

Riscurile de corupție în cadrul administrării vamale: cum presa și societatea civilă le poate monitoriza

STUDIU

AUTOARE : MARINA SOLOVIOVA

DIRECTOARE PROGRAM „POLITICI ECONOMICE”

CHIȘINĂU 2022

În prezentul studiu noi am descris, din perspectiva Republicii Moldova, consecințele comportamentului corupțional în vamă și formele pe care le poate lua corupția în cadrul administrării vamale. De asemenea, am evaluat situația actuală în Republica Moldova la capitolul riscurilor de corupție în vamă, am propus metode statistice pentru monitorizarea riscurilor de corupție în vamă de către societatea civilă, am înaintat propuneri de politică publică pentru a aborda problemele identificate. Totodată, constatările din acest studiu urmează să informeze și presa de investigații despre eventualele subiecte și metode de analiză mai amănunțită a riscurilor de corupție în vamă.

Sumar executiv

Efectele corupției în cadrul administrării vamale implică un șir de riscuri, unele dintre care sunt importante pentru Moldova, cum ar fi ratarea încasărilor de venituri în bugetul public. În Republica Moldova, încasările de venituri din importuri constituie mai mult de o jumătate din veniturile fiscale, iar estimările Băncii Mondiale sugerează că peste 30% din veniturile din importuri în țările în curs de dezvoltare se ratează din cauza corupției. Corupția în vamă, de asemenea, întârzie procesarea importurilor și exporturilor și reduce competitivitatea companiilor. Conform raportului BM Doing Business, în anul 2020, durata medie totală de vămuire a mărfurilor la export în Republica Moldova a fost de șapte ori mai mare decât în Uniunea Europeană, iar la import – de trei ori. Corupția în vamă descurajează investițiile străine, mai ales în ramurile care depind de importul previzibil de materii prime și exportul regulat de produse finite. Conform datelor UNCTAD, la sfârșitul anului 2020, stocul de ISD pe cap de locuitor în Republica Moldova a fost de patru ori mai mic decât media pentru Europa de Est. Contrabanda sau manipularea valorii în vamă rezultă în scăderea calității statisticii macroeconomice, care poate dezinforma deciziile de politică publică. Această problemă este importantă mai ales într-o economie mică deschisă, așa ca Moldova, unde exportul net de bunuri și servicii are o contribuție mare la formarea PIB-ului. În fine, corupția în vamă contribuie la înfăptuirea altor infracțiuni, cum ar fi terorismul, traficul de droguri, arme, deșeuri periculoase, substanțe toxice, braconajul, introducerea în țară a produselor contrafăcute sau contaminate.

Conform Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED), formele pe care teoretic le poate lua corupția în cadrul activității vamale includ oferirea sau acceptarea de mită sau alte favoruri pentru: accelerarea procesării documentelor, ignorarea mărfurilor nedeclareate, certificarea exporturilor fictive pentru a obține restituiri de TVA, clasificarea greșită a mărfii, permisiunea eliberării mărfurilor în tranzit pentru consumul intern, subevaluarea mărfurilor, acceptarea declarației false de țară de origine, eliberarea diferitelor licențe și aprobări, evitarea auditului post-vămuire etc.

Conform studiului publicat în anul 2022 de Alianța Întreprinderilor Mici și Mijlocii din Moldova, aproape fiecare a doua companie mică sau mijlocie ce a făcut importuri în ultimii trei ani a declarat că a avut dificultăți din cauza corupției în vamă. Printre cele mai mari probleme în cadrul operațiunilor de import semnalate de IMM-urile intervievate se numără tarifele înalte pentru procedurile vamale, urmate de aplicarea prețurilor indicative la produse, procedurile vamale complicate, procedurile de primire a permisiunilor, licențelor și certificatelor necesare pentru operațiunile de import ș.a. La export, într-un alt sondaj realizat de Banca Mondială în anul 2019, 18% din exportatorii din Moldova au considerat reglementările vamale și comerciale drept o constrângere majoră. Întreprinderile cu investiții străine directe tind să fie mai nemulțumite de reglementările vamale moldovenești decât firmele locale.

