



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 - 6211 din 24.10.2022

La nr. 380 din 11.10.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind Programul de rambursare a TVA pentru producătorii agricoli.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2569</u>		
" <u>26</u> "	<u>10</u>	<u>2022</u>
Ora		

11 12 13

.....



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8278 din 24.10.2022

la proiectul de lege privind Programul de rambursare a TVA pentru producătorii agricoli

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, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6207/language/en-US/Default.aspx>.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) 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 diminuarea impactului negativ al calamităților naturale, creșterii prețurilor inputurilor și logistica internațională asupra agenților economici din domeniul agriculturii și industriei alimentare.

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

Prevederile proiectului promovează interesul agenților economici eligibili, fapt care nu este în detrimentul interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile în care implementarea acestuia va asigura dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și realizarea intereselor private legitime (garantate prin funcționarea entităților publice și private/exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor).

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 sau numele autorului și a participanților* la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat și înaintat de către un *deputat* în Parlamentul RM, în conformitate cu art.47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996);

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite* (i) producția globală agricolă în anul 2022 a avut de suferit substanțial, fiind afectată de calamitățile naturale, în special de o seceta acută în primăvară-vară; ii) creștere substanțială a prețurilor la inputurile în agricultură; iii) din cauza roadei scăzute dar și a costurilor ridicate la inputuri în contul agenților economici din sectorul agricol s-au constituit sume semnificative provenite din diferența cotelor la TVA); Se remarcă faptul că prevederile proiectului preiau conceptual aspecte-cheie vizate de *Programul de rambursare a TVA*, desfășurat potrivit prevederilor Legii nr. 60 din 23 aprilie 2020 (cu modificările și completările ulterioare). Astfel, se recomandă evaluare preliminară a eficienței unor măsuri similare deja implementate, cu delimitarea eventualelor curențe ale acestuia și raportarea impactului acestuia la finalitatea scontată a prezentei inițiative legislative.

- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (instituirea Programului de restituirea a TVA pentru producătorii agricoli întru acoperirea datorii la impozitele și taxele de stat datorate de către aceștia, precum și mecanismul de implementare a Programului); În contextul dat, se remarcă faptul că potrivit art.5 al proiectului: „Modul de rambursare a TVA prevăzută în prezenta lege se stabilește de către Ministerul Finantelor”. Astfel, se recomandă autorului excluderea argumentului prenotat din conținutul notei informative a proiectului.

- *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);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nu vor fi necesare careva modificări ale cadrului normativ primar sau secundar).

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 autorului, adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege implică cheltuieli suplimentare la bugetul de stat (*va necesita costuri bugetare de cca. 160-200 milioane MDL*).

În conformitate cu prevederile art.17 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, se impune necesitatea realizării unei expertize financiare întru delimitarea sustenabilității Programului inițiat.

În aceeași ordine de idei, conform prevederilor art.131 alin.(4) al *legii fundamentale (4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.*

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea parțială* a 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 și se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare evidențiate în compartimentul I.5.1., pentru asigurarea forței probante necesare a notei informative a proiectului și justificarea inițiativei înaintate.

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, preponderent, 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. Totodată, prevederile proiectului utilizează termeni diferiți întru definirea cercului de subiecți-beneficiari ai *Programului*, fapt care poate determina incertitudine la etapa implementării normelor și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Deficiența în speță, a fost analizată minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Potrivit prevederilor art.4 al proiectului rambursarea TVA se efectuează pentru perioadele începând cu luna aprilie 2022 și până în luna iunie 2023 inclusiv. În acest context, se remarcă prevederile art.56 alin.(1), (3) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017, potrivit căroră: *Articolul 56. Intrarea în vigoare a actelor normative (1) Actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. [...] (3) Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.*

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

Prevederile proiectului, vizează activitatea entităților publice/agenților publici responsabili de implementarea *Programului (i) efectuarea controlului și adoptarea deciziei de rambursare a TVA - Serviciul Fiscal de Stat; ii) întocmirea documentelor de plată și achitarea subvenției - Trezoreria de Stat; iii) reglementarea mecanismului de rambursare a TVA - Ministerul Finanțelor).*

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.1, Art.3

Articolul 1. În vederea susținerii producătorilor agricoli afectați de calamitățile naturale se instituie Programul de rambursare a TVA pentru producătorii agricoli.

În sensul prezentei legi, eligibili pentru Programului de rambursare a TVA sunt considerați agenții economici care activează în domeniul agriculturii și care au suportat pierderi ale producției agricole de peste 50%, pe o suprafață de minim 50% din totalul terenurilor deținute în folosință și/sau posesie, ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2022, determinate conform actelor de constatare aprobate de către comisiile pentru situații excepționale.

Articolul 1. Subiecții Programului de rambursare a TVA

Subiecți ai Programului de rambursare a TVA sunt întreprinderile din domeniul agriculturii înregistrate în calitate de contribuabili ai TVA și care înregistrează sumele TVA spre deducere în

perioada ulterioară.

Obiecții:

Terminologia neuniformă utilizată în contextul definirii cercului de subiecți ce pot beneficia de rambursare a TVA, nu asigură legalitatea și certitudinea juridică a raporturilor juridice reglementate, periclitează *previzibilitatea și claritatea reglementărilor propuse* și poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei.

Deficiența în cauză, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.54 alin. (1) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017 și contribuie la admiterea incidentelor de integritate/riscurilor de corupție, atât de către agenții publici responsabili de examinarea nemijlocită a cererilor de solicitarea rambursării TVA (în contextul aprecierii eligibilității solicitantului), cât și nemijlocit de subiecții privați (tentați de a recurge la metode corupte pentru a determina agentul public de a aprecia norma de o anumită manieră).

Recomandări:

Se recomandă autorului uniformizarea terminologiei utilizate. În acest sens, ținând cont de prevederile art.11 al Legii nr.60 din 23 aprilie 2020, o soluție ar putea constitui noțiunea „*producătorii agricoli*”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este diminuarea impactului negativ al calamităților naturale, creșterii prețurilor imputurilor și logistica internațională asupra agenților economici din domeniul agriculturii și industriei alimentare.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În contextul dat, se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare ce vizează în special *i)* evaluare preliminară a eficienței unor asemenea măsuri deja implementate, cu delimitarea eventualelor carențe ale acestuia și raportarea impactului acestuia la finalitatea scontată a prezentei inițiative legislative, *ii)* realizarea unei expertize financiare întru delimitarea sustenabilității Programului inițiat.

Analiza prevederile proiectului denotă utilizarea unei terminologii neuniforme în contextul reglementării cercului de subiecți ce pot beneficia de rambursare a TVA, fapt care poate determina multiple riscuri de corupție aferente implementării Programului, subminând realizarea finalității scontate.

Potrivit prevederilor art.4 al proiectului rambursarea TVA se efectuează pentru perioadele începând cu luna aprilie 2022 și până în luna iunie 2023 inclusiv. În acest context, se remarcă prevederile art.56

alin.(1), (3) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017, potrivit căroră: *Articolul 56. Intrarea în vigoare a actelor normative (1) Actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. [...] (3) Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.*

În contextul celor evidențiate supra, proiectul poate fi promovat, cu condiția revizuirii acestuia prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

24.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Cristina CHISTOL, Inspector superior