



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. CG/2-7627 din 06.12.2020
La nr. 18-23-10589 din 24.11.2020

Ministerul Finanțelor

Copie: **Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (politica fiscală și vamală) număr unic 940/MF/2020.

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

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6974 din 30.11.2020

la proiectul de lege de lege privind modificarea unor acte normative (nr. 845/1992, nr.317/1994, nr.514/1995, nr.789/1996, nr.947/1996, Codul fiscal, etc - politica fiscală și vamală pe anul 2021)

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 Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, 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."*

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe

pagina web oficială [...]".

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor: www.mf.gov.md la data de 23.11.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat. Cu toate acestea, însă, termenul acordat pentru prezentarea propunerilor și comentariilor asupra proiectului este data de 26.11.2020, ceea ce reprezintă încălcarea termenului de 10 zile lucrătoare necesare pentru consultarea publică a proiectului.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost asigurată parțial.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Finalitățile urmărite prin adoptarea proiectului de lege sunt: (1) o legislație fiscală și vamală favorabilă dezvoltării economice; (2) consolidarea veniturilor bugetare în vederea finanțării cheltuielilor publice; (3) susținerea mediului de afaceri”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 42 de legi, care reflectă în principal politica fiscală și vamală Republicii Moldova, dar și la un nivel mai redus - politica penală și salarială. Unele dintre noutățile proiectului sunt: eliminarea prohibiției importului de autovehicule după criteriul vârstei; eliminarea scutirii personale generale pentru soț; impozitarea dobânzilor achitate de bănci, asociațiile de economii și împrumut, precum și de emitenții de valori mobiliare; reducerea cotei TVA pentru antreprenorii din domeniul HORECA; plafonarea taxelor locale și reglementarea acestora pe termen mediu etc.

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

Prin proiect se urmărește aprobarea politicii fiscale și vamale a Republicii Moldova pentru anul 2021. În acest context, se intervine cu modificări la Codul fiscal, vamal și la alte legi. Proiectul conține mai multe aspecte novatorii și modificări ale impozitelor și taxelor.

Prin proiect se intervine și la politica salarială în sectorul bugetar, fiind constatată o lacună în acest sens. Având în vedere tendințele de reglementare, s-a remarcat omiterea reglementării consolidării activității de prevenire și combatere a corupției prin stabilirea în beneficiului angajaților Centrului Național Anticorupție unui spor cu caracter specific acestei activități.

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, redă

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”.

La compartimentul 5 din nota informativă se menționează următoarele: „Se preconizează că în urma implementării normelor menționate vor fi acumulate la buget venituri adiționale în sumă de + 548 mil. lei. Cheltuieli/ratări de venituri bugetare ca urmare a măsurilor propuse – circa 195 mil. lei. Impactul net al măsurilor constituind + 353 mil. lei”.

Având în vedere complexitatea și amploarea modificărilor propuse prin proiect, argumentarea economico-financiară a proiectului este lacunară și nu sunt expuse principalele analize, calcule ce au determinat concluziile menționate în notă. Prin urmare, se recomandă completarea notei la compartimentul fundamentării economico-financiare a proiectului cu date și analize care să susțină necesitatea modificărilor propuse.

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.” Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Deși prevederile proiectului urmează să genereze consecințe juridice și pentru antreprenori, 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 cît 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 importului autovehiculelor mai vechi de 10 ani. Prin proiect se propune admiterea importului în Republica Moldova a autovehiculelor de orice vârstă cu aplicare accizelor stabilite de proiect. Având în vedere impactul asupra mediului înconjurător cauzat de autovehiculele cu o durată de exploatare îndelungată, prevederile care admit importul autovehiculelor mai vechi de 10 ani urmează a fi supuse expertizei ecologice.

În concordanță cu prevederile 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 a 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.

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

Prin proiect se propune reformarea Serviciului Vamal prin constituirea unei singure persoane juridice. Astfel, aparatul central al Serviciului vamal, împreună cu cele 3 birouri vamale, vor fi reorganizate într-o entitate juridică unică – Serviciul Vamal.

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. XLI pct. 3 alin. (1)

Art.XLI. - Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 441-447, art. 715), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

3. La articolul 17 alineatul (2):

se completează cu litera b¹) cu următorul cuprins:

„b¹) prin derogare de la lit. b), pentru personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice implicat în activități speciale de combatere a terorismului – 120% din salariile de bază a personalului cu drept de a beneficia de acest spor;”;

Obiecții:

Norma prenotată stabilește că personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice implicat în activități speciale de combatere a terorismului va beneficia de sporuri cu caracter specific incluse în partea variabilă a salariului lunar suma anuală a cărora nu va depăși 120% din salariile de bază a personalului cu drept de a beneficia de acest spor.

Urmare a examinării normei în cauză se recomandă completarea acesteia cu personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice implicat în activități de prevenire și combatere a corupției, din următoarele considerente:

- la etapa actuală corupția încă mai reprezintă o problemă serioasă și sensibilă pentru Republica Moldova întru prevenirea și combaterea căreia se depun eforturi considerabile. În acest sens, la 30.03.2017 Parlamentul a aprobat Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 prin Hotărârea nr. 56/2017. Unele dintre principalele obiective ale Strategiei sunt: consolidarea capacității de reacție a autorităților anticorupție, Centrului Național Anticorupție revenindu-i rolul de a asigura prevenirea și combaterea corupției, precum și indisponibilizarea beneficiilor obținute din manifestările de corupție;