În cadrul focus-grupului cu reprezentanții mediului de afaceri organizat de Expert-Grup în mai 2022, s-a menționat că după aprobarea procedurilor de vămuire electronică a mărfurilor, agenții economici au constatat o simplificare esențială a procedurilor vamale și diminuarea comportamentului corupțional. Totuși, în viziunea agenților economici, anumite probleme persistă, printre care: ambiguitatea legislației în privința documentelor ce necesită a fi prezentate în procesul vămuirii, clasificarea mărfurilor importate la sub-pozițiile tarifare care presupun taxe mai mari; tergiversarea procedurilor de vămuire; lipsa unui mecanism legal de recunoaștere benevolă a erorilor neintenționate. În percepția reprezentanților mediului de afaceri din Moldova, corupția în vamă cel mai des are scopul de a accelera procedurile de vămuire și de a depăși cantitatea declarată a mărfurilor introduse.

Constatările Curții de Conturi din anul 2019 confirmă unele observații ale agenților economici exprimate în cadrul sondajelor. Astfel, Curtea de Conturi a constatat că un număr semnificativ de declarații este supus determinării valorii în vamă prin metoda „de rezervă”, fără să fie aplicate consecutiv celelalte metode prevăzute de legislație și fără identificarea automatizată a tranzacțiilor cu risc sporit de subevaluare vamală. O altă problemă identificată de Curtea de Conturi este nerealizarea unui control adecvat post-vămuire. De asemenea, auditul a constatat că în cadrul importului de ajutor umanitar cu acordarea facilităților fiscale au fost situații când bunurile declarate ca ajutor umanitar nu au întrunit criteriile stabilite în cadrul normativ. Au fost constatate și incoerențe între diferite acte normative care reglementează activitatea Serviciului Vamal, dar care la momentul actual deja au fost corectate.

Chiar dacă presa și societatea civilă nu au aceleași posibilități de verificare directă pe care le are Curtea de Conturi, acestea pot evalua indirect evoluțiile ce țin de corupția în administrarea vamală, folosind sondaje, focus-grupuri și metode cantitative. Cea mai des utilizată metodă statistică de detectare a fluxurilor potențial fraudulente de mărfuri este compararea statisticilor-oglină. Esența metodei constă în compararea datelor privind exportul de bunuri raportat de alte țări cu importul de bunuri raportat de autoritățile vamale ale țării analizate, la nivel de sector/produs. Metoda permite identificarea bunurilor pentru care riscul de fraudă este ridicat, precum și tipul probabil al fraudei. Atunci când nu sunt disponibile toate datele necesare pentru compararea statisticilor-oglină, pot fi utilizate alte metode de detectare a fluxurilor comerciale potențial fraudulente, cum ar fi compararea statisticii vamale cu statistica plăților bancare pentru importul de mărfuri și metoda fluxului de mărfuri (“commodity flow”). Avantajul metodei de comparare a statisticii vamale cu statistica plăților bancare pentru importul de mărfuri este simplitatea și disponibilitatea datelor primare, însă dezavantajul metodei este că ea nu permite analiza pe categorii de bunuri, nu indică asupra tipului fraudei și nu captează fluxurile complet ilegale pentru care nu se fac plăți prin intermediul băncilor. Metoda fluxului de mărfuri presupune echilibrarea tuturor surselor și utilizărilor unui anumit produs folosind ecuații contabile. Cantitatea fizică de produs fabricată în țară plus importurile ar trebui să coincidă cu cantitatea consumată în țară plus exporturile și modificarea stocurilor de produs, iar o discrepanță mare între cele două părți ale identității ar sugera existența comerțului ilicit cu produsul respectiv.

Răspunsurile de politici în vederea combaterii corupției în cadrul activității vamale pot cuprinde grăbirea activităților de digitalizare și automatizare a proceselor în vamă. Serviciul Vamal trebuie să profite de toate funcționalitățile pe care le oferă softul ASYCUDA World, în special, cele ce țin de managementul riscurilor și auditul post-vămuire. Se recomandă implementarea măsurilor de responsabilizare a personalului vamal, cum ar fi supravegherea, rotația, rapoartele de performanță, distribuirea funcțiilor sensibile din punct de vedere etic către funcționarii care au fost special instruiți; măsurilor de profesionalizare a personalului vamal, inclusiv instruire, planuri de carieră atractive pe termen lung, recrutare și promovare bazate pe merit, remunerare adecvată condițiilor pe piața muncii. Este recomandabilă coordonarea și schimbul de informații între autoritățile naționale relevante și cu autoritățile din alte țări. Agenții economici, societatea civilă și presa pot contribui la combaterea corupției în vamă,

inclusiv prin crearea unor platforme pentru schimbul de informații și raportarea reclamațiilor între vamă și sectorul privat, precum și prin investigarea mai amănunțită a riscurilor de corupție.

