



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198  
Tel. 24-36-41

Nr. *06/2.28* din *03.01.* 2017

La nr.368 din 04 decembrie 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.39 din 02.03.2006 privind instituirea unor măsuri suplimentare de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stânga Nistrului ale raionului Dubăsari.

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

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/4666 din 02.01.2018**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.39 din 02.03.2006 privind instituirea unor măsuri suplimentare de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari**

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, 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.6-11 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*din considerentul că înlesnirile fiscale pentru localitățile menționate au luat sfârșit la finele anului 2010, iar de atunci și până în prezent au trecut 7 ani, se propune prelungirea înlesnirilor fiscale până la finele anului 2020 luând în considerare toate riscurile și impedimentele la care sunt supuși agenții economici din comunele Cocieri, Corjova și Molovata Nouă*”.

Astfel, se propune modificarea termenului statuat în prevederea ce reglementează faptul că persoanele fizice și juridice rezidente ale zonei economice au dreptul la scutirea integrală a impozitului pe venitul obținut din comercializarea mărfurilor și serviciilor prestate în zona economică în perioada 2006-2010 (se propune substituirea termenului 2006-2010 cu 2018-2020).

La fel, prin proiect se propune o nouă normă cu următorul conținut: „Prin derogare de la prevederile art.94 din Codul fiscal, mărfurile importate și/sau livrate cât și serviciile prestate de către agenții economici înregistrați oficial în raza administrativ-teritorială a comunelor Cocieri (satele Cocieri și Vasilievca), Molovata Nouă (satele Molovata Nouă și Roghi), Corjova (satele Corjova și Mahala), se impozitează cu cota zero în dezvoltarea afacerii”.

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

Deși prin proiect se promovează interesul public manifestat prin instituirea de către stat a unor măsuri suplimentare de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stânga Nistrului ale raionului Dubăsari, totuși, există riscul ca prin impozitarea la cota zero a mărfurilor importate și/sau livrate, cât și serviciile prestate de către agenții economici înregistrați oficial în raza administrativă-teritorială a satelor menționate în proiect să fie create condiții propice apariției manifestărilor de corupție ce țin de introducerea abuzivă a mărfurilor în vederea revânzării acestora

pe restul teritoriului din partea dreaptă a Nistrului.

Astfel, fără a institui un control efectiv al introducerii/vânzării produselor și serviciilor, precum și al reinvestirii sumelor impozitate cu cota zero în dezvoltarea afacerii există riscul ca unele persoane cointerestate să abuzeze de norma legală în interes propriu prin dezvoltarea unor rețele de intermediere a produselor și serviciilor în vederea fraudării bugetului de stat și al cadrului legal ce reglementează plata drepturilor de import.

La fel, se constată că în lipsa unui studiu, a unor analize ex-ante a impactului implementării normelor există riscul prejudicierii interesului public prin asigurarea implementării eficiente a politicilor fiscal-vamale în Republica Moldova.

## 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."*

Autorul menționează că proiectul este elaborat în vederea asigurării de către stat a unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stânga Nistrului ale raionului Dubăsari.

Deși scopul la o primă vedere este unul nobil, în interes public, totuși, în lipsa unor abordări complexe a problemei prin prisma coeziunii și coerenței proiectului cu politicile statului în domeniul fiscal-vamal, fără a fi susținut de o analiză ex-ante a impactului implementării normelor proiectului riscă să determine un caracter sporadic și puțin eficient pentru susținerea efectivă a agenților publici înregistrați în partea stângă a Nistrului, însă cu riscul unor repercursiuni nefaste pentru economia țării.

Nota informativă nu prezintă o anticipare realistă a noilor reglementări.

Totodată, nu este clară afirmația din notă precum că „agenții economici care sunt înregistrați și activează oficial în raza administrativ-teritorială a comunelor Cocieri, Corjova și Molovata Nouă activează în condiții inegale în raport cu agenții economici de pe malul drept al Nistrului”.

Oportunitatea acțiunilor propuse urmează a fi determinată în baza analizei impactului de reglementare a introducerii unor asemenea norme prin justificarea impactului pozitiv al acestora.

În aceste condiții, promovarea proiectului urmează să fie 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 „legiitorul 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”. Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28.01.2014), Curtea reiterează că „prevederile alineatului (4) din art.131 al Constituției consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu este incident procedurii bugetare”.

Prin urmare, Parlamentul poate să supună procedurii de vot proiectul propus 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, deoarece realizarea bugetului constituie un act fundamental al politicii economice și sociale a Guvernului.

### **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"*.

Autorul menționează în nota informativă că *„având în vedere că în comunele respective este un număr nesemnificativ de agenți economici, respectiv și diminuarea veniturilor către bugetul de stat va fi neesențială"*.

Cu toate acestea, autorul nu prezintă un eventual impact economic negativ și măsurile pe care le vor îndeplini entitățile publice cu atribuții în domeniu în vederea respectării uniforme a prevederilor Legii nr.39/2006. La fel, interpretarea normelor proiectului în interese proprii meschine poate duce la prejudicierea bugetului național prin introducerea abuzivă în vederea revânzării a produselor importate cu achitarea cotei zero a taxei pe valoare adăugată la importul acestora. Ținând cont de instituție deducerilor, în conformitate cu Codul fiscal se vor crea condiții optime pentru a găsi metode „legale” de fraudare a cadrului legal de achitare a drepturilor de import a produselor importate.

