul în care conducerea Serviciului Vamal nu ia atitudine vizavi de situația creată, Ministerul Finanțelor examinează acțiunile/inacțiunile conducerii Serviciului Vamal prin prisma răspunderii disciplinare prevăzute în Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

#### Obiecții:

Se constată instituirea răspunderii disciplinare a conducerii Serviciului Fiscal de Stat și a Serviciului Vamal în cazul în care aceasta nu ia atitudine vizavi de semnalarea unor încălcări a legislației fiscale de către angajații Serviciului Fiscal de Stat, respectiv de recepționarea unor semnale de încălcare a legislației vamale de către angajații Serviciului Vamal.

Se consideră că norma este lacunară din punct de vedere al răspunderii purtate de către conducerea Serviciului Fiscal de Stat și a Serviciului Vamal, or unele acțiuni pot cuprinde elemente constitutive ale săvârșirii unei contravenții/infracțiuni.

Mai mult decât atât, norma nu este conformă Legii integrității nr.82 din 25.05.2017, în special capitolului VI - Sancționarea lipsei integrității în sectorul public și cel privat.

Astfel, lipsa integrității în sectorul public și în cel privat conduce la săvârșirea actelor de corupție și a celor conexe acestora și atrage răspunderea, după caz, disciplinară, civilă, contravențională sau penală.

În aceste circumstanțe, acțiunile/inacțiunile conducerii Serviciului Fiscal de Stat urmează să fie analizate dacă în componența lor nu sunt elemente constitutive ale unei infracțiuni, în caz contrar acestea urmează să fie analizate din punct de vedere contravențional și/sau disciplinar. Potrivit art.46 din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017 - Faptele coruptibile constituie contravenții și abateri disciplinare. Alin.(2) al aceluiași articol prevede că: „Sunt contravenții următoarele fapte coruptibile: a) neluarea măsurilor de asigurare a integrității în cadrul entităților publice; b) tăinuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau

neluarea măsurilor de rigoare.

În acest context, o normă incompletă va genera interpretări discreționare în ceea ce privește răspunderea ce urmează să survină, iar persoanele cu funcții de conducere din cadrul Serviciului Fiscal de Stat/Serviciului Vamal riscă să fie trase doar la răspundere disciplinară, conform normei din proiect.

Acțiunile/inacțiunile conducerii Serviciului Fiscal de Stat/Serviciului Vamal, în aceste condiții de interpretare a normei, deși vor putea conține elementele constitutive ale unei contravenții/infracțiuni, aceste manifestări de corupție nu vor putea fi incriminate, și, deci, nu va putea fi aplicată răspunderea penală/contravențională, după caz.

#### Recomandări:

În scopul excluderii riscului neadmiterii survenirii răspunderii contravenționale/penale, după caz, norma urmează să fie corelată cu prevederile ce reglementează sancționarea lipsei integrității în sectorul public și în cel privat din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017.

Astfel, în cazul în care conducerea Serviciului Fiscal de Stat/Serviciului Vamal nu ia atitudine vizavi de situația creată, Ministerul Finanțelor urmează să examineze acțiunile/inacțiunile conducerii Serviciului Fiscal de Stat/Serviciului Vamal nu doar prin prisma răspunderii disciplinare, ci și a răspunderii penale/contravenționale după caz.

În aceste condiții, Ministerul Finanțelor urmează imediat să informeze Procuratura Anticorupție, Centrul Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate sau Ministerul Afacerilor Interne, după caz, care au responsabilitatea pentru constatarea și examinarea manifestărilor de corupție în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală și ale Codului contravențional.

#### Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

#### Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 5 -

#### Art.I, punctul 78 din proiect

Articolul 180 alin.(3) litera e) va avea următorul cuprins:

e) alte circumstanțe ce îndreptătesc contribuabilul de a beneficia de modificarea termenului de stingere a obligațiilor fiscale

#### Obiecții:

Norma alin.(3) reglementează cazurile de amânare sau eșalonare a stingerii obligației fiscale a contribuabilului.

În redacția actuală, norma permite contribuabilului solicitarea amânării sau eșalonării stingerii obligației

fiscale în circumstanțe ce duc la imposibilitatea stingerii obligațiilor fiscale, cu confirmarea documentară privind măsurile întreprinse de contribuabil pentru stingerea acestor obligații fiscale.

