

Pr. 108/31.03.2022
CEB



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. 066-2177 din 13.04.2022

La nr. 108 din 31.03.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr.11/1997 – art.123; Legea nr.278/2007 privind controlul tutunului – art.23).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>897</u>		
"14"	<u>04</u>	<u>2022</u>
Ora _____		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7869 din 12.04.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr.11/1997 – art.123; Legea nr.278/2007 privind controlul tutunului – art. 23)

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 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, însoțit de nota informativă a acestuia, se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5928/language/en-US/Default>.

aspx. Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b)-e) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este eficientizarea controlului asupra corectitudinii calculării și achitării accizelor de către subiecții impunerii pentru cartușele și rezervele pentru țigarete electronice, preparatele destinate utilizării în cartușe și rezerve pentru țigarete electronice expuse spre comercializare pe piața internă.

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

Implementarea prevederilor proiectului poate contribui la eficientizarea controlului asupra corectitudinii calculării și achitării accizelor de către subiecții impunerii pentru cartușele și rezervele pentru țigarete electronice, preparatele destinate utilizării în cartușe și rezerve pentru țigarete electronice expuse spre comercializare.

Totodată, prevederile propuse promovează interesul subiecților impunerii care dispun de produse accizate la poziția tarifară 3824499960 care au fost importate pînă la intrarea în vigoare a amendamentelor propuse și care în virtutea aplicării normei derogatorii stabilite conform Art.III al proiectului, pot comercializa produsele în speță fără aplicarea timbrului de acciz potrivit exigențelor stabilite. Astfel, ținînd cont de riscurile operaționale delimitate în procesul de expertiză, se recomandă autorului revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor evidențiate în cadrul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, pentru a asigura exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților publici în strictă conformitate cu cadrul normativ și realizarea interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

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".*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului proiectului actului normativ (grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova);*
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ (i) cartușele și rezervele pentru țigarete electronice, preparatele destinate utilizării în cartușe și rezerve pentru țigarete electronice sunt pasibile accizării în virtutea amendamentelor la cadrul normativ operate prin politica fiscală pentru anul 2022; ii) deficiența sistemului de control în privința corectitudinii calculării și achitării accizelor de către subiecții impunerii);*
- *descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației*

naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);

- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) obligativitatea aplicării timbrului de acciză direct pe produsele cu poziția tarifară ex.382499960; ii) acordarea agenților economici a termenului de tranziție privind comercializarea mărfurilor menționate care au fost importate în Republica Moldova până la adoptarea prezentului proiect de lege);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nu necesită ajustarea cadrului 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 notei de argumentare a proiectului, implementarea prevederilor propuse nu presupune careva cheltuieți suplimentare sau pierderi la bugetul public național.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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. Excepție în acest sens, constituie prevederile ce reglementează ambiguu obligația subiecților impunerii privind inventarierea și declararea produselor importate pînă la intrare în vigoare a amendamentelor propuse (conform Art.III al proiectului), fapt care denotă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă statuate supra. Deficiența prenotată, a fost examinată minuțios în cadrul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare privind excluderea riscurilor de corupție aferente proceselor administrative reglementate.

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.

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

Prevederile proiectului vizează preponderent activitatea entităților publice/agenților publici (SFS), desfășurată în contextul inventarierii și declarării de către subiecții impunerii a produselor importate pînă la intrarea în vigoare a amendamentelor propuse (conform Art.III al proiectului). Analiza redacției propuse a normei, denotă multiple curențe, care pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și riscuri de corupție aferente activității entităților publice/agenților publici responsabili de implementarea normei.

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.III al proiectului

Art. III. – (1) Prin derogare de la prevederile art.56 alineatul (2) din Legea nr.100/2017 privind actele normative prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) Subiecții impunerii care au importat produse conexe accizate de la poziția tarifară 382499960 efectuează inventarierea acestora în termen de 45 de zile cu declararea la Serviciul fiscal de stat. Stocurile de produse conexe accizate de la poziția tarifară 382499960 importate pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi pot fi comercializate fără timbru de acciz în termen de pînă la 01 octombrie 2022.

