

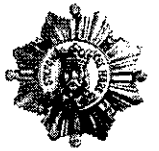
PR. 388/10.12.21
CEB



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. 06/a-3585 din 22.12.2021

La nr. 388 din 10.12.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Codului fiscal nr.1163/1997 (art.124 alin.(18) și anexa nr.2).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>3085</u>		
<u>"24"</u>	<u>12</u>	<u>2021</u>
Ora _____		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7632 din 22.12.2021

la proiectul de lege privind modificarea Codului fiscal nr.1163/1997 (art. 124 alin.(18) și anexa nr.2)

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 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

Prin proiect se propune micșorarea cotei de acciz cu 50% la importul vehiculelor cu motoare de tip hibrid (autoturismele de la pozițiile tarifare 870340, 870350000), precum și ridicarea pragului cotei de acciz cu 50% pentru toate vehiculele având doar motor cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) clasificate la pozițiile tarifare 870331, 870332 și 870333.

Autorul proiectului menționează în nota informativă că *„proiectul de lege vină să încurajeze importul automobilelor de tip hibrid cu motoare semi-electrice, prin aplicarea unor stimulente și reduceri fiscale în procedura de devamare. Totodată, se propune aplicarea unor taxe de import mai mari pentru mijloacele de transport care au motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel), care sunt mai poluante decât celelalte tipuri de mijloace de transport care funcționează pe alte tipuri de combustibil”*.

Aceste măsuri din proiect, în opinia autorului *„vor contribui considerabil la stoparea poluării mediului prin reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon (CO₂)”*.

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

Prin proiect se promovează o măsură de reducere fiscală la importul autovehiculelor hibrid, dar, totodată, se promovează și o măsură de creștere a cotei accizului la importul autovehiculelor având motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel).

În opinia autorului, măsurile din proiect *„vor contribui considerabil la stoparea poluării mediului prin reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon (CO₂)”*.

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. Conform normelor legale, termenul de exploatare al mijloacelor de transport cu drept de import este nelimitat. Or, în acest sens, scopul proiectului menționat de autor în nota informativă de „stopare a poluării mediului prin reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon (CO₂)” nu va fi atins doar prin majorarea cotei accizului doar la importul vehiculelor având motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) și doar cele clasificate la poziția tarifară 870331, 870332 și 870333. Astfel, deducem că norma fiind aplicabilă numai categoriilor de autovehicule clasificate la pozițiile tarifare 870331, 870332 și 870333 riscă să determine o inechitate în raport cu alți subiecți care vor importa în Republica Moldova autoturisme diesel clasificate la alte poziții tarifare (spre exemplu poziția tarifară 8702, potrivit Nomenclaturii combinate a mărfurilor, aprobată prin Legea nr. 172/2014 incluzând aici vehiculele cu o capacitate mai mare de 10 persoane).

Nu negăm necesitatea instituirii unor măsuri ce ar asigura o reducere substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon, însă, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat (importul autovehiculelor 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 „reducerii emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon” doar în cazul importului unor categorii de vehicule, 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 acest sens, considerăm că nota informativă în redacția propusă este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

Totodată, nota informativă nu face referință dacă scopul menționat de autor în nota informativă va fi atins doar urmare a majorării accizelor doar la importul unor categorii de autovehicule având motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) clasificate la poziția tarifară 870331, 870332 și 870333.

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*”.

Autorul în nota informativă menționează că „*proiectul nu va necesita cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat*”.

Totodată, autorul menționează că „*pierderile la bugetul de stat din scutiile aplicate pentru importul mijloacelor de transport mai ecologice vor fi suplinite din ridicarea impozitului pentru devamarea mijloacelor de transport cu motor diesel, care sunt mai poluante*”.

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.

Astfel, autorul nu menționează dacă majorarea cu 50% a accizelor la importul autovehiculelor cu motor diesel clasificate la pozițiile tarifare 870331, 870332 și 870333 nu vor diminua asigurarea acumulării mijloacelor financiare prognozate în urma aprobării politicilor bugetar-fiscale.

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.

În opinia noastră, propunerile din proiect urmează să fie susținute de date concrete care ar demonstra impactul pozitiv al normelor asupra bugetului de stat și să fie în conformitate cu principiul previzibilității și sustenabilității prevăzut în art.10 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

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 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 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 nu reglementează activitatea entităților publice.

Prin proiect sunt propuse unele modificări la Codul fiscal în partea ce ține de aplicarea cotei accizelor la anumite categorii de autovehicule.

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. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune micșorarea cotei de acciz cu 50% la importul vehiculelor cu motoare de tip hibrid (autoturismele de la pozițiile tarifare 870340, 870350000), precum și ridicarea pragului cotei de acciz cu 50% pentru toate vehiculele având doar motor cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) clasificate la pozițiile tarifare 870331, 870332 și 870333.

Autorul proiectului menționează în nota informativă că „proiectul de lege vină să încurajeze importul automobilelor de tip hibrid cu motoare semi-electrice, prin aplicarea unor stimulente și reduceri fiscale în procedura de devamare. Totodată, se propune aplicarea unor taxe de import mai mari pentru mijloacele de transport care au motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel), care sunt mai poluante decât celelalte tipuri de mijloace de transport care funcționează pe alte tipuri de combustibili”.

Aceste măsuri din proiect, în opinia autorului „vor contribui considerabil la stoparea poluării mediului prin reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon (CO2)”.

În opinia noastră, proiectul urmează să fie corelat cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, iar Parlamentul poate să supună votului proiectul prenotat doar după avizarea corespunzătoare a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate.

La fel, considerăm că proiectul urmează să fie analizat minuțios de către toate autoritățile cu competențe directe în domeniu în vederea constatării corelării acestuia cu politicile de mediu, precum și cu politica bugetar-fiscală, or, doar o majorare de accize pentru categoriile de vehicule clasificate la poziția tarifară 870331, 870332 și 870333 fără o analiză a impactului unor asemenea norme considerăm că nu va duce la atingerea scopului proiectului de „stoparea poluării mediului prin reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon”, totodată, putând afecta acumularea de mijloace financiare în bugetul de stat prognozate de către Guvern prin politica bugetar-fiscală la importul acestor categorii de autovehicule.

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.

22.12.2021

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

