




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

PR. 206/13.06.18
CEB 

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

Nr. 06/2-3660 din 23-06 2018
La nr. 206 din 13 iunie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Anexei nr.1 din Cod fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997.

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

Director adjunct

L. Chireoglo

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Maia Gonța
Tel.: 022 257 376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1466</u>
" <u>db</u> "	<u>06</u> 20 <u>18</u>
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5162 din 23.06.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Anexei nr.1 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (micșorarea cotei accizului cu 50 procente la combustibil)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 de lege propus spre efectuarea expertizei anticorupție și nota informativă aferentă au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Totodată, menționăm că autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului rigorile transparenței decizionale, stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, au fost în mare parte asigurate.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *„reducerea cu 50% a cotelor anuale de accize la combustibil specificate în anexa nr.1 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997. În ultima perioadă se atestă o creștere semnificativă a prețurilor la combustibil atât la nivel global cât și la nivel local. Creșterea în continuare a prețurilor la combustibil va declanșa și creșterea prețurilor pentru primă necesitate, produsele alimentare și alte categorii de produse. Astfel, această creștere va avea un impact nefast asupra sferei transportului și agriculturii din țara noastră”*.

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Anexa nr.1 din Codul fiscal nr.1163/1997, de a micșora cu 50% cotele accizelor la combustibil pentru anii 2018-2020, invocându-se că amendamentele propuse vin ca *„o măsură necesară pentru a stimula reanimarea economiei naționale”*.

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

Prin proiect autorul consideră că reducerea cotei accizelor cu 50% la combustibil este în interes public, însă micșorarea accizelor pentru produsele petroliere, deși constituie inițial o măsură benefică care va duce la reducerea prețurilor pentru unele tipuri de produse, nu asigură în mod obligatoriu realizarea unui impact pozitiv asupra economiei naționale.

Totodată, cuantumul micșorării acestui acciz nu este argumentat din punct de vedere al respectării interesului public, deoarece nu a fost efectuată o analiză economico-financiară a impactului de reglementare a proiectului propus. De aceea, în lipsa unei analize ample care să includă și prognozele de scurtă și lungă durată asupra economiei naționale rezultate de promovarea proiectului propus, nu pot fi constatate careva interese publice promovate prin proiect.



Astfel, relevăm că în lipsa efectuării unei analize comprehensive a reglementărilor propuse (de micșorare a cotei accizelor cu 50% la combustibil) asupra impactului bugetar, există riscul prejudicierii interesului public prin diminuarea veniturilor la bugetul public național.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Nota informativă stabilește incomplet condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiind în parte principalele prevederi care au stat la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite în art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Astfel, deși, în nota informativă, autorul prezintă o serie de argumente care stau la baza necesității promovării proiectului, nu se conțin argumente elocvente în partea ce ține de prezentarea unui studiu complex privind impactul economico-financiar, a evaluării repercursiunilor asupra bugetului public național și a identificării mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit. Astfel, este dificilă efectuarea analizei din punct de vedere al determinării interesului public care să asigure implementarea transparentă, nediscriminatorie cu respectarea politicilor bugetar-fiscale a proiectului propus.

Drept urmare, se instituie necesitatea de a completa nota informativă cu argumente concludente în vederea precizării impactului bugetar al reglementărilor propuse.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

În nota informativă aferentă proiectului propus, nu se conține argumentarea economico-financiară pentru determinarea necesității cheltuielilor financiare și de altă natură pentru realizarea noilor reglementări, menționându-se doar că: *„pierderile din reducerea cotelor accizului la combustibil sunt estimate la circa 570 mil. lei pentru semestrul II al anului 2018 care se propun a fi compensate din contul majorării volumului vânzărilor produselor supuse accizelor și creșterea eficienței gestionării acestui domeniu"*.

În conformitate cu prevederile lit.a) alin.(1) art.28 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări, iar conform articolului 119 pct.1) din Codul fiscal, accizul constituie un impozit de stat stabilit pentru unele mărfuri de consum. În acest sens, sunt relevante regulile privind principiul performanței

stabilite la art.11 al Legii nr.181/2014 care stipulează că: „(1) Resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări”.

Așadar, în contextul prevederilor indicate *supra*, rezultă că micșorarea cotei accizului cu 50% la combustibil, va avea drept efect diminuarea încasărilor la bugetul de stat. Astfel, proiectul are un impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat.

Această constatare rezultă și din prevederile alin.(10) art.6 Cod Fiscal „*Impozitele și taxele percepute în conformitate cu prezentul cod și cu alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta reprezintă surse de venituri ale bugetului de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale*”.

Totodată, având în vedere că accizele constituie o sursă directă a veniturilor bugetare în baza cărora se formează și consolidează bugetul de stat, se atestă faptul că amendamentele propuse sunt înaintate fără acceptul Guvernului, în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar, fără evaluarea repercursiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale ale procedurii bugetare prevăzute la alin.(4) și alin.(6) art.131 din Constituție.

Prin urmare, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora „*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*”.

Pe cale de consecință, în lipsa fundamentării economico-financiare, și a efectuării unei analize *ex-ante* a prevederilor propuse, din punct de vedere al evaluării impactului bugetar, și care să stabilească efectele și consecințele promovării proiectului, se poate periclita finalitatea scontată a proiectului propus, prejudiciind astfel interesul public.

De asemenea, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca amendamentele propuse să fie acceptate de Guvern.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "*textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

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 nu conține reglementări care să vizeze nemijlocit activitatea agenților publici/entităților publice.

Însă, implementarea amendamentelor propuse va implica activitatea organelor vamale prin încasarea accizului pentru produsele petroliere.

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 proiectul de lege se propun amendamente la Anexa nr.1 din Codul fiscal nr.1163/1997, de a micșora cu 50% cotele accizelor la combustibil pentru anii 2018-2020, invocându-se că prevederile propuse sunt ca „o măsură necesară pentru a stimula reanimarea economiei naționale”.

În ceea ce privește transparența în procesul decizional, menționăm că proiectul întrunește rigorile de transparență în procesul de elaborare, conform cerințelor legal stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin proiect autorul consideră că reducerea cotei accizelor cu 50% la combustibil, care se va aplica în conformitate cu prevederile Codul fiscal al Republicii Moldova, promovează interesul public, însă în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar, fără evaluarea repercursiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, este dificilă efectuarea analizei din punct de vedere al determinării interesului public care să asigure implementarea proiectului cu respectarea politicilor bugetar-fiscale.

De asemenea, menționăm că proiectul propus are impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat (micșorarea cotei accizului cu 50% la combustibil), iar aprobarea acestuia în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora „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".

Totodată, menționăm că sunt relevante prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr.8 din 14 februarie 2014 în care se prevede că soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile, care creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață al populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie, este motivul pentru care alin.(4) art.131 din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative privind modificarea prevederilor bugetului de stat.

Astfel, se deduce în mod univoc faptul că amendamentele operate, prin care se micșorează cota accizului cu 50% la combustibil, vor avea repercursiuni directe asupra veniturilor bugetare în sensul micșorării acestora, iar pentru implementarea transparentă și responsabilă a prevederilor propuse se recomandă estimarea impactului bugetar, întru asigurarea unei economii de piață durabile care va duce la consolidarea finanțelor publice.

23.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