În redacția propusă în proiect, prin utilizarea sintagmei „alte circumstanțe ce îndreptătesc contribuabilul de a beneficia” se lasă loc interpretărilor și abuzurilor în constatarea „circumstanțelor ce îndreptătesc sau nu îndreptătesc contribuabilul de a beneficia de amânarea sau eşalonarea obligației fiscale”. Astfel, pe de o parte, contribuabilul va fi cointerestat în constatarea circumstanțelor și acordarea de către Serviciul Fiscal de Stat a dreptului de a beneficia de amânarea sau eşalonarea stingerii obligației fiscale. La fel, agenții publici din cadrul Serviciului Fiscal de Stat vor fi tentați în interpretarea, după caz, a normei în vederea obținerii de avantaje necuvenite sub orice formă cu riscul comiterii manifestărilor de corupție. Unele manifestări de corupție, cum ar fi abuzul de serviciu sau depășirea atribuțiilor de serviciu nu vor putea fi calificate, respectiv incriminate.

Astfel, dreptul contribuabilului în aceste cazuri poate fi îngreunat prin interpretarea confuză și discreționară a normei.

#### **Recomandări:**

Norma urmează să excludă dreptul Serviciului Fiscal de Stat interpretarea și calificarea „circumstanțelor” ce îndreptătesc/sau nu contribuabilul de a beneficia de modificarea termenului de stingere a obligațiilor fiscale.

Se consideră că contribuabilul urmează să beneficieze de drept de modificarea termenului de stingere a obligațiilor fiscale doar urmare a informării Serviciului Fiscal de Stat cu prezentarea argumentelor de rigoare și a circumstanțelor care fac imposibilă executarea obligației fiscale în termen.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 6 -

#### **Art.I, punctul 92**

Punctul 92

La articolul 265, alineatul (1<sup>1</sup>) se abrogă

#### **Obiecții:**

Se consideră irelevantă propunerea de la punctul 92 din proiect de abrogare a normei alin.(1<sup>1</sup>) al articolului 265 din Codul fiscal din considerentul că norma prenotată a fost abrogată prin Legea nr.178 din 21.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în vigoare 18.08.2017).

#### **Recomandări:**

Punctul 92 din proiect urmează să fie exclus.

<b>Factori de risc:</b>	<b>Riscuri de corupție:</b>
• Norme irealizabile	• Generale

- 7 -

#### Art.IX, punctul 5

Pct.5 - Articolul 54 din Codul vamal se completează cu alin.(4) cu următorul cuprins:

(4) Autorizația de antrepozitare poate fi suspendată în cazul nerespectării de către antrepozitar a obligațiilor față de organul vamal stipulate în art.53 alin.(1) lit.a), iar retrasă în cazul nerespectării de către antrepozitar a obligațiilor față de organul vamal stipulate în art.53 alin.(1) lit.b) și c).

#### Obiecții:

Norma nu conferă claritate acțiunilor agenților publici din cadrul Serviciului Vamal în privința suspendării sau retragerii autorizației de antrepozitare.

Utilizarea construcției verbale „poate fi suspendată” și „poate fi retrasă” atribuie caracter de interpretare și implementare discreționară, în dependență de caz și interese.

Acțiunile agenților publici din cadrul Serviciului Vamal pot fi susceptibile generării manifestărilor de corupție, unele dintre acestea ca abuzul de serviciu sau depășiri ale atribuțiilor de serviciu neputând fi probate, deci incriminate.

Acțiunile agenților publici din cadrul Serviciului Vamal urmează să fie transparente și aplicate uniform în una și aceeași situație, excluzând interpretările și abuzurile.

#### Recomandări:

Proiectul urmează să reglementeze clar încălcările antrepozitarului urmare a cărora urmează să survină fie suspendarea autorizației de antrepozitare, fie retragerea acesteia.

Sintagma „poate fi suspendată” urmează să fie modificată în „se suspendă”, iar sintagma „iar se retrage” urmează să fie modificată în „sau se retrage”.

Norma clară va exclude orice risc de comitere a manifestărilor de corupție din partea agenților publici din cadrul Serviciului Vamal în vederea examinării circumstanțelor pentru luarea deciziei de suspendare sau retragere a autorizației de antrepozitare.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

# **Art.IX, punctul 7**

Articolul 69 din Codul vamal se completează cu alin.(2<sup>3</sup>) cu următorul cuprins:

(2<sup>3</sup>) Prin derogare de la prevederile alin.(2<sup>1</sup>), Serviciul Vamal poate prelungi termenul de admitere temporară pentru mărfurile și mijloacele de transport aflate în posesia misiunilor diplomatice, consulare și organizațiilor internaționale, pe perioada solicitată de către acestea.

## **Obiecții:**

Norma acordă dreptul Serviciului Vamal de a decide, în condiții stabilite de acesta, acordarea prelungirii termenului de admitere temporară pentru mărfurile și mijloacele de transport aflate în posesia misiunilor diplomatice, consulare și organizațiilor internaționale, pe perioada solicitată de către acestea.