De ce trebuie să ne intereseze corupția în cadrul administrării vamale

Autoritățile vamale îndeplinesc un șir de sarcini importante ce țin de protecția frontierelor naționale, facilitarea comerțului internațional, încasarea veniturilor în bugetul public, colectarea datelor statistice pentru informarea politicilor publice. Efectele corupției în cadrul administrării vamale sunt bine studiate și includ următoarele riscuri:

(1) Riscuri economice:

- **Ratarea încasărilor de venituri în bugetul public.** Veniturile din importuri, așa ca taxele vamale, taxa pe valoarea adăugată, accizele, taxele pentru proceduri vamale, reprezintă o parte semnificativă a veniturilor guvernamentale. Conform estimărilor Băncii Mondiale (BM), în țările cu venituri mici acestea constituie de obicei 30-50% din veniturile fiscale totale¹. În Republica Moldova, încasările de venituri din importuri au constituit, în anul 2021, 36% din veniturile totale ale bugetului public național și 56% din veniturile fiscale². În același timp, estimările BM sugerează că peste 30% din veniturile din importuri în țările în curs de dezvoltare se ratează din cauza corupției. Pe lângă ratarea directă a veniturilor din taxele pe import, corupția în vamă scade încrederea generală în instituțiile statului și dorința de conformare benevolă la prevederile cadrului normativ fiscal;
- **Creșterea costurilor de tranzacție și scăderea competitivității.** Corupția în vamă întârzie procesarea importurilor și exporturilor, mărește costurile și astfel scade competitivitatea companiilor. Conform raportului BM Doing Business³, în anul 2020, durata medie totală de vămuire a mărfurilor la export în Republica Moldova (inclusiv obținerea și depunerea documentelor, procedurile de vămuire și inspecție) a constituit 2.1 zile, ceea ce este de 7 ori mai mult decât în Uniunea Europeană. La import, durata medie a fost de 0.2 zile, aproape triplă comparativ cu UE. Trebuie de menționat că, potrivit Ministerului Finanțelor, acordurile semnate de Republica Moldova cu UE impun țării noastre obligații de control mai stricte la mărfurile deplasate către statele comunitare, fapt ce impune timp mai mare de desfășurare a activităților de vămuire. De asemenea, prin Ordinul Serviciului Vamal nr.303-O/2013 a fost aprobat *Ghidul privind operațiunile de recepționare, repartizare și validare a declarației vamale*, care prevede limite de timp obligatorii pentru funcționarul vamal la validarea declarației vamale, în dependență de culoarul de vămuire.
- **Descurajarea investițiilor străine.** Acest risc este valabil în special pentru acele ramuri care depind de importul previzibil de materii prime și exportul regulat de produse finite, așa ca producția în lohn. Prezența corupției în vamă îi descurajează mai ales pe acei investitori care au și respectă reguli corporative de integritate. Conform datelor UNCTAD⁴, la sfârșitul anului 2020, stocul de ISD pe cap de locuitor în Republica Moldova a constituit doar 1 188 dolari SUA, în timp ce media pentru Europa de Est a fost de 4 384 dolari SUA, iar pentru UE – 25 856 dolari SUA;
- **Distorsionarea statisticii și dezinformarea deciziilor de politică publică.** Contrabanda sau manipularea valorii în vamă rezultă în faptul că atât statistica fluxurilor comerciale externe, cât și cea a conturilor naționale pot să nu reflecte în mod fidel realitatea. Dacă distorsiunea este mare, ea

¹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf>

² <https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale>

³ <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/doing-business-legacy>

⁴ <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>

poate determina decizii greșite de politică economică. Această problemă este importantă mai ales într-o economie mică deschisă, așa ca Moldova: conform datelor Biroului Național de Statistică⁵, în anul 2021 exportul net de bunuri și servicii a avut o contribuție negativă de 27% la formarea PIB-ului (din care exportul brut de bunuri a avut o contribuție pozitivă de 19%, iar importul brut de bunuri – o contribuție negativă de 49%). Astfel, supraestimarea sau subestimarea fluxurilor din comerțul exterior poate avea un impact mare asupra calității statisticii conturilor naționale;

