

CEB  
CPS



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. 06/2/6244 din 14.04.2023

La nr. 77 din 27.03.2023

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal - art.96 și Legea cu privire la tariful vamal - art.28).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.04.14 14:34:34 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**

Ex: CURMEI Vadim, Tel. 022/257-308

|   |           |             |
|---|-----------|-------------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI<br>REPUBLICII MOLDOVA |           |             |
| D.D.P. Nr. <u>906</u>                             |           |             |
| "14"  | <u>04</u> | <u>2023</u> |
| Ora _____   |           |             |





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8664 din 14.04.2023**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal - art.96 și Legea cu privire la tariful vamal - art.28)**

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 un Deputat 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 la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, 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

Autorul menționează în nota informativă că *„Stabilirea TVA de 8 procente pentru medicamente, indiferent de poziția tarifară, va contribui la stabilizarea și micșorarea prețurilor la medicamente și produse farmaceutice, vândute cu amănuntul. Totodată, prin art.II se precizează scutirea de la achitarea tarifului vamal a medicamentelor înregistrate în Nomenclatorul național al medicamentelor, indiferent de poziția tarifară”*.

Astfel, *„proiectul de lege are drept scop îmbunătățirea climatului mediului de afaceri în sensul eliminării unor inechități cu privire la aplicarea de TVA la medicamentele înregistrate în Nomenclatorul de stat (fiind calificate drept medicamente) și a medicamentelor care nu sunt înregistrate, în anumite condiții, în Nomenclatorul de stat, însă sunt autorizate pentru import de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale”*.

Prin proiect se propune stabilirea TVA de 8 procente la medicamentele înregistrate în Nomenclatorul de stat al medicamentelor și/sau autorizate către import de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, indiferent de poziția tarifară atribuită, precum și scutirea de taxă vamală a acestora.

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

Proiectul promovează interesul de a stabili TVA de 8 procente la medicamentele înregistrate în Nomenclatorul de stat al medicamentelor și/sau autorizate către import de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, indiferent de poziția tarifară atribuită, precum și scutirea de taxă vamală a acestora.

### 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 anticorupție 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 urmare a implementării proiectului există unele eventuale riscuri negative pentru asigurarea implementării eficiente a politicilor bugetar fiscale la nivel național, precum și a politicilor de sănătate.

Nota informativă face referință doar la impactul proiectului prin prisma *„stabilizării și micșorării prețurilor la medicamente și produse farmaceutice, vândute cu amănuntul”*, or la moment TVA



constituie tot 8 procente la medicamente și nu este clar pentru care gamă de produse urmează a fi aplicabil proiectul.

La fel, în nota informativă nu se face o analiză detaliată a domeniului respectiv, altfel spus, care au fost acțiunile autorităților din domeniu (Ministerul Finanțelor, Serviciul Vamal, Ministerul Sănătății, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale) de excludere a interpretărilor confuze a categoriilor de produse care intră în noțiunea de „medicamente” și care intră în categoria, de exemplu, „supliment alimentar”. Or, anume aici este nevoie de o claritate în stabilirea calificării corecte a acestor produse.

Totodată, în nota informativă nu se face vreo referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Astfel, 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”*.

În concluzie, considerăm că nota informativă nu este una complexă care ar asigura că aceste măsuri sunt corelate cu politicile bugetar-fiscale, precum și în raport cu politicile de sănătate care reglementează calificarea produselor cu statut de medicament.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

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

În nota informativă se menționează că: *„Implementarea proiectului nu va presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat”*.

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.

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

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.

#### **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 în mare parte 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.

Totuși, textul „*indiferent de poziția tarifară atribuită*” conferă normelor un sens neclar, cu riscul interpretării confuze, ceea ce poate duce și la o aplicare confuză a normelor.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### **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.

Cu toate că în mod direct proiectul nu intră în conflict de norme cu alte prevederi ale cadrului legal național, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile bugetar-fiscale promovate și aprobate



de către Guvern la nivelul statului, precum și cele din domeniul sănătății cu referire la calificarea produselor ca „medicamente”.

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

Proiectul nu reglementează în mod direct activitatea entităților publice. Normele propuse prin proiect urmează să fie aplicabile de entitățile publice la etapa efectuării procedurilor de import, precum și la etapa controlului stabilirii corecte a taxei pe valoarea adăugată asupra categoriilor de produse reglementate de normele proiectului.

În proiect au fost atestate unele texte din norme care induc confuzie în interpretare, ceea ce se poate răsfrânge și în exercitarea atribuțiilor entităților responsabile de implementare. Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

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

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

|  |
|--|
| - 1 -  |
| <b>Art. I și Art. II din proiect -</b><br>La Art. I și la Art. II în conținutul normelor se utilizează textul „indiferent de poziția tarifară atribuită”.  |
| <b>Obiecții:</b><br><br>Potrivit normei în vigoare din Codul fiscal, legiuitorul a instituit clar pozițiile tarifare ale medicamentelor, 3001-3004, atât indicate în Nomenclatorul de stat de medicamente, cât și autorizate de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale asupra cărora urmează să fie aplicate normele privind cota redusă a TVA - de 8 procente.<br><br>Prin normele proiectului se propune instituirea TVA de 8 procente la medicamentele înregistrate în Nomenclatorul de stat al medicamentelor și/sau autorizate către import de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, indiferent de poziția tarifară atribuită, precum și scutirea de taxa vamală a acestora. Considerăm că utilizarea textului „indiferent de poziția tarifară atribuită” induce confuzie prin riscul unor diferențe de tratare a sensului normelor. În redacția propusă de autor, nu este clar care medicamente urmează a le fi aplicată cota redusă de TVA de 8 procente. Totodată, la stabilirea și interpretarea poziției tarifare urmează a se analiza și prevederile Legii nr.172/25.07.2014 privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor, care reglementează la Capitolul 30 produsele farmaceutice cu indicarea denumirii mărfurilor și a codurilor aplicabile. Astfel, lipsa reglementării clare a codurilor/pozițiilor tarifare creează riscul interpretării confuze a categoriilor de medicamente ce urmează a le fi aplicabile cota redusă de 8 procente. |
| <b>Recomandări:</b><br><br>Propunem autorului stabilirea și indicarea clară a codurilor tarifare/pozițiilor tarifare a medicamentelor la care urmează a fi aplicabile cotele reduse a taxei pe valoarea adăugată de 8 procente în conformitate cu norma din Codul fiscal.  |



|   |  |
|---|--|
| <b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>• Lacună de drept</li> <li>• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul> | <b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> </ul> |
|---|--|

#### IV. Concluzia expertizei

Autorul menționează în nota informativă că „Stabilirea TVA de 8 procente pentru medicamente, indiferent de poziția tarifară, va contribui la stabilizarea și micșorarea prețurilor la medicamente și produse farmaceutice, vândute cu amănuntul. Totodată, prin art.II se precizează scutirea de la achitarea tarifului vamal a medicamentelor înregistrate în Nomenclatorul național al medicamentelor, indiferent de poziția tarifară”. Astfel, „proiectul de lege are drept scop îmbunătățirea climatului mediului de afaceri în sensul eliminării unor inechități cu privire la aplicarea de TVA la medicamentele înregistrate în Nomenclatorul de stat (fiind calificate drept medicamente) și a medicamentelor care nu sunt înregistrate, în anumite condiții, în Nomenclatorul de stat, însă sunt autorizate pentru import de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale”.

Prin proiect se propune stabilirea TVA de 8 procente la medicamentele înregistrate în Nomenclatorul de stat al medicamentelor și/sau autorizate către import de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, indiferent de poziția tarifară atribuită, precum și scutirea de taxă vamală a acestora.

Cu referire la conținutul notei informative considerăm că aceasta face referință doar la impactul proiectului prin prisma „stabilizării și micșorării prețurilor la medicamente și produse farmaceutice, vândute cu amănuntul”, or la moment TVA constituie tot 8 procente la medicamente și nu este clar pentru care gamă de produse urmează a fi aplicabil proiectul. La fel, în nota informativă nu se face o analiză detaliată a domeniului respectiv, altfel spus, care au fost acțiunile autorităților din domeniu (Ministerul Finanțelor, Serviciul Vamal, Ministerul Sănătății, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale) de excludere a interpretărilor confuze a categoriilor de produse care intră în medicamente și care intră în categoria, de exemplu, supliment alimentar. Or, anume aici este nevoie de o claritate în stabilirea calificării corecte a acestor produse. Totodată, în nota informativă nu se face vreo referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Cu referire la conținutul proiectului, considerăm că lipsa reglementării clare a codurilor/pozițiilor tarifare creează riscul interpretării confuze a categoriilor de medicamente ce urmează a le fi aplicabile cota redusă de 8 procente.

În final menționăm că Centrul nu se expune asupra oportunității modificării unor taxe și impozite, însă atrage atenția că modificările propuse urmează să fie sustenabile în vederea aplicării uniforme a acestora cu respectarea interesului public.

14.04.2023

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

Digitally signed by Curmei Vadim  
Date: 2023.04.14 14:03:21 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



