



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. 06/2-722 din 09.02.2022

La nr. 391 din 14.12.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Secțiunea XVI din Nomenclatura combinată a mărfurilor, aprobată prin Legea nr.172/2014 și art.96 din Codul fiscal nr.1163/1997).

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

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7710 din 08.02.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Secțiunea XVI din Nomenclatura combinată a mărfurilor, aprobată prin Legea nr. 172/2014 și art.96 din Codul fiscal nr.1163/1997)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

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

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează despre necesitatea implementării măsurilor privind *„promovarea și stimularea utilizării în uz casnic, instituțiile medico-sanitare și de învățământ școlar și preșcolar a aparatelor pentru filtrarea și purificarea apei, și în special a acelor aparate de ionizare a apei cu molecule de hidrogen activ, dotate cu sistem de electroliză”*.

În acest sens, autorul propune ca *„în vederea îmbunătățirii și stimulării procesului de import a aparatelor de filtrare și purificare a apei se impune modificarea cadrului normativ prevăzut în proiect prin micșorarea cotelor taxelor și impozitelor percepute aferent acestor aparate”*.

În concluzie, autorul proiectului consideră că *„prin măsurile propuse, se urmărește contribuirea la creșterea calității apei potabile consumate de populația Republicii Moldova și îmbunătățirea accesului populației la apă potabilă de calitate”*.

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

În opinia autorului, proiectul promovează interesul public manifestat prin *„contribuirea la creșterea calității apei potabile consumate de populația Republicii Moldova și îmbunătățirea accesului populației la apă potabilă de calitate”*.

Cu toate acestea, autorul nu a prezentat argumente suficiente în ceea ce privește implementarea prevederilor proiectului în raport cu *„asigurarea accesului populației la apă potabilă de calitate”*.

Or, nu este clar dacă în urma stabilirii prin proiect a cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată pentru produsele de la pozițiile tarifare 842121441, 842121451, 842192010, produsele respective vor putea fi mai accesibile populației prin stabilirea unor prețuri mai mici la vânzarea acestora către populație, ținând cont de aplicarea cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată.

La fel, în conținutul notei informative nu se atestă promovarea unor propuneri normative care să facă obiectul de reglementare a unor mecanisme de compensare ex-post a mărfurilor de la pozițiile tarifare sus-menționate achiziționate de către populație.

Astfel, deși scopul proiectului pare a fi în interes public, proiectul nu este de natură a exclude pe viitor aplicarea prevederilor sale în interesul unui grup restrâns de persoane cointerestate în importul și comercializarea în țară a acestor produse cu stabilirea redusă a taxei pe valoare adăugată.

În opinia noastră, oportunitatea normelor propuse prin proiect urmează a fi determinată în baza unei analize minuțioase a impactului de reglementare a introducerii acestor prevederi în raport cu beneficiul public și asigurarea interesului public general.

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, din notă nu rezultă dacă există unele eventuale riscuri negative pentru asigurarea implementării eficiente a politicilor bugetar-fiscale la nivel național.

În acest sens, considerăm că nota informativă în redacția propusă este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent, precum și în privința stabilirii corelației proiectului cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Totodată, considerăm că autorul în nota informativă nu evaluează o anticipare realistă a noilor reglementări, or, fără o analiză minuțioasă a impactului proiectului, acesta ar putea avea un caracter sporadic și puțin eficient.

Menționăm acest aspect, deoarece stabilirea cotei reduse la taxa pe valoare adăugată la mărfurile de la pozițiile tarifare 842121441, 842121451, 842192010 nu garantează, de fapt, micșorarea prețurilor finale de vânzare către cetățeni a acestor mărfuri. În aceste condiții, nota informativă nu face o analiză care ar demonstra caracterul de scădere a prețurilor finale de comercializare a mărfurilor expuse la pozițiile tarifare mai sus menționate, precum și nu identifică un eventual mecanism de compensare ex-post a consumatorului final urmare a achiziționării mărfurilor de la pozițiile tarifare sus-menționate.

Din aceste considerente, recomandăm a completa nota informativă cu o evaluare ex-ante a impactului proiectului în societate, astfel încât argumentele să dispună de acoperire justificativă, iar, în final, proiectul să fie în măsură să crească realmente accesul la produsele respective de către populația Republicii Moldova.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*".

În nota informativă autorul menționează că „*Ministerul Finanțelor va estima costurile necesare implementării prezentului proiect de lege*".

Cu toate acestea, autorul nu menționează impactul proiectului din perspectiva stabilirii cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată la produsele de la pozițiile tarifare 842121441, 842121451, 842192010.

Astfel, constatăm că nota informativă nu face nici o referință asupra faptului dacă prevederile proiectului vor afecta acumularea suficientă a mijloacelor financiare în bugetul de stat.

Autorul nu menționează dacă aplicarea cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată la produsele menționate în proiect nu vor diminua asigurarea acumulării mijloacelor financiare prognozate în urma aprobării politicilor bugetar-fiscale.

La fel, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Totodată, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

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

În opinia noastră, propunerile din proiect urmează să fie susținute de date concrete care ar demonstra impactul pozitiv al normelor asupra bugetului de stat și să fie în conformitate cu principiul previzibilității și sustenabilității prevăzut în art.10 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex-ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

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

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

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

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative,

în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

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

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

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului -
Obiecții: Prin proiect se propune completarea Nomenclurii combinate a mărfurilor, aprobată prin Legea nr. 172/2014 cu noi subpoziții ale poziției tarifare 8421 - centrifuge, inclusiv uscătoare centrifugale, mașini și aparate pentru purificarea sau epurarea lichidelor sau gazelor. La fel, prin proiect se propune stabilirea cotei reduse la taxa pe valoarea adăugată pentru mărfurile de la pozițiile tarifare 842121441, 842121451 și 842192010. Dat fiind că din nota informativă nu se poate identifica o analiză ex-ante a impactului normelor în societate, în special prin prisma stabilirii faptului dacă aplicarea cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată pentru mărfurile de la pozițiile tarifare menționate mai sus va duce, în final, la o scădere a prețului de comercializare a unor astfel de mărfuri, precum și nu se face referință la un eventual mecanism de compensare ex-post a consumatorului final urmare a achiziționării acestor mărfuri, există riscul interpretării că proiectul este elaborat în interesul doar a unui cerc îngust de subiecți, subiecți ai activității de

întreprinzător cu dreptul de import și/sau de comercializare a unor astfel de produse. Mai mult decât atât, această afirmație poate să reiasă și din faptul că în nota informativă nu este argumentată propunerea de stabilire a cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată la mărfurile de la poziția tarifară 842192010, or aceasta cuprinde doar părți din aparatele de purificare și ionizare a apei de la subpozițiile 842121411, 842121421, 842121431, 842121441 sau 842121451. Astfel, că se atestă noi mărfuri (părți) pentru care se propune o cotă redusă a taxei pe valoarea adăugată.

Totodată, dat fiind faptul că piața produselor de acest gen nu este reglementată de cadrul legal în vigoare, respectiv sunt aplicabile condițiile de vânzare-cumpărare bazate pe trăsăturile economiei de piață, nu se poate ști cu certitudine dacă odată stabilită o cotă redusă a taxei pe valoarea adăugată va duce și la scăderea prețurilor de comercializare a acestor mărfuri populației Republicii Moldova.

În altă ordine de idei, atragem atenția că textul pozițiilor 842121421 și 842121422 sunt identice, diferența fiind doar la compartimentul taxei vamale la import. Confuzia va permite interpretări diferențiate a sensului normei și a aplicabilității neuniforme a acesteia cu riscul apariției manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Recomandăm autorului a completa nota informativă cu o evaluare ex-ante a impactului proiectului în societate astfel încât argumentele să dispună de acoperire justificativă, iar, în final, proiectul să fie în măsură să crească realmente accesul la produsele respective de către populația Republicii Moldova.

Suplimentar, propunem a se analiza oportunitatea promovării unor amendamente normative care să facă obiectul de reglementare a unor eventuale mecanisme de compensare ex-post a consumatorului final urmare a achiziționării mărfurilor de la pozițiile tarifare stabilite în proiect, ceea ce va consolida atingerea scopului menționat de către autor în nota informativă de „îmbunătățirea accesului populației la apă potabilă de calitate”.

Totodată, recomandăm a se examina suplimentar aplicarea cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată mărfurilor de la poziția tarifară 842192010 care conțin părți ale aparatelor de purificare și ionizare a apei de la subpozițiile 842121411, 842121421, 842121431, 842121441 sau 842121451.

La fel, recomandăm autorului excluderea neconformităților la textul subpozițiilor 842121421 și 842121422.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează despre necesitatea implementării măsurilor privind „promovarea și stimularea utilizării în uz casnic, instituțiile medico-sanitare și de învățământ școlar și preșcolar a aparatelor pentru filtrarea și purificarea apei, și în special a acelor aparate de ionizare a apei cu molecule de hidrogen activ, dotate cu sistem de electroliză”.

În acest sens, autorul propune ca „în vederea îmbunătățirii și stimulării procesului de import a aparatelor de filtrare și purificare a apei se impune modificarea cadrului normativ prevăzut în proiect prin micșorarea cotelor taxelor și impozitelor percepute aferent acestor aparate”.

În concluzie, autorul proiectului consideră că „prin măsurile propuse, se urmărește contribuirea la creșterea calității apei potabile consumate de populația Republicii Moldova și îmbunătățirea accesului

populației la apă potabilă de calitate”.

În opinia noastră, proiectul urmează să fie corelat cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, iar Parlamentul poate să supună votului proiectul prenotat doar după avizarea corespunzătoare a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate.

Astfel, proiectul urmează să fie analizat minuțios de către toate autoritățile cu competențe directe în domeniu în vederea constatării corelării acestuia cu politicile bugetar-fiscale, în partea ce ține de existența riscului afectării acumulării de mijloace financiare în bugetul de stat prognozate de către Guvern prin politica bugetar-fiscală la importul/vânzarea produselor menționate în proiect.

Totodată, recomandăm autorului eliminarea neconcordanței identificate în conținutul proiectului expusă în analiza efectuată la compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, iar nota informativă propunem a fi completată cu o evaluare ex-ante a impactului proiectului în societate astfel încât proiectul să fie în măsură să crească realmente accesul la produsele respective de către populația Republicii Moldova. Astfel, nota urmează să conțină informații justificative care să stabilească că în urma stabilirii prin proiect a cotei reduse a taxei pe valoarea adăugată pentru produsele de la pozițiile tarifare 842121441, 842121451, 842192010 produsele respective vor putea fi mai accesibile populației, ceea ce va elimina riscul interpretării faptului că proiectul este elaborat în interesul unui grup de persoane cointeresate în importul și vânzarea produselor respective.

În acest sens, suplimentar propunem a se analiza oportunitatea promovării unor amendamente normative care să facă obiectul de reglementare a unor eventuale mecanisme de compensare ex-post a consumatorului final urmare a achiziționării mărfurilor de la pozițiile tarifare stabilite în proiect, ceea ce va consolida atingerea scopului menționat de către autor în nota informativă de „îmbunătățirea accesului populației la apă potabilă de calitate”.

Centrul nu se expune asupra oportunității modificării unor taxe și impozite, însă atrage atenția că modificările propuse urmează să fie sustenabile atât din punct de vedere financiar, cât și din punct de vedere social, iar examinarea și promovarea proiectului urmează să fie efectuată prin contrapunerea acestuia cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, precum și în baza unei analize minuțioase a impactului proiectului, impact care are ca scop creșterea posibilităților de cumpărare a acestor produse de către populație în vederea atingerii obiectivului proiectului de „*contribuire la creșterea calității apei potabile consumate de populația Republicii Moldova și îmbunătățirea accesului la apă potabilă de calitate*”.

08.02.2022

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