- Centrul Național Anticorupție, potrivit art. 1 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, este un organ specializat în prevenirea și combaterea corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament coruptional. Angajații Centrului implicați în prevenirea și combaterea corupției execută sarcinile Centrului nemijlocit și cu asumarea riscurilor generate de specificul de activitate;

- justificarea asigurării cu fonduri adecvate pentru exercitarea sarcinilor de către Centrul Național Anticorupție reiese din următoarele documente internaționale:

(1) Potrivit

Convenției ONU împotriva corupției, Capitol 3 „Incriminare, investigare și reprimare”, art. 36 „Autorități specializate”

stipulează că: „Fiecare stat parte face astfel încât, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să existe unul sau mai multe organisme ori persoane specializate în lupta împotriva corupției prin investigații și reprimare. Acest organism sau aceste organisme ori aceste persoane își vor acorda independența necesară, conform principiilor fundamentale ale sistemului juridic al statului parte, pentru a putea exercita eficient funcțiile lor la adăpost de orice influență necuvenită. Aceste persoane sau personalul respectivului organism ar trebui să aibă formarea și resursele adecvate pentru a-și exercita sarcinile”.

Totodată, art. 6 „Organismul sau organismele de prevenire a corupției”

prevede că: „ [...] Fiecare stat parte acordă acestui organism independență necesară, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, pentru a permite exercitarea eficientă a funcțiilor la adăpost de orice influență nedorită. Resursele materiale și personalul specializat necesar, precum și formarea de care

acest personal poate avea nevoie pentru a-și exercita funcțiile trebuie să le fie furnizate”.

(2) Dispoziții asemănătoare se regăsesc și la art. 20 din Convenția penală privind corupția, a Consiliului Europei, în Cele 20 de Principii Directoare în domeniul Luptei împotriva Corupției, aprobate de Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei în octombrie 1997.

(3) De asemenea,

Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, prevede la componenta Prevenirea și combaterea corupției și a conflictului de interese, prioritatea: „Consolidarea rolului Centrului Național Anticorupție în combaterea corupției, cu scopul de a produce rezultate concrete, stipulează: „Asigurarea faptului că acesta dispune de suficient buget și personal, de responsabilități clare, de competențe suficiente și de autonomia necesară, precum și că este protejat de influențe politice nejustificate și cooperează bine cu alte instituții de aplicare a legii implicate în combaterea corupției, în special cu Procuratura Anticorupție”.

(4) La fel

Recomandările privind îmbunătățirea capacităților de investigare a cazurilor de corupție, în strânsă colaborare cu alte instituții prezentate în contextul Activității 1.3 a proiectului Twinning „Suport în consolidarea capacităților operaționale ale organelor de aplicare a legii din Republica Moldova în domeniul prevenirii și investigării actelor de corupție” prevede la recomandarea 1: „creșterea resurselor financiare, tehnice și umane ale Centrului Național Anticorupție și Procuraturii Anticorupție și altor organe de drept responsabile de prevenirea și investigarea corupției și a actelor conexe corupției”.

(5) Totodată,

Rezoluția Parlamentului European din 14 noiembrie 2018 referitoare la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-Moldova (2017/2281(INI)) prevede la capitolul Statul de drept și buna guvernare: „că Parlamentul European, îndeamnă autoritățile să asigure independența, imparțialitatea și eficacitatea sistemului judiciar și ale instituțiilor specializate în combaterea corupției, inclusiv Consiliul Superior al Procurorilor, Centrul Național Anticorupție și Biroul Procurorului Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate și Agenția de recuperare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, în special prin continuarea alocării de resurse adecvate”.

Prin urmare, se remarcă necesitatea completării normei analizate pentru a asigura pe deplin atingerea obiectivelor trasate pentru activitatea Centrului Național Anticorupție de prevenire și combatere a corupției.

În acest sens, se recomandă ca personalul Centrului Național Anticorupție să beneficieze de sporuri cu caracter specific incluse în partea variabilă a salariului lunar suma anuală a cărora nu va depăși 120% din salariile de bază. Sporul cu caracter specific se va acorda angajaților în funcție de eficiența în activitate și riscul asumat potrivit unui act normativ aprobat de directorul Centrului Național Anticorupție.

Recomandări:

La art. XLI pct. 3 alin. (1) din proiect, după cuvântul „*terorismului*” se recomandă inserarea cuvintelor „*de prevenire și de combatere a corupției*”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

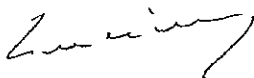
Prin proiect se propune modificarea a 42 de legi, care reflectă în principal politica fiscală și vamală Republicii Moldova, dar și la un nivel mai redus - politica penală și salarială. Unele dintre noutățile proiectului sunt: eliminarea prohibiției importului de autovehicule după criteriul vârstei; eliminarea scutirii personale generale pentru soț; impozitarea dobânzilor achitate de bănci, asociațiile de economii și împrumut, precum și de emitenții de valori mobiliare; reducerea cotei TVA pentru antreprenorii din domeniul HORECA; plafonarea taxelor locale și reglementarea acestora pe termen mediu etc.

În proiect a fost constatată o lacună referitor la reglementarea politicii salariale în sectorul bugetar. Astfel, s-a remarcat omiterea reglementării consolidării activității de prevenire și combatere a corupției prin stabilirea în beneficiul angajaților Centrului Național Anticorupție unui spor cu caracter specific acestei activități.

Nota informativă este lacunară în ceea ce privește fundamentarea economico-financiară a proiectului, nu conține analiza impactului de reglementare și nu relevă date despre supunerea proiectului expertizei ecologice.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul și să completeze nota informativă prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție, precum și să supună proiectul expertizei ecologice.

30.11.2020



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