(2) Riscuri de securitate, de mediu și de sănătate publică: corupția în vamă conduce la dezvoltarea altor infracțiuni, cum ar fi terorismul, traficul de droguri, de arme, de mărfuri restricționate. Riscurile de mediu în context vamal se referă la traficul de deșeuri periculoase, substanțe toxice, comerțul ilicit cu lemn și alte resurse protejate, braconajul, ceea ce amenință echilibrul ecologic. Riscurile de sănătate rezultă din introducerea în țară a produselor farmaceutice contrafăcute, a articolelor de calitate necorespunzătoare, produselor alimentare contaminate. În acest sens, cele mai însemnate cazuri în Republica Moldova au fost acelea legate de contrabanda de uraniu: de exemplu, 1.8 kilograme de uraniu în valoare de 9 mil. euro depistate în anul 2010⁶ și 200 grame de uraniu în valoare de 600 mii euro descoperite în 2014⁷.

Ce forme poate lua corupția în cadrul activității vamale

Aproape fiecare funcție îndeplinită de vamă este vulnerabilă la corupție, iar practicile corupționale în cadrul activității vamale se pot manifesta prin diverse forme. OCED menționează⁸ că în general în lume se practică oferirea sau acceptarea de mită sau alte favoruri cu următoarele scopuri:

- accelerarea procesării documentelor în timpul evaluării originii, valorii și clasificării mărfurilor;
- ignorarea faptului că o marfă nu a fost declarată;
- certificarea exporturilor fictive pentru a obține restituiri de TVA;
- clasificarea greșită a mărfii;
- permisiunea eliberării mărfurilor în tranzit pentru consumul intern;
- subevaluarea mărfurilor sau depășirea cantității lor declarate;
- acceptarea declarației false de țară de origine, pentru a permite astfel importatorului să beneficieze de un regim tarifar preferențial;
- transmiterea importurilor care au beneficiat de scutiri către utilizatori neautorizați sau în alte scopuri decât cele prevăzute;
- eliberarea diferitelor licențe și aprobări;
- evitarea auditului post-vămire;
- accesarea schemelor destinate comercianților autorizați care conferă privilegii speciale;
- rezolvarea problemelor prin influențarea angajaților ce au competențe în domeniu (trafic de influență).

Care este situația în Republica Moldova la capitolul corupției în vamă

În anul 2022 Alianța Întreprinderilor Mici și Mijlocii din Moldova a realizat *Studiul aprofundat asupra sectorului micilor producători*⁹ printre întreprinderi cu un efectiv de salariați de până la 50 de persoane, din care puțin peste jumătate au declarat că au efectuat operațiuni de import în ultimii 3 ani. Conform rezultatelor studiului, cea mai mare problemă pentru IMM în operațiunile de import o

⁵ <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=7324>

⁶ <https://www.dw.com/ro/contraband%C4%83-cu-uraniu-%C3%AEn-moldova/a-5941648>

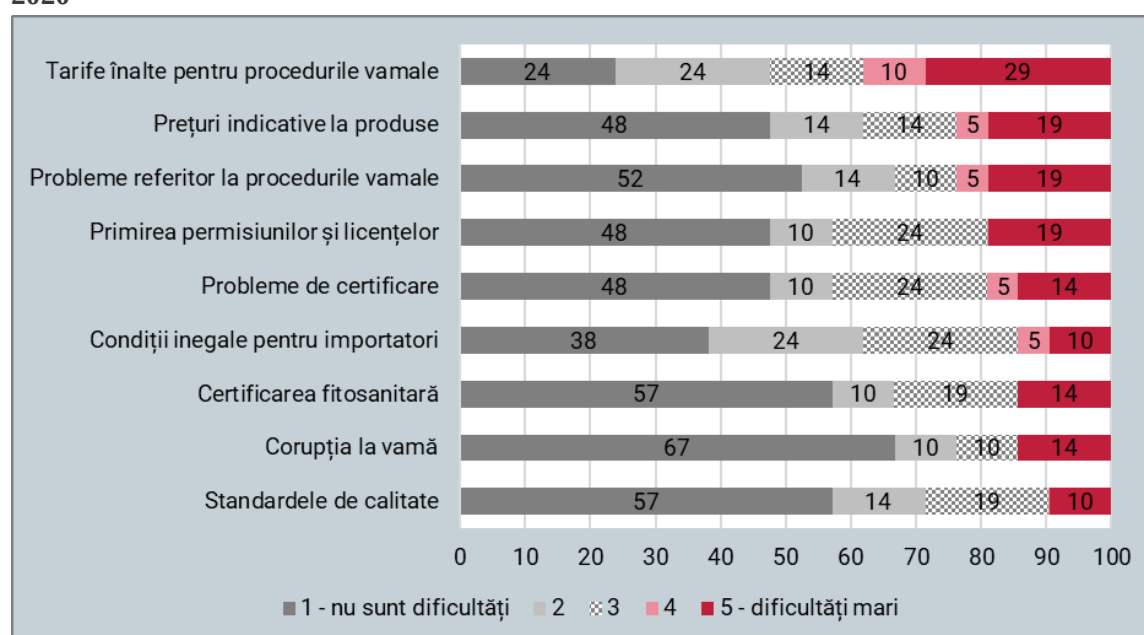
⁷ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/6046/>

