

CEB, RJ



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1174 din 01.03.2022

La nr. 32 din 08.02.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea anexei nr.2 la Titlul IV din Codul fiscal nr.1163/1997.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	524	
"Ora"	03	2022
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7758 din 24.02.2022

la proiectul de lege pentru modificarea anexei nr.2 la Titlul IV 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 RM, 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 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

Proiectul de lege operează modificări în tabelul nr.3 din anexa nr.2 la titlul IV din Codul fiscal prin excluderea accizelor la importul tractoarelor clasificate la pozițiile tarifare „Tractoare clasificate la pozițiile tarifare 870110000, 870120, 870130000, 870191900, 870192900, 870193900, 870194900, 870195900, Tractoare clasificate la pozițiile tarifare 870191100, 870192100, 870193100, 870194100, 870195100”.

În nota informativă autorul menționează că *„Creșterea productivității este generată de mai mulți factori, de aceea este necesar de examinat în complex oportunitatea excluderii accizelor la tractoare, ceea ce reprezintă o șansă pentru creșterea veniturilor obținute în sectorul agricol și promovarea facilităților la exporturile de produse agroalimentare, fapt ce va genera creșterea nivelului de bunăstare pentru populația antrenată în domeniul agricol”*.

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

Proiectul promovează interesul public de *„creștere a veniturilor obținute în sectorul agricol”*, fapt ce va genera, potrivit autorului *„creșterea nivelului de bunăstare pentru populația antrenată în domeniul agricol”*.

Anexa nr.2 din Titlul IV „Accizele” din Codul fiscal nr.1163/1997 prevede cota accizei în funcție de termenul de exploatare a mijlocului de transport. Tabelul 4 la primele două compartimente face referință la categoria de vehicule - tractoare. Astfel, conform normelor legale, termenul de exploatare al tractoarelor clasificate la pozițiile din tabelul 4 cu drept de import este nelimitat. Totodată, pentru unele categorii de tractoare cu vârsta de până la 12 ani, precum și pentru alte categorii de tractoare cu vârsta de până la 19 ani - acciza specială stabilită constituie 0 lei/cm³. Pentru tractoarele care depășesc aceste limite de vârstă, legiutorul a stabilit accize. În acest sens, în opinia noastră, stabilirea unor cote de acciză a fost dictată de asigurarea implementării politicilor de mediu ce ar asigura o reducere substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon. În schimb, potrivit proiectului, se propune excluderea acestor accize. Astfel, categoria de tractoare mai mare de 19 ani și, respectiv de 12 ani vor putea fi importate fără accize. Importul de tractoare fără limită de vârstă și fără achitarea cărorva accize ar putea „trezi” anumite semne de întrebare în ceea ce privește efectul acestor măsuri, or, în opinia noastră, considerăm că cetățenii nu vor fi tentați în mod direct să importe tractoare cu vârstă mai mare de 19 ani, tractoare care, în marea majoritate a cazurilor vor putea fi calificate ca având termenul de exploatare depășit, iar importul unor asemenea mijloace de transport ar putea fi calificat ca fiind inoportun din punct de vedere tehnic și financiar. În aceste condiții, fără o argumentare concludentă a efectelor proiectului, acesta poate crea suspiciuni în privința faptului că este elaborat în interesul unui grup de persoane care vor beneficia de avantajele unei asemenea politici fiscale de reducere totalmente a accizelor la importul tractoarelor din categoria celor cu vârsta mai mare de 19 ani.

Astfel, propunerile de excludere a accizelor la importul tractoarelor urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat (importul vehiculelor în Republica Moldova) în raport cu politicile bugetar-fiscale prin prisma neafectării, per ansamblu, a bugetului de stat, precum și în raport cu politicile de mediu la nivel comunitar.

