

Pr. 84/21.03.22
CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-1982 din 04.04.2022

La nr. 84 din 21.03.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă reținem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului Fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (art.96, art.104).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2022.04.05 10:33:29 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: CURMEI Vadim, Tel. 022/257-308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	829	
"07"	04	2022
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7849 din 01.04.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Codului Fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (art.96, art.104)

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 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, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul are drept scop modificarea Codului fiscal al Republicii Moldova.

În nota informativă se menționează că „scopul primordial al prezentului proiect de lege rezidă în ameliorarea impactului negativ asupra persoanelor fizice și juridice pe calea instituirii unui set de măsuri care vor servi la diminuarea prețurilor la combustibile. În context, se propune reducerea prețului la accize pentru produsele petroliere de bază cu 50% și instituirea scutirii de TVA cu drept de deducere la benzină și motorină. Totodată, proiectul de lege propune reducerea cotei TVA aplicate la gazele naturale de la 8 la 4 procente”.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public manifestat prin instituirea unor norme care ar asigura reducerea accizului la motorină, uleiuri (distilate) ușoare și medii, precum și la gazele naturale și lichefiate. Totodată, se propune instituirea posibilității scutirii de TVA cu drept de deducere la benzină și motorină.

Cu toate acestea, constatăm că reducerea cotei accizului se propune doar la motorină. Or, potrivit autorului „scopul principal al proiectului rezidă în ameliorarea impactului negativ asupra persoanelor fizice și juridice pe calea instituirii unui set de măsuri care vor servi la diminuarea prețurilor la combustibile”. Astfel, se atestă doar micșorarea accizului la motorină, fără a analiza impactul prețurilor actuale la benzină, precum și la gazele lichefiate (spre exemplu, accizul la benzină este de două ori mai mare decât accizul la motorină, constituind pentru anul 2022 suma de 7082 lei pentru o tonă în raport cu 2980 lei pentru o tonă de motorină).

Astfel, prin proiect se promovează interesul îngust al unei părți a societății care utilizează vehiculele pe motorină, lezând interesul unei alte categorii de cetățeni care utilizează vehiculele pe benzină și/sau gaze lichefiate.

Centrul nu neagă necesitatea instituirii unor măsuri de sprijin pentru populație, or, aceste măsuri urmează să fie proporționale pentru toată societatea și nu doar pentru o anumită categorie de populație.

Totodată, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat (accizele la produsele petroliere) 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 (reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon CO₂ - cunoscându-se bine faptul că vehiculele care au motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) sunt mai poluante decât celelalte tipuri de mijloace de transport care funcționează pe alte tipuri de combustibili).

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.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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.

Totodată, din notă nu este clar înțeles scopul micșorării accizului doar pentru motorină nu și pentru alte categorii de combustibil (benzină sau gaze lichefiate), astfel nefăcându-se o analiză a impactului prețurilor actuale stabilite pentru aceste tipuri de combustibil. Spre exemplu, accizul pentru benzină în prezent este de două ori mai mare decât accizul la motorină, constituind 7082 lei în raport cu 2980 lei pentru o tonă.

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.

Astfel, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat (accizele la produsele petroliere) 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 (reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon CO₂, cunoscându-se bine faptul că vehiculele care au motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) sunt mai poluante decât celelalte tipuri de mijloace de transport care funcționează pe alte tipuri de combustibili).

1.5.2. 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 menționează în nota informativă că „*adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de*

lege nu implică cheltuieli financiare majore, având în vedere sporirea acumulărilor bugetare în raport cu cele prognozate pentru anul 2022, pe fundalul creșterii ratei inflației".

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.

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.

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.

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 combustibil, gaze naturale și lichefiate, precum și la unele categorii de uleiuri.

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

Proiectul are drept scop modificarea Codului fiscal al Republicii Moldova.

În nota informativă se menționează că „scopul primordial al prezentului proiect de lege rezidă în ameliorarea impactului negativ asupra persoanelor fizice și juridice pe calea instituirii unui set de măsuri care vor servi la diminuarea prețurilor la combustibile. În context, se propune reducerea prețului la accize pentru produsele petroliere de bază cu 50% și instituirea scutirii de TVA cu drept de deducere la benzină și motorină. Totodată, proiectul de lege propune reducerea cotei TVA aplicate la gazele naturale de la 8 la 4 procente”.

În opinia noastră, 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.

Totodată, din notă nu este clar înțeles scopul micșorării accizului doar pentru motorină nu și pentru alte categorii de combustibil (benzină sau gaze lichefiate), astfel nefăcându-se o analiză a impactului prețurilor actuale stabilite pentru aceste tipuri de combustibil. Spre exemplu, accizul pentru benzină în prezent este de două ori mai mare decât accizul la motorină (7082 lei în raport cu 2980 lei pentru o tonă).

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.

Astfel, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat (accizele la produsele petroliere) 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 (reducerea substanțială a emisiilor în atmosferă a dioxidului de carbon CO₂, cunoscându-se bine faptul că vehiculele care au motoare cu pistoane cu combustie internă cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel) sunt mai poluante decât celelalte tipuri de mijloace de transport care funcționează pe alte tipuri de combustibili).

01.04.2022

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