Sintagma „poate prelungi termenul de admitere temporară” acordă timp larg de interpretare în acțiuni agenților publici din cadrul Serviciului Vamal. Astfel, există riscul apariției manifestărilor de corupție atât din partea subiecților cu drept de solicitare a unei asemenea prelungiri, cât și din partea agenților publici din cadrul Serviciului Vamal de examinare a solicitărilor și deciderii asupra acordării/neacordării prelungirii termenului de admitere temporară.

## **Recomandări:**

Se consideră că termenul de prelungire de admitere temporară pentru mărfurile și mijloacele de transport aflate în posesia misiunilor diplomatice, consulare și organizațiilor internaționale urmează să fie aprobat de către Serviciul Vamal urmare a solicitării de către acestea, fără condiționarea în vreun fel a acordării prelungirii. Sau, proiectul urmează să fie completat cu cerințe care să le întrunească misiunile diplomatice, consulare și organizațiile internaționale în vederea beneficiarii dreptului de solicitare a prelungirii termenului de admitere temporară.

## **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligărilor
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

## **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art.IX, punctul 20 din proiect**

Articolul 195<sup>3</sup> din Codul vamal se completează că alin.(2<sup>3</sup>) cu următorul cuprins:

(2<sup>3</sup>) Serviciul Vamal poate prelungi termenul pentru examinarea cererii privind acordarea statutului de AEO, dacă solicitantul solicită o prelungire cu scopul de a efectua ajustări pentru a asigura îndeplinirea condițiilor prevăzute la art.195<sup>3</sup> alin.(1). Ajustările respective și termenul suplimentar necesar efectuării lor sunt comunicate Serviciului Vamal, care ia o hotărâre cu privire la prelungire.

**Obiecții:**

Proiectul stabilește dreptul Serviciului Vamal de a acorda prelungirea termenului pentru examinarea cererii privind acordarea statutului de AEO.

Se atestă în conținutul normei o condiție care urmează să fie întrunită de solicitant – „dacă solicitantul solicită o prelungire cu scopul de a efectua ajustări pentru a asigura îndeplinirea condițiilor prevăzute la art.195<sup>3</sup> alin.(1)”.

Astfel, în aceste condiții se consideră că odată ce solicitantul solicită prelungirea termenului pentru examinarea cererii privind acordarea statutului de AEO, prelungire ce este necesară în vederea efectuării ajustărilor pentru a asigura îndeplinirea condițiilor prevăzute la art.195<sup>3</sup> alin.(1), Serviciul Vamal urmează să constate acest fapt și să acorde prelungirea necondiționat.

Sintagma „poate prelungi termenul pentru examinarea cererii privind acordarea statutului de AEO” acordă discreție în interpretare și lasă la latitudinea responsabililor din cadrul Serviciului Vamal examinarea condițiilor și luarea deciziei în acest sens.

Acțiunile agenților publici din cadrul Serviciului Vamal sunt susceptibile comiterii manifestărilor de corupție, unele fiind în imposibilitate de dovedit (abuzul de serviciu și depășiri ale atribuțiilor de serviciu). Aceste acțiuni coruptibile nu vor putea fi incriminate, iar agenții publici care comit astfel de manifestări de corupție vor rămâne nepedepsiți.

**Recomandări:**

Sintagma „ Serviciul Vamal poate prelungi” urmează să fie modificată cu sintagma „Serviciul Vamal prelungeste”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligărilor
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

### Art.XIII din proiect

Articolul 402 alin.(1) din Codul contravențional

Art.402 alin.(1) din Codul contravențional, în textul ultimei propoziții de la alin.(1) după cuvintele „la art.266 alin.(1), (3) și (4)” se completează cu cuvintele „art.294 alin.(1) și art.294”

### Obiecții:

Norma instituie dreptul organelor Serviciului Fiscal de Stat să examineze contravențiile prevăzute la art.294 alin.(1) și art.294<sup>1</sup> din Codul contravențional. Se constată însă că sunt stabilite atribuții paralele între organele Serviciului Fiscal de Stat și Casa Națională de Asigurări Sociale din considerentul că potrivit art.412 din Codul contravențional, în competența Casei Naționale de Asigurări Sociale intră constatarea și examinarea contravențiilor prenotate.

În aceste condiții, există riscul dublării acțiunilor de constatare și examinare a contravențiilor, iar aplicarea normei va duce la comiterea abuzurilor în stabilirea competenței legale de constatare și examinare a contravențiilor.

Se menționează că atribuțiile paralele ale entităților publice lasă loc comiterea manifestărilor de corupție, unele dintre acestea neputând fi investigate, și deci, netragerea la răspundere a agenților publici care le-au săvârșit (abuzul de serviciu și depășiri ale atribuțiilor de serviciu).

În aceste circumstanțe, agentul constatat (entitatea publică - organele Serviciului Fiscal de Stat și Casa Națională de Asigurări Sociale) pe una și aceeași cauză contravențională pot să emită decizii diferite de constatare și examinare a acestora.