În acest mod prejudiciile la bugetul de stat vor fi considerabile.

Proiectul urmează să fie justificat și din punct de vedere al prejudiciului adus bugetului de stat și dacă acesta este conform politicilor naționale în domeniul fiscal-vamal.

## **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.

Totuși, proiectul urmează să fie corelat cu politicile statului în domeniul fiscal-vamal acceptate și promovate la nivelul statului, în vederea respectării interesului public.

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

Proiectul în mod direct nu reglementează activitatea entităților publice, totuși acesta conține norme din domeniul fiscal-vamal, norme care urmează să fie aplicate de către entitățile publice cu competențe în domeniu.

## 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 -
<p><b>Art.I, alin.(1) și alin.(2) din proiect -</b></p> <p>1. La articolul 3, alin.(1), litera a), cifrele „2006-2010” se substituie cu cifrele „2018-2020”</p> <p>2. Articolul 3 se completează cu un alineat nou (3/1) care va avea următorul conținut:          „(3/1) Prin derogare de la prevederile art.94 din Codul Fiscal, mărfurile importate și/sau livrate cât și serviciile prestate de către agenții economici înregistrați oficial în raza administrativ-teritorială a comunelor Cocieri (satele Cocieri și Vasilievca), Molovata Nouă (satele Molovata Nouă și Roghi), Corjova (satele Corjova și Mahala), se impozitează cu cota zero a taxei pe valoarea adăugată doar cu condiția reinvestirii sumelor impozitate cu cota zero în dezvoltarea afacerii”</p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>În pofida argumentelor expuse în nota informativă, autorul, totuși, nu motivează promovarea proiectului</p>

prin prisma coerlării acestuia cu politicile naționale în domeniul fiscal-vamal.

Totodată, normele promovate pot constitui un risc de aplicare a acestora cu exces de zel din partea unor grupuri cointeresate în introducerea mărfurilor în Republica Moldova prin eschivarea de la plata drepturilor de import.

Deși intenția autorului este de a promova măsuri de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stânga Nistrului ale raionului Dubăsari, prin aplicarea cotei zero a taxei pe valoare adăugată la importul de mărfuri și/sau livrate, precum și serviciile prestate se va putea favoriza comiterea manifestărilor de corupție prin fraudarea cadrului legal general de achitare a drepturilor de import.

Ținând cont că sectorul importului de bunuri în vederea comercializării acestora pe teritoriul Republicii Moldova este unul extrem de vulnerabil la manifestări de corupție, apariția riscurilor de corupție este inevitabilă. Astfel, riscuri inerente ce pot surveni generați de factori de corupție pot fi eschivarea de la plățile vamale (a drepturilor de import), evaziunea fiscală și altele.

#### **Recomandări:**

Pentru diminuarea consecințelor și a unui eventual impact negativ în societate în legătură cu implementarea proiectului și promovarea unor anumite persoane cointeresate în importul de bunuri în Republica Moldova prin evitarea achitării drepturilor de import, autorul urmează să prezinte argumente valide în favoarea aprobării acestuia, o estimare a costurilor proiectului și o examinare ex-ante a impactului social al proiectului prin prisma demonstrării faptului dacă costurile implementării proiectului sunt exagerate în raport cu beneficiul public.

La fel, proiectul urmează să fie corelat și cu politicile statului în domeniul fiscal-vamal, iar avizul Guvernului în acest sens fiind unul obligatoriu.

#### **Factori de risc:**

- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Stimularea concurenței neloiale
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - evaziune fiscală
  - escrocherie

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul are drept scop instituirea unor măsuri suplimentare de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stânga Nistrului.

Autorul nu prezintă argumente valide în ceea ce privește examinarea ex-ante a impactului proiectului în rândul societății, nu prezintă o estimare a costurilor proiectului prin prisma demonstrării faptului dacă costurile implementării proiectului sunt exagerate în raport cu beneficiul public.

Fără a cunoaște o analiză a eventualelor riscuri ale proiectului, se poate deduce că în redacția propusă proiectul riscă să genereze manifestări de corupție manifestate prin promovarea unor interese prin care mărfurile importate în Republica Moldova să fie eschivate de la plata drepturilor de import, paravan legal fiind întreprinderile înregistrate în stânga Nistrului.

Autorul urmează argumenteze foarte clar impactul proiectului în vederea neprejudicării interesului public.

Reiterînd ideea expusă în compartimentul „Suficiența argumentării” se concluzionează că promovarea proiectului în continuare urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale promovate în condițiile art.131 alin.(4) din Constituție care prevede că „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”.

În final, se menționează că Parlamentul Republicii Moldova poate să supună examinării 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, precum și prin prisma obiectivelor politicilor fiscale și vamale, și politicii de administrare fiscală și vamală pentru anul 2018.

02.01.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Vadim CURMEI, Șef secție