⁸ <https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf>

⁹ <https://sme.md/studiul-aprofundat-asupra-micilor-producatori/>

reprezintă tarifele înalte pentru procedurile vamale (53% din companiile intervievate sau toate companiile care au avut activități de import le-au evaluat ca dificultate medie, semnificativă sau mare) (Figura 1). De asemenea, agenții economici consideră problematică aplicarea “prețurilor indicative” la produse¹⁰, procedurile vamale complicate, procedurile de primire a permisiunilor, licențelor și certificatelor necesare pentru operațiunile de import ș.a. Deși asemenea probleme nu conduc în mod obligatoriu la dezvoltarea fenomenului corupției în vamă, ele creează oportunități și motivații pentru aceasta. Astfel, circa 14% din întreprinderile intervievate sau 27% din întreprinderile care au avut operațiuni de import au menționat corupția în vamă drept o dificultate mare, iar alte 18% din întreprinderile care au avut operațiuni de import au evaluat-o ca dificultate medie. În sumă, aproape fiecare a doua (44%) companie ce a făcut importuri în ultimii trei ani a declarat că s-a ciocnit cu dificultăți din cauza corupției în vamă.

Figura 1. Cele mai mari dificultăți referitoare la procedurile și operațiunile de import, %, 2020



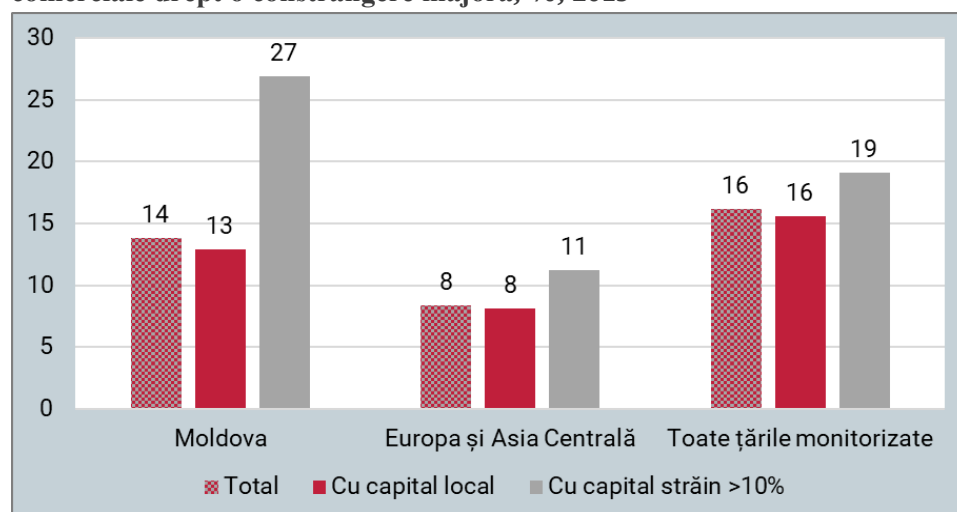
Sursa: Alianța Întreprinderilor Mici și Mijlocii din Moldova

La export, într-un alt sondaj realizat de Banca Mondială în anul 2019¹¹, circa 14% din întreprinderile intervievate în Moldova sau 18% din exportatori (definiți ca agenți economici pentru care exporturile constituie peste 10% din vânzări) au considerat reglementările vamale și comerciale drept o constrângere majoră (Figura 2). Este remarcabil faptul că întreprinderile cu investiții străine directe tind să fie mai nemulțumite de reglementările vamale moldovenești decât firmele locale. Aceasta poate însemna că neajunsurile în cadrul reglementărilor vamale sunt unul din factorii care descurajează investițiile străine în Moldova, după cum s-a menționat mai sus. De asemenea, remarcăm că