Competența de examinare și constatare a unei contravenții urmează să fie stabilă clar fără a lăsa loc interpretărilor discreționare și atribuțiilor paralele.

### Recomandări:

În scopul eliminării atribuțiilor paralele între organele Serviciului Fiscal de Stat și Casa Națională de Asigurări Sociale, autorul urmează să facă claritate în ceea ce privește competența de constatare și examinare a contravențiilor stabilite la articolul 294 alin.(1) și articolul 294<sup>1</sup> din Codul contravențional în corelare cu competența stabilită Casei Naționale de Asigurări Sociale la articolul 412 din Cod.

### Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

### Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art.XIV din proiect**

Art.XIV din proiect - La articolul 18 alineatul (2) din Legea nr.25 din 04 martie 2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.140-149, art.289 din 27.05.2016), cu modificările ulterioare, cuvintele „Ministerul Finanțelor” se înlocuiesc cu cuvintele „Centrul Național Anticorupție”.

**Obiecții:**

Se stabilește că modificările propuse sunt incompatibile cu alte prevederi ale legislației naționale în ceea ce privește ținerea bazei de date privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale referitoare la blocarea fondurilor și a resurselor economice de către Centrul Național Anticorupție (în continuare - CNA).

Prin urmare, în rezultatul examinării legilor-cadru ce reglementează activitatea CNA (Legea nr.1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legea nr.190-XVI din 26.06.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului și Legea nr.48 din 30.03.2017 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale) se constată că proiectul atribuie competențe improprii ce pot genera conflicte de competențe în activitatea acestuia.

În altă ordine de idei, autorul în nota informativă nu a justificat modificarea propusă.

**Recomandări:**

Excluderea art.XIV din proiect.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanel private

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative conține propuneri de modificare și completare a normelor în partea ce ține de realizarea politicii fiscale și vamale pentru anul 218 și perfecționarea legislației fiscale și vamale.

Finalitățile urmărite prin adoptarea proiectului de lege sunt:

- creșterea încasărilor fiscale;
- reguli clare de impozitare bazate pe echitate și simplitate fiscală;
- asigurarea unei previzibilități a politicii și legislației fiscale și crearea unui mediu investițional atractiv.

Cu toate că scopul proiectului este unul bine definit, în conținutul său au fost atestate norme care pot crea condiții propice apariției manifestărilor de corupție.

Astfel, normele care atribuie un drept discreționar Serviciului Vamal de a fi în drept de a



retrage/suspenda autorizația de antrepoziție; de a prelungi sau nu termenul de admitere temporară a bunurilor misiunilor diplomatice, oficiilor consulare și/sau ale organizațiilor internaționale, precum și de a prelungi termenul de examinare a cererii privind acordarea statutului de AEO (agent economic autorizat) instituie, în special, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive și drepturi entității publice (Serviciului Vamal) în loc de obligații.

La fel, în proiect au fost identificate unele formulări ambigue care admit interpretări abuzive (utilizarea sintagmelor „venituri similare”, „după caz”, utilizarea construcțiilor normative prin folosirea verbului „a putea”).


Totodată, norma care instituie doar răspunderea disciplinară a conducerii Serviciului Fiscal de Stat și a Serviciului Vamal în cazul nelucrării de măsuri și/sau de atitudine în cazul recepționării unor semnale de încălcare a legislației fiscale/vamale de către agenții publici din cadrul Serviciului Fiscal de Stat sau Serviciului Vamal nu este conformă Legii integrității nr.82 din 25.05.2017, în special capitolul VI - Sancționarea lipsei integrității în sectorul public. La fel, norma care atribuie competență de constatare și examinare a unor contravenții organelor Serviciului Fiscal de Stat nu este corelată cu atribuția Casei Naționale de Asigurări Sociale care, la fel, este investită cu dreptul de constatare și examinare a aceluiași contravenții.

La fel, se atrage atenția asupra normei art.XIV prin care se propun modificări la Legea nr.25 din 04.03.2016. Prin raportarea propunerii la cadrul legal ce reglementează activitatea Centrului Național Anticorupție se consideră că sunt instituite atribuții excesive/improprie acestuia. Mai mult decât atât, propunerea este inclusă în proiect în lipsa unei justificări, nota informativă neconținând nici un argument concludent în favoarea susținerii propunerii date. În aceste condiții, prevederea de la art.XIV din proiect urmează să fie exclusă.

În final, se recomandă autorului reexaminarea normelor care la aplicare pot genera manifestări de corupție cu eliminarea caracterului coruptibil al acestora.

22.09.2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Dorina GALAMAGA, Inspector 

Coordonator al raportului de expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Șef secție 