În concluzie, proiectul urmează să fie sustenabil atât din punct de vedere social, cât și din punct de vedere financiar, iar examinarea și promovarea acestuia urmează să fie efectuată prin contrapunerea acestuia cu politicile statului în domeniu, prin examinarea de către autoritățile direct implicate în

implementarea politicilor din domeniu și prin inițierea de discuții publice cu experți în domeniu pentru a asigura aprobarea unui proiect viabil și realizabil.

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”.

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea proiectului.

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 mediu.

Nota informativă face referință doar la impactul proiectului prin prisma „*creșterii nivelului de bunăstare pentru populația antrenată în domeniul agricol*”, fără a face o analiză detaliată a domeniului respectiv, precum și fără a 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 mediu la nivel comunitar.

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 dat nu necesită careva cheltuieli*

suplimentare de la bugetul de stat”.

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 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.

Cu toate acestea, se observă faptul că proiectul este promovat fără a fi supus expertizei ecologice în condițiile în care se propune înlăturarea prohibiției privind vârsta tractoarelor cu drept de import în Republica Moldova.

Având în vedere potențialul impact asupra mediului înconjurător cauzat de introducerea fără nici o restricție a tractoarelor fără limită de vârstă și fără achitarea accizelor la import, prevederile proiectului urmează a fi supuse expertizei ecologice.

În concordanță cu exigențele art. 34 alin. (1) și (7) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative „(1) Expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. Autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, ecologice, anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ. (7) Expertiza ecologică se efectuează, după caz, de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul protecției mediului; b) a asigura un mediu sănătos și a proteja mediul înconjurător; c) a prognoza impactul reglementărilor proiectului asupra mediului”.

Totodată, potrivit art. 5 din Legea nr. 851/1996 privind expertiza ecologică, un principiu de bază al expertizei ecologice este efectuarea în mod obligatoriu a expertizei ecologice de stat înainte de adoptarea actelor legislative și actelor normative ce pot avea impact asupra mediului.

În final, se impune ca proiectul să fie corelat cu politicile bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului, precum și cu politicile de mediu aprobate la nivel național raportate la politicile de mediu la nivel comunitar.

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

Proiectul reglementează în mod indirect activitatea entităților publice.

Normele propuse prin proiect urmează să fie aplicabile de către entitățile publice la etapa efectuării procedurilor de import a tractoarelor în Republica Moldova.

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: <p>Anexa nr.2 din Titlul IV „Accizele” din Codul fiscal nr.1163/1997 prevede cota accizei în funcție de termenul de exploatare a mijlocului de transport. Tabelul 4 la primele două compartimente face referință la categoria de vehicule - tractoare. Astfel, conform normelor legale, termenul de exploatare al tractoarelor clasificate la pozițiile din tabelul 4 cu drept de import este nelimitat. Totodată, pentru unele categorii de tractoare cu vârsta de până la 12 ani, precum și pentru alte categorii de tractoare cu vârsta de până la 19 ani - acciza specială stabilită constituie 0 lei/cm³. Pentru tractoarele care depășesc aceste limite de vârstă, legiutorul a stabilit accize. În acest sens, în opinia noastră, stabilirea unor cote de acciză a fost dictată de asigurarea implementării politicilor de mediu ce ar asigura o reducere substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon. În schimb, potrivit proiectului, se propune excluderea acestor accize. Astfel, categoria de tractoare mai mare de 19 ani și, respectiv de 12 ani vor putea fi importate fără accize. Importul de tractoare fără limită de vârstă și fără achitarea cărorva accize ar putea „trezi” anumite semne de întrebare în ceea ce privește efectul acestor măsuri, or, în opinia noastră, considerăm că cetățenii nu vor fi tentați în mod direct să importe tractoare cu vârstă mai mare de 19 ani, tractoare care, în marea majoritate a cazurilor vor putea fi calificate ca având termenul de exploatare depășit, iar importul unor asemenea mijloace de transport ar putea fi calificat ca fiind inoportun din punct de vedere tehnic și moral ținând cont de gradul considerabil de uzură al majorității acestora.</p> <p>În aceste condiții, fără o argumentare concludentă a efectelor proiectului, deși scopul proiectului pare a fi în interesul public, acesta nu este de natură a exclude pe viitor aplicarea prevederilor sale în interesul unui grup de persoane cointeresate să introducă în țară mijloace de transport (tractoare) cu vârstă de peste 12 ani pentru o anumită categorie de tractoare și cu vârsta de peste 19 ani pentru cealaltă categorie de tractoare, beneficiind de avantajele unei asemenea politici fiscale de excludere a accizelor la importul tractoarelor indiferent de vârsta acestora.</p> <p>Din acest punct de vedere, se impune un echilibru just dintre permisiunea importului fără restricții a mijloacelor de transport indiferent de termenul de exploatare al acestora, cotele accizelor, politicile de mediu în societate în vederea asigurării respectării interesului public.</p>
Recomandări: <p>Având în vedere potențialul impact asupra mediului înconjurător cauzat de introducerea fără nici o restricție a tractoarelor fără limită de vârstă și fără achitarea accizelor la import, prevederile proiectului urmează a fi supuse expertizei ecologice.</p> <p>Nota informativă la proiect urmează a fi completată cu analiza impactului de reglementare.</p> <p>Proiectul urmează să fie examinat de către toți subiecții implicați cu atribuții în domeniu, inclusiv cu asociațiile de profil agroalimentar din țară pentru promovarea unui proiect fundamentat, realist, oportun și integrat în politicile de mediu și bugetar-fiscale.</p>

