

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Holding Governors Accountable: Civil Society Conducting Economic Expertise of Risky Legal Initiatives” susținut financiar de National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Comerț cu carburanți fără taxe plătite la buget – o altă formă de duty-free

Transparency International Moldova a atenționat de mai multe ori asupra unei practici contrare standardelor internaționale de aplicare a regimului duty-free și necesitatea eliminării unităților comerciale amplasate în zonele controlului vamal la intrare în Republica Moldova. Mai mult, conform angajamentelor internaționale cu Uniunea Europeană, eliminarea facilităților și practicilor duty-free este un obiectiv pe termen mediu.

Astfel, în 2017 Guvernul a declarat că s-a angajat să oprească această practică prin introducerea prevederilor de eliminare a acestor entități din 1 iulie 2018¹. Această prevedere a fost votată de Parlament în prima lectură, iar ulterior a dispărut subit din angajamentele guvernării.

Contrar propriilor angajamente și declarații, la 27 iulie 2018, în ultima ședință a Parlamentul din sesiunea primăvară-vară, a fost adoptată în lectură finală o nouă lege care introduce modificări în peste 80 acte normative – Legea pentru modificarea unor acte

¹ https://www.publika.md/toate-magazinele-duty-free-aflata-pe-teritoriul-sau-la-intrarea-in-tara-vor-fi-inchise-pana-in-2019_2985517.html, <http://agora.md/stiri/34115/se-inchide-robinetul-lui-shor-din-vara-lui-2018-magazinele-duty-free-nu-vor-mai-beneficia-de-facilitati-fiscale>, <https://telegraph.md/lovitura-grea-pentru-shor-magazinele-duty-free-vor-fi-inchise-a-declarat-premierul-filip/>

legislative 172/2018². În calitate de autor al proiectului figurează Guvernul Republicii Moldova.

Printre modificările adoptate de Parlament sunt de remarcat, în special, modificările la Codul fiscal, care vizează o serie de scutiri și înlesniri la plata impozitelor ceea ce pot avea un impact negativ asupra mai multor domenii: fiscal, macroeconomic, al regimurilor comerciale, precum și a acordurilor internaționale și europene:

„Art. XVI. – Codul fiscal nr. 1163/1997, se modifică după cum urmează:

art. 103 „Scutirea de T.V.A.”:

- în alineatul (6), după cuvintele ”în magazinele” se introduce textul ”, barurile și restaurantele”. Adică, *suplimentar la magazine, se scutește de T.V.A., fără drept de deducere, plasarea și comercializarea mărfurilor în barurile și restaurantele duty-free;*
- se completează cu un nou alineat: „(9¹⁰) Se scutește de T.V.A. ... importul mărfurilor de la pozițiile tarifare³ 271012410–271012590, 271019430–271019480, 271020110–271020190 și comercializarea ulterioară a acestora în zona de control vamal, destinate aprovizionării la ieșirea din țară, în limitele capacității rezervorului mijlocului de transport.” Adică, *produsele petroliere comercializate în limitele capacității rezervorului la ieșire din Republica Moldova se scutesc de TVA.*

art. 124 „Înlesniri la plata accizelor”:

- ”la alineatul (5), după cuvintele ”în magazinele” se introduce textul ”, barurile și restaurantele”, adică, *suplimentar la magazine, accizele nu se achită la plasarea, livrarea de pe teritoriul vamal în barurile și restaurantele duty-free și comercializarea de către acestea a mărfurilor supuse accizelor;*
- se completează cu un nou alineat: ”(2¹) Se scutește de acciză ... importul mărfurilor de la pozițiile tarifare⁴ 271012410–271012590,

²

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=376888>

³ pozițiile tarifare indicate sunt legate de produsele petroliere.

⁴ pozițiile tarifare indicate sunt legate de produsele petroliere.

271019430–271019480, 271020110–271020190 și comercializarea ulterioară a acestora în zona de control vamal, destinate aprovizionării la ieșirea din țară, în limitele capacității rezervorului mijlocului de transport.” Adică, *produsele petroliere comercializate în limitele capacității rezervorului la ieșire din Republica Moldova se scutesc și de acciză.*

Aceste prevederi noi în legislația fiscală, contrare angajamentelor declarate, fac parte din șirul de modificări operate în decembrie 2017⁵, având drept scop *facilitarea și extinderea activităților comerciale în regim fiscal și vamal special, diferit de cel aplicat pe teritoriul Republicii Moldova.* În special, este vorba de activități în regim duty-free. Astfel, prin modificările din Codul vamal (art. 95, art. 95¹) din decembrie 2017 activitățile comerciale în regim duty-free au fost extinse și nu sunt limitate doar la magazine, ci includ deja și barurile și restaurantele.

Respectiv, modificările recente, din iulie 2018, nu sunt altceva decât *facilitarea extinsă a comercializării unor produse, inclusiv petroliere, în regim de scutire a plăților fiscale obligatorii la import cu ulterioara comercializare a acestora în zona de control vamal. E o nouă încercare a unui grup de interese de a promova comerțul fără taxe și accize a produselor petroliere la ieșire din Republica Moldova, ocolind procedurile standard ale regimurilor comerciale, în special regimul duty-free, dar și angajamentele internaționale ale Republicii Moldova.*

Scurt istoric

În 2005, prin Legea 11/2005 din 17.02.05 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, precum și prin HG 1140/2005 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a destinațiilor vamale prevăzute de Codul vamal al Republicii Moldova a fost permisă comercializarea produselor petroliere în regim duty-free, adică prin intermediul magazinelor care activează în acest regim, fără careva restricții cantitative.

În 2010, Guvernul a aprobat modificări la HG 1140/2005 prin care a limitat caracterul permisiv de comercializare la ”limita rezervorului unității de transport” (p.364 din HG 1140⁶). În 2012, prevederea permisivă de comerț a produselor petroliere și carburanților în regim duty-free a fost eliminată, fiind interzis comerțul cu astfel de produse în regim duty-free.⁷ Aceasta a fost politica

⁵ <http://lex.justice.md/md/373510%20/>

⁶ http://lex.justice.md/document_rom.php?id=8E784CED:D12C4AD8

⁷ Anexa 28 din HG 1140 conține lista mărfurilor interzise la comercializare în regim duty-free, inclusiv la p. 5 ”produsele petroliere

de reducere și eliminare treptată a unei astfel de posibilități de comerț din perspectiva și în contextul negocierilor Acordului de Asociere și a Acordului de comerț liber și aprofundat cu UE, semnate ulterior, în 2014.

Riscurile identificate

Modificările din iulie 2018 în Codul fiscal vizează o serie de scutiri și înlesniri la TVA și accize, care vor avea un impact negativ asupra veniturilor bugetului de stat, iar pentru a acoperi golul creat, guvernul ar putea decide majorarea poverii fiscale prin ridicarea cotelor altor impozite.

Modificările au fost operate în lectura a doua fără un aviz oficial pozitiv al Guvernului. Mai mult, Guvernul s-a expus negativ asupra modificărilor introduse pentru lectura a doua⁸, prin comentariul din Raportul Comisiei economie, buget și finanțe. Or, modificările la legile ce vizează veniturile bugetului trebuie să fie avizate oficial pozitiv de către Guvern. În acest context, Guvernul ar trebui să conteste la Curtea Constituțională legalitatea prevederilor introduse ilegal în Codul fiscal.

Adoptarea modificărilor la Codul fiscal este un derapaj de la angajamentele asumate de autorități în procesul negocierilor Acordului de Asociere și a Acordului de comerț liber și aprofundat cu UE și va afecta regimurile comerciale, macroeconomia și acordurile internaționale și europene la care Republica Moldova este parte.

Prevederile facilitare de comercializare a produselor petroliere vor prejudicia climatul competițional din Republica Moldova, în special producătorii din sectorul agricol, care folosesc produsele petroliere în procesele tehnologice, achitând plățile fiscale.

Scutirile fiscale sunt oferite la importul produselor petroliere, nefiind prevăzută procedura clasică de restituire a TVA și a accizului achitat, cu dovada alimentării și ieșirii imediate a produsului dat în afara Republicii Moldova, ce ar presupune consumul acestui în afara teritoriului țării. Această prevedere este una netransparentă și plină de oportunități de abuz în aplicare.

Scutirea ar putea fi acordată nu doar unităților comerciale care operează în zona de după control al pașapoartelor, cum e prevăzut în standardele internaționale de operare în regim duty-free, ci și agenților economici care vor avea permisiunea de a avea/construi entități specializate de comercializare a produselor petroliere în zona controlului vamal sau chiar agenților economici din afara zonei controlului

⁸ pag. 22-23, coloana cu avizele Guvernului la modificări din Raportul 2 al Comisiei economie, buget și finanțe

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/e/tabid/61/LegislativId/4229/language/ro-RO/Default.aspx>

vamal. Aceste prevederi generează posibilități de manipulare a datelor despre cantitățile de carburanți comercializate pentru a fi utilizate în afara Republicii Moldova și scutirile oferite operatorilor la momentul importului carburanților și calculării/achitării TVA și accizelor.

De asemenea, scutirile în cauză ar putea motiva agenții economici/persoanele fizice să efectueze ieșiri fictive sau economic neargumentate a unităților lor de transport în scopul achiziției carburantului netaxat cu TVA și accize, consumându-l de facto pe teritoriul Republicii Moldova. Ar putea fi interesați și cetățenii străini din zonele limitrofe, care ar profita de oportunitatea achizițiilor de produse petroliere netaxate cu o ulterioară comercializare a acestora pe teritoriul României sau Ucrainei.

De rând cu posibile conflicte comerciale și fiscale cu țările vecine, care și ele vor avea de pierdut din încasările fiscale, ar putea fi îngreunat traficul auto în zonele de control la frontieră din cauza numeroșilor solicitanți de carburanți „ieftini”.

Totodată, având în vedere practicile netransparente de promovare a scutirilor fiscale și vamale la produsele petroliere, ar putea apărea și alte decizii de extindere a perimetrelor zonelor de control vamal, din contul terenurilor din preajma acestor zone, care la moment aparțin autorităților publice locale. Și asta pentru „a atrage” în zonele de control vamal stațiile de alimentare existente sau pentru construcția unor stații noi de aprovizionare și alimentare cu produse petroliere.

Modificările operate introduc alte entități comerciale cu drept de activitate economică (baruri, restaurante) în zona controlului vamal, cu regim fiscal diferit prevederilor fiscale și vamale pe teritoriul Republicii Moldova. Aceste activități se prevăd a fi similare, din punct de vedere al impozitării, cu cele practicate în regimul comercial duty-free în zonele controlului vamal. Ele ar putea fi amplasate în zona controlului vamal, dar nu neapărat după controlul de frontieră efectuat. Sunt posibile și alte simple ”modificări la legislație” care ar putea duce la astfel de noi situații.

În aceste circumstanțe, dialogul cu instituțiile financiare internaționale, în special cu FMI, ar putea fi îngreunat. Deciziile cu impact direct asupra stabilității finanțelor publice, alături de proiecte electorale costisitoare, pot împovăra considerabil statul cu obligațiuni pe o perioadă îndelungată, subminând totodată consolidarea fiscală internă.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Str. „31 August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85
E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md