

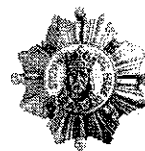
Pr. 355/16.11.21
CEB



**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. 06/2-4987 din 29.11.2021

La nr. 355 din 16.11.2021

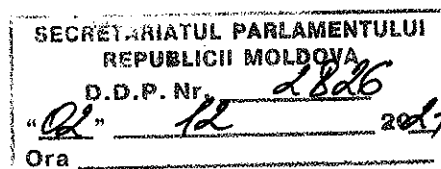
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*Codul vamal, Codul fiscal, Legea nr.1380/1997 și Legea nr.160/2011*).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7576 din 29.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul vamal nr.1149/200 - art.30, 50 ș.a., Codul fiscal nr.1163/1997 - se completează cu art.101/6 ș.a., Legea nr.1380/1997 - art.28 și Legea nr.160/2011 - anexa nr.1)

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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

Potrivit notei informative, „*Temeiurile inițierii procesului de elaborare a proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte legislative derivă din necesitatea tratării echitabile prin aplicarea impozitelor asupra mărfurilor care sunt comercializate atât pe teritoriul Republicii Moldova cât și în zonele vamale amplasate la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova. Se constată că aceleași mărfuri fiind comercializate în regimuri diferite creează o concurență neloială prin scutirea de TVA și accize aplicate asupra mărfurilor comercializate în regim duty-free.*

Scopul proiectului de lege este asigurarea unei echități fiscale pentru contribuabili și diminuarea pierderilor bugetare din neîncasarea impozitelor și taxelor la buget prin existența prevederilor ce oferă scutire pentru mărfurile ce sunt comercializate în zonele de control vamal la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova.

Finalitățile urmărite prin adoptarea proiectului de lege sunt:

- creșterea încasărilor fiscale;
- reguli clare de impozitare bazate pe echitate și simplitate fiscală”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 4 legi: Codul vamal, Codul fiscal, Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Modificările vizează activitatea magazinelor duty-free și impozitarea acestora. Se propune ca regimul de impozitare să se diferențieze în dependență dacă mărfurile sunt autohtone sau străine și dacă magazinul se află la intrarea în țară sau la ieșirea din țară. De asemenea, se propune limitarea comercializării bunurilor în magazinele duty-free la cantitățile destinate uzului personal.

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

În proiect au fost identificați factori de risc de natură să genereze compromiterea integrității în sectorul public și în cel privat. Proiectul este incert în ceea ce privește licențierea activității magazinelor duty-free la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat și a magazinului duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic, deoarece Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nu prevede licență pentru asemenea activități. Totodată, proiectul conține o normă formulată ambiguu ce nu permite evaluarea cu exactitate a regimului juridic al transferului mărfurilor dintr-un magazin duty-free în alt magazin duty-free.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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 datelor din compartimentul 5 al notei informative, „Proiectul nu va necesita cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

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”.

Potrivit pct. 2 alin. (3) al anexei nr. 1 din 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 și 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”.

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea magazinelor duty-free și a titularilor de licență în privința activității magazinelor duty-free, aspecte circumscrise activității antreprenoriale, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

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, [...]”.

Reglementările proiectului referitor la transferul mărfurilor dintr-un magazin duty-free în alt magazin duty-free sunt expuse într-o formulare echivocă, nefiind clar determinat condițiile de transfer și regimul de impozitare. În acest sens, se atenționează că formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Analiza normei respective și a riscurilor iminente se conține la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În cadrul expertizei anticorupție s-a remarcat o neconcordanță dintre prevederile Codului vamal și ale Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător referitor la licențierea activității magazinelor duty-free. Astfel, pe de o parte Codul vamal permite activitatea magazinelor duty-free amplasate în aeroporturile internaționale, la bordul aeronavelor, la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat, precum și a unui magazin duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic, iar pe de altă parte, Legea nr. 160/2011 reglementează eliberarea licenței doar pentru activitatea magazinelor duty-free în aeroport și la bordul aeronavelor. Detalii privind această neconcordanță, riscurile iminente și recomandările de îmbunătățire sunt cuprinse la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul vizează activitatea Guvernului, care urmează să stabilească procedura și documentele justificative de restituire a taxei pe valoare adăugată și a accizei pentru mărfurile străine plasate în destinația vamală magazin duty-free. Serviciul Fiscal de Stat va fi responsabil de urmărirea respectării acestei proceduri și restituirea taxei pe valoare adăugată și a accizei.