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege operează modificări în tabelul nr.3 din anexa nr.2 la titlul IV din Codul fiscal prin excluderea accizelor la importul tractoarelor clasificate la pozițiile tarifare „Tractoare clasificate la pozițiile tarifare 870110000, 870120, 870130000, 870191900, 870192900, 870193900, 870194900, 870195900, Tractoare clasificate la pozițiile tarifare 870191100, 870192100, 870193100, 870194100, 870195100”. În nota informativă autorul menționează că *„Creșterea productivității este generată de mai mulți factori, de aceea este necesar de examinat în complex oportunitatea excluderii accizelor la tractoare, ceea ce reprezintă o șansă pentru creșterea veniturilor obținute în sectorul agricol și promovarea facilităților la exporturile de produse agroalimentare, fapt ce va genera creșterea nivelului de bunăstare pentru populația antrenată în domeniul agricol”*.

Anexa nr.2 din Titlul IV „Accizele” din Codul fiscal nr.1163/1997 prevede cota accizei în funcție de termenul de exploatare a mijlocului de transport. Tabelul 4 la primele două compartimente face referință la categoria de vehicule - tractoare. Astfel, conform normelor legale, termenul de exploatare al tractoarelor clasificate la pozițiile din tabelul 4 cu drept de import este nelimitat. Totodată, pentru unele categorii de tractoare cu vârsta de până la 12 ani, precum și pentru alte categorii de tractoare cu vârsta de până la 19 ani - acciza specială stabilită constituie 0 lei/cm³. Pentru tractoarele care depășesc aceste limite de vârstă, legiuitorul a stabilit accize. În acest sens, în opinia noastră, stabilirea unor cote de acciză a fost dictată de asigurarea implementării politicilor de mediu ce ar asigura o reducere substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon. Astfel, propunerile de excludere a accizelor la importul tractoarelor urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat în raport cu politicile bugetar-fiscale prin prisma neafectării, per ansamblu, a bugetului de stat, precum și în raport cu politicile de mediu la nivel comunitar.

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 domeniu, prin examinarea de către autoritățile direct implicate în implementarea politicilor din domeniu, prin inițierea de discuții publice cu experți în domeniu pentru a asigura aprobarea unui proiect viabil și realizabil și în corespundere cu politica bugetar fiscală, precum și cu politicile de mediu la nivel comunitar. Concomitent, proiectul urmează a fi supus expertizei ecologice care să asigure adoptarea unei legi fundamentate și cu minimizarea impactului asupra mediului înconjurător.

24.02.2022

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



