



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 280/28.11.19
CEB



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

Nr. 06/2-7583 din 03.12. 2019
La nr. 280 din 28.11.2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, cu referire la efectuarea expertizei anticorupție asupra proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte legislative (*politica fiscală și vamală*), Vă informăm că acesta a fost deja expertizat ca urmare a demersului Cancelariei de Stat nr. 18-23-8179 din 21.11.2019.

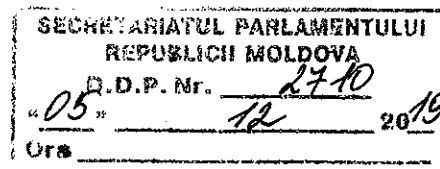
Rezultatele expertizei anticorupție sunt expuse în Raportul nr. ELO19/6177 din 03.12.2019, remis în adresa solicitantului și care poate fi vizualizat pe pagina web oficială a Centrului Național Anticorupție: www.cna.md.

În acest context, ținând cont de faptul că proiectul remis repetat spre expertizare nu a suferit modificări, în temeiul art. 28 alin. (8) din Legea integrității nr. 82/2017, considerăm inoportună efectuarea expertizei anticorupție, în mod repetat, asupra proiectului respectiv.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO19/6177 din 03.12.2019 – 4 file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6177 din 03.12.2019

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte legislative (Codul fiscal, art.24 din Legea nr.1164/1997, Legea nr.1380/1997, Legea nr.1417/1997, etc - politica fiscală și vamală pe anul 2020)

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 privind 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."

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că „(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de Hotărâre, 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 [...]”.

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor: www.mf.gov.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări în privința proiectului.

Astfel, transparența decizională în procesul de elaborare a proiectului a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Scopul proiectului de lege este asigurarea unor condiții clare, echitabile și competitive de dezvoltare a mediului de afaceri, edificarea veniturilor proprii prin asigurarea nivelului de finanțare, asigurarea redistribuirii corecte a veniturilor și solidaritatea socială, îmbunătățirea și simplificarea mecanismelor fiscale naționale, precum și asigurarea echității și stabilității fiscale”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 13 legi, care reflectă politica fiscală și vamală. Astfel, prin proiect se identifică noi surse de venit la bugetul de stat, cum ar fi: activitatea persoanelor fizice care colectează produse agricole și obiecte ale regnului vegetal; activitatea nerezidenților ce desfășoară activitate de întreprinzător fără deținerea formei organizatorico-juridice în Republica Moldova ce prestează servicii prin intermediul rețelilor electronice și obțin venituri de la persoanele fizice rezidente ale Republicii Moldova; se extinde baza impozabilă a accizei aplicată autoturismelor de lux importate etc.

Totodată, unele activități sunt scutite de la impozitare cum ar fi: scutirea de impozit pe venit a asociațiilor de coproprietari în condominiu; scutirea de impozit a dobânzilor persoanelor fizice de la depozitele bancare, până la 01.01.2021; scutirea de TVA la importul mărfurilor destinate pentru producerea tractoarelor și tehnicii agricole etc.

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

Prin proiect se urmărește aprobarea politicii fiscale și vamale pentru anul 2020. În acest context, se intervine cu modificări la Codul fiscal, vamal și la alte legi. Proiectul conține unele aspecte novatorii în ceea ce privește identificarea noilor obiecte impozabile, dar și excluderea unor mărfuri/activități din baza impozabilă.

Totodată, prin proiect se propune o derogare, în adresa secretarilor de stat, de la regula potrivit căreia demnitarul nu este în drept să desfășoare orice altă activitate remunerată, cu excepția activităților didactice și științifice. Această prevedere constituie un factor de risc, generând riscuri de conflict de interese, influențe necorespunzătoare etc.

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.

Cu toate acestea, nota informativă nu descrie condițiile care justifică necesitatea ca secretarii de stat să fie în posibilitatea de a exercita activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține acțiuni. Prin urmare, se impune complinirea notei informative cu informațiile relevante în privința aspectului menționat.

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 nota informativă „*Implementarea proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat. În același timp, se preconizează ca în urma implementării normelor menționate vor fi acumulate la buget venituri adiționale în sumă de 180 mln. lei”.*

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

În conformitate cu prevederile art. 3 alin. (3¹) din Codul fiscal, „*La elaborarea proiectelor de acte*

legislative și normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, Guvernul întocmește actul de analiză a impactului de reglementare. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta".

De asemenea, în acord cu prevederile 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".

Proiectul este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare, care enumeră următoarele beneficii ale adoptării proiectului de lege:

- reguli clare de impozitare bazate pe echitate și simplitate fiscală;
- asigurarea unei previzibilități a politicii și legislației fiscale și crearea unui mediu investițional atractiv;
- stimularea unor procese economice;
- extinderea bazei fiscale.

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 „textului 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, [...]".

În textul proiectului au fost identificate unele inadvertențe care diminuează din calitatea actului normativ și crează neclaritate la implementarea proiectului, fapt ce determină apariția situațiilor de lezare a interesului public prin comportamente abuzive, discreționare. Aspectele detaliate sunt prezentate la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul intervine cu o derogare de la o incompatibilitate a funcției de demnitate publică. Astfel, secretarii de stat vor putea în anumite condiții să exercite activitate remunerată. Aspectele detaliate sunt relevate la compartimentul III din prezentul Raport.

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. 23 și art. III pct. 5 din proiect

Art. I. - Codul fiscal nr. 1163/1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

23. La articolul 7 alineatul (1):

litera c) cuvintele „din vânzarea proprietății imobiliare aflate în Republica Moldova” se substituie cu cuvintele „de către persoanele fizice nerezidente ce nu desfășoară activitate de întreprinzător pe teritoriul Republicii Moldova”;

litera d) va avea următorul cuprins:

„d) veniturile obținute de persoanele juridice nerezidente, sub formă de creștere de capital determinate conform art. 40 alin. (1) - (4) din vânzare, schimb sau din altă formă de înstrăinare a activelor de capital specificate la art. 39 alin. (1);

litera f), cuvântul „creanțele” se substituie cu cuvântul „obligațiile”.

Art. III. - Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 1 ianuarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

5. Notă la Anexa nr.2:

la pct. 1 după textul „în regim de import, ” se introduce textul „în magazin duty free, ”;

se completează cu punctul 14 cu următorul cuprins:

„14. Taxa pentru efectuarea procedurilor vamale la export nu se percepe pentru mărfurile expediate prin intermediul trimiterilor poștale internaționale a căror valoare intrinsecă nu depășesc 1 000 EUR.”.

Obiecții:

În textul proiectului au fost identificate formulări ambigui, care au sens neclar și, astfel, permit interpretări abuzive. Inadvertențele depistate vizează următoarele norme:

- Art. I pct. 23 - prin această normă se urmărește modificarea art. 7 alin. (1) din Codul fiscal, însă modificările

cu care se intervine nu corespund obiectului de reglementare al art. 7, care reglementează stabilirea, modificarea și anularea impozitelor și taxelor de stat și locale;

- Art. III pct. 5 - această normă are drept scop modificarea Notei de la Anexa nr. 2 a Legii nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal. Neclaritatea proiectului, la acest compartiment, constă în faptul că este dificil de apreciat unde se includ modificările propuse, deoarece modificările respective nu corespund redacției în vigoare a Notei vizate.

În acest context, formulările lingvistice ambigui, normele de trimitere defectuoase sunt calificate drept 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.

Prin urmare, se impune reexaminarea fiecărei norme în vederea înlăturării inadvertențelor admise.

Recomandări:

Modificarea prevederilor art. I pct. 7 alin. (1), pct. 23, pct. 57 alin. (7) și art. III pct. 5 din proiect, astfel încât prevederile acestora să corespundă redacției actuale a actelor normative care se propun spre modificare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. XIII din proiect

„Art. XIII. - Articolul 12 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.194-196, art.637), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:

„(1/1) Prin derogare de la prevederile alin. (1), persoana care deține funcția de secretar de stat are dreptul de a exercita activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social.”

Obiecții:

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică „Demnitarul nu este în drept să desfășoare orice altă activitate remunerată, cu excepția activităților didactice și științifice”. Prin proiect se urmărește reglementarea unei excepții de la această regulă, și anume în privința secretarilor de stat, care vor putea exercita activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social.