Obiecții:

Norma propusă este ambiguă sub aspectul reglementării obligațiilor subiecților impunerii de inventariere și declarare a produselor importate pînă la intrare în vigoare a amendamentelor propuse, fapt care poate determina disfuncționalitatea proceselor administrative exercitate de către Serviciul Fiscal de Stat și neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.54 alin.(1) lit.a)-b), g), j) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Se menționează faptul că potrivit art.32 alin.(1) al Codului Administrativ al Republicii Moldova nr.116 din 19 iulie 2018: *“Procedura administrativă se structurează astfel încît participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii”.*

Prim-plan, redacția propusă poate determina neclarități sub aspectul identificării cu certitudine a acțiunii prescrise spre executare termenului de 45 zile, or nu este clar, termenul în cauză vizează executarea obligației de inventariere, sau obligația de declarare, sau realizarea ambelor obligații cumulativ. În acest context, se accentuează faptul că reglementarea confuză a termenelor administrative creează precondiții pentru interpretarea extensivă a normei de către agentul public și aprecierea/aplicarea tendențioasă în fiecare caz separat a termenului convenabil, atît pentru propriile acțiuni, cît și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Totodată, se remarcă faptul că redacția prescrisă a normei nu permite delimitarea clară a obiectului

declarării și procedurii/etapelor de declarare: (i) vizează doar numărul de produse importate sau impune evidențierea exhaustivă/listarea tuturor produselor; ii) dacă norma impune întreprinderea unor acțiuni permissive suplimentare de către entitatea publică vizată/agentul public responsabil de implementarea normei (aprobarea informației prezentate) și condițiile de realizare a acțiunilor în cauză).

Reglementarea confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează entitatea publică, poate determina exercitarea unor atribuții excesive de către agentul public responsabil de implementarea normei și dezvoltarea unor norme procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Astfel, deficiențele prenotate, pot vulnerabiliza procesul reglementat și determina precondiții pentru admiterea unor incidente de integritate/manifestări de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea normei.

Recomandări:

Revizuirea normei și concretizarea unor aspecte după cum urmează:

- delimitarea clară a obligației de inventariere și obligației de declarare și concretizarea termenului de realizare a acestora (separat sau cumulativ), cu evidențierea expresă a faptului dacă acestea sunt calendaristice sau lucrătoare;
- delimitarea clară a a obiectului declarării și dacă norma impune întreprinderea unor acțiuni permissive suplimentare de către entitatea publică vizată/agentul public responsabil de implementarea normei (aprobarea informației prezentate) și condițiile de realizare a acțiunilor în cauză.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este eficientizarea controlului asupra corectitudinii calculării și achitării accizelor de către subiecții impunerii pentru cartușele și rezervele pentru țigarete electronice, preparatele destinate utilizării în cartușe și rezerve pentru țigarete electronice expuse spre comercializare pe piața internă.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b)-e) al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Implementarea prevederilor proiectului, poate contribui la eficientizarea controlului asupra corectitudinii calculării și achitării accizelor de către subiecții impunerii pentru cartușele și rezervele pentru țigarete electronice, preparatele destinate utilizării în cartușe și rezerve pentru țigarete electronice expuse spre comercializare.

Totodată, prevederile propuse promovează interesul subiecților impunerii care dispun de produse accizate la poziția tarifară 3824499960 care au fost importate pînă la intrarea în vigoare a

amendamentelor propuse și care, în virtutea aplicării normei derogatorii stabilite conform Art.III al proiectului, pot comercializa produsele în speță fără aplicarea timbrului de acciz potrivit exigențelor stabilite.

Analiza amendamentelor propuse denotă multiple curențe, care pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și riscuri de corupție aferente activității entității publice/agenților publici desfășurată în contextul inventarierii și declarării de către subiecții impunerii a produselor importate pînă la intrare în vigoare a amendamentelor propuse la Art.III al proiectului.

Prin urmare, proiectul poate fi promovat, cu condiția revizuirii acestuia prin prisma recomandărilor prescrise potrivit capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

12.04.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector superior