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. I pct. 4 din proiect (art. 93 alin. (1) din Codul vamal) și art. IV din proiect (Legea nr. 160/2011)

Art. I. - Codul vamal nr. 1149/2000 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 1 ianuarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

4. Articolul 93 va avea următorul cuprins:

"Articolul 93. Dispoziții generale

(1) Magazinul duty-free constă în plasarea și comercializarea mărfurilor sub supraveghere vamală, fără aplicarea măsurilor de politică economică în locuri special amenajate, amplasate în aeroporturile internaționale, la bordul aeronavelor sau la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat, precum și în locurile specificate la art.97 alin.(1).

Art.IV. – La compartimentul I din anexa nr.1 la Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin

autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.170-175, art.494), cu modificările ulterioare, pozițiile 9¹-9² se exclud.

Obiecții:

Urmare a analizei normei citate în coroborare cu prevederile Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, se remarcă incertitudinea licențierii activității magazinelor duty-free la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat și a magazinului duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic.

În acest context, pe de o parte art. 93 alin. (1) din Codul vamal (*conform proiectului*) permite activitatea magazinelor duty-free amplasate în aeroporturile internaționale, la bordul aeronavelor, la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat, precum și a unui magazin duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic. Însă, pe de altă parte, potrivit poziției nr. 9 a Nomenclatorului actelor permissive eliberate de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, aprobat prin Legea nr. 160/2011 (*conform proiectului*), se eliberează licență doar pentru activitatea magazinelor duty-free în aeroport și la bordul aeronavelor.

Prin urmare, este neclar dacă „Licența pentru activitatea magazinelor duty-free în aeroport, la bordul aeronavelor” reglementată de Legea nr. 160/2011, se eliberează pentru toate magazinele duty-free sau doar pentru cele din aeroport și de la bordul aeronavelor. De asemenea, nu este clar ce licență se eliberează magazinelor duty-free de la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat și magazinului duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic.

În orice caz, prin prisma art. 95 din Codul vamal, magazinele duty-free pot activa doar în condițiile în care persoana juridică este titulara unei licențe. Din această perspectivă, este pusă la îndoială legalitatea activității magazinelor duty-free de la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat și a magazinului duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic, or Legea nr. 160/2011 nu reglementează licențierea acestora.

Așadar, proiectul creează ambiguitate în relațiile referitoare la licențierea activității magazinelor duty-free amplasate la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat și a magazinului duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic. Pericolul proiectului constă în lipsa unei reglementări univoce și admiterea interpretărilor abuzive, iar ca urmare încurajează comportamentele lipsite de integritate instituțională și profesională. Lipsa de predictibilitate a unor prevederi de o asemenea anvergură este de natură să genereze conflicte, lipsa unei poziții unice a entităților publice și nemulțumire din partea resortisanților.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. IV din proiect (*Legea nr. 160/2011*) cu o prevedere de modificare a denumirii licenței, din „*Licență pentru activitatea magazinelor duty-free în aeroport, la bordul aeronavelor*” în „*Licență pentru activitatea magazinelor duty-free*”, iar amplasamentele unde vor putea activa magazinele duty-free să fie expuse cu certitudine maximă în Codul vamal la art. 93.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

Art. I pct. 5 din proiect (art. 94 alin. (9) din Codul vamal)

Art. I. - Codul vamal nr. 1149/2000 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 1 ianuarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

5. Articolul 94 va avea următorul cuprins:

"Articolul 94. Condițiile plasării și comercializării mărfurilor în magazinul duty-free

(9) Transferul mărfurilor dintr-un magazin duty-free în alt magazin duty-free se efectuează în dependență de amplasarea acestuia, zona intrare/ieșire, fără achitarea drepturilor de import și a taxei vamale după caz, cu excepția taxei pentru proceduri vamale."