În cele ce urmează vom explica riscurile care planează asupra acestei norme din proiect:

- esența stabilirii incompatibilității menționate pentru demnitarilor publici constă în faptul importanței funcției pe care o exercită aceștia și necesitatea de a se dedica exercitării corecte și oneste a atribuțiilor de serviciu. Or, implicarea în alte activități economice și, respectiv, existența unui interes economic nemijlocit, prezintă riscuri pentru integritatea profesională a demnitarilor;

- secretarul de stat este o funcție de demnitate publică în cadrul ministerului. Potrivit art. 12/1 alin. (3) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală „Secretarul de stat este numit și eliberat din funcție

de către Guvern la propunerea ministrului". Respectiv, ocuparea acestei funcții se realizează în baza încrederii politice, dar nu urmare a unui concurs public, fapt care denotă caracterul politic al acestei funcții. Totodată, una din atribuțiile funcției de secretar de stat este de a participa la determinarea obiectivelor și a direcțiilor strategice de activitate ale ministerului. Astfel, reieșind din aceste considerente, funcția de secretar de stat este incompatibilă cu statutul de membru al consiliului de administrație al întreprinderii de stat și al consiliului societății pe acțiuni în care statul deține acțiuni. Or, implicațiile economice ale participării la conducerea întreprinderii de stat și a societății pe acțiuni, pot genera promovarea intereselor personale, conflictelor de interese etc.;

- conform redacției actuale a proiectului, nu este exclus ca toți membrii consiliului de administrație al întreprinderii de stat și al consiliului societății pe acțiuni în care statul deține acțiuni să fie secretari de stat. Acest fapt poate crea o disonanță între rolul funcției de secretar de stat și activitatea de fapt pe care o exercită titularii.

- potrivit datelor din nota informativă, proiectul supus expertizei anticorupție reflectă politica fiscală și vamală, iar finalitățile urmărite vizează doar aspecte fiscale și vamale. În ceea ce privește modificarea statutului funcției de demnitate publică, prin excluderea unei incompatibilități, nota informativă nu conține careva date. Respectiv, norma analizată nu se încadrează în conceptul de reglementare al proiectului, având scopuri diferite.

Având în vedere circumstanțele enunțate și necesitatea asigurării unui climat de integritate profesională și instituțională, se recomandă excluderea propunerii de derogare de la incompatibilitatea stabilită la art. 12 alin. (1) din Legea nr. 199/2010.

Recomandări:

Se recomandă excluderea din proiect a art. XII.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 13 legi, care reflectă politica fiscală și vamală. Astfel, prin proiect se identifică noi surse de venit la bugetul de stat, cum ar fi: activitatea persoanelor fizice care colectează produse agricole și obiecte ale regnului vegetal; activitatea nerezidenților ce desfășoară activitate de întreprinzător fără deținerea formei organizatorico-juridice în Republica Moldova ce prestează servicii prin intermediul rețelelor electronice și obțin venituri de la persoanele fizice rezidente ale Republicii Moldova; se extinde baza impozabilă a accizei aplicată autoturismelor de lux importate etc.

Totodată, unele activități sunt scutite de la impozitare cum ar fi: scutirea de impozit pe venit a asociațiilor de coproprietari în condominiu; scutirea de impozit a dobânzilor persoanelor fizice de la

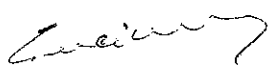
depozitele bancare, până la 01.01.2021; scutirea de TVA la importul mărfurilor destinate pentru producerea tractoarelor și tehnicii agricole etc.

În textul proiectului au fost identificate unele inadvertențe care diminuează calitatea actului normativ și crează neclaritate la implementarea proiectului, fapt ce determină apariția situațiilor de lezare a interesului public prin comportamente abuzive, discreționare.

Prin proiect se propune o derogare, în adresa secretarilor de stat, de la regula potrivit căreia demnitarul nu este în drept să desfășoare orice altă activitate remunerată, cu excepția activităților didactice și științifice. Această prevedere constituie un factor de risc, generând riscuri de conflict de interese, influențe necorespunzătoare etc. În acest context, nota informativă nu descrie condițiile care au impus excluderea unei asemenea incompatibilități pentru secretarii de stat.

Prin urmare, autorul urmează să redacteze proiectul și să completeze nota informativă prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

03.12.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Ilie Creciun, Inspector principal