Obiecții:

Norma citată este elaborată cu scopul reglementării relațiilor sociale aferente transferului mărfurilor dintr-un magazin duty-free în altul. Din cauza formulării ambigue, sensul normei este echivoc și nu permite identificarea cu exactitate a comportamentului pretins resortisanților.

În primul rând, norma stabilește că „*Transferul mărfurilor dintr-un magazin duty-free în alt magazin duty-free se efectuează în dependență de amplasarea acestuia, zona intrare/ieșire*”. Din această formulare este dificil de evaluat cum depinde transferul mărfurilor de amplasarea magazinului. Spre exemplu, nu este clar dacă ar putea fi realizat transferul între 2 magazine, unul de la intrare, iar altul de la ieșire; sau între două magazine amplasate în localități/locuri diferite etc.

În al doilea rând, norma prevede că „*Transferul [...] se efectuează [...] fără achitarea drepturilor de import și a taxei vamale după caz [...]*”. Având în vedere că taxa vamală, potrivit art. 1 pct. 26) din Codul vamal, face parte din drepturile de import, nu este clară intenția autorului de a prevedea separat acest tip de taxă. Mai mult decât atât, utilizarea expresiei „*după caz*” accentuează incertitudinea și permite a interpreta că ar exista cazuri când taxa vamală se achită și când nu se achită.

Prin urmare, suntem în prezența unei norme formulate ambiguu de natură să admită interpretări abuzive și să cauzeze lipsa de predictibilitate a proiectului. Lipsa de predictibilitate și posibilitatea interpretării diverse a unei norme juridice constituie premise periculoase pentru integritatea instituțională și profesională. Comportamentele abuzive ale entităților publice sau ale agenților publici pot fi îndreptățite anume de asemenea norme care nu redau cu exactitate esența reglementării.

Recomandări:

Se recomandă reformularea art. I pct. 5 din proiect (art. 94 alin. (9) din Codul vamal) astfel încât să fie clare condițiile de realizare a transferului între magazinele duty-free și de percepere a drepturilor de import.

În acest sens, se propune expunerea normei în 2 enunțuri. Primul enunț va avea următoarea formulare „*Transferul mărfurilor dintr-un magazin duty-free în alt magazin duty-free se efectuează fără achitarea drepturilor de import, cu excepția taxei pentru proceduri vamale*”. Al doilea enunț va reglementa condițiile de transfer în dependență de amplasarea magazinelor (de la intrare, de la ieșire, din aeroport, din aeronavă, din localitate etc.) după examinarea necesității unor asemenea condiționalități.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

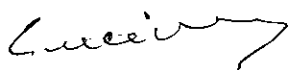
Prin proiect se propune modificarea a 4 legi: Codul vamal, Codul fiscal, Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Modificările vizează activitatea magazinelor duty-free și impozitarea acestora. Se propune ca regimul de impozitare să se diferențieze în dependență dacă mărfurile sunt autohtone sau străine și dacă magazinul se află la intrarea în țară sau la ieșirea din țară. De asemenea, se propune limitarea comercializării bunurilor în magazinele duty-free la cantitățile destinate uzului personal.

Proiectul este incert în ceea ce privește licențierea activității magazinelor duty-free la punctele internaționale de trecere a frontierei de stat și a magazinului duty-free amplasat în municipiul Chișinău pentru deservirea corpului diplomatic, deoarece Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nu prevede licență pentru asemenea activități. Totodată, proiectul conține o normă formulată ambiguu ce nu permite evaluarea cu exactitate a regimului juridic al transferului mărfurilor dintr-un magazin duty-free în alt magazin duty-free.

Proiectul nu este însoțit de analiza impactului de reglementare în pofida faptului că reglementează activitatea antreprenorilor care dețin magazine duty-free.

În concluzie, autorul urmează să elaboreze și să publice analiza impactului de reglementare, precum și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

29.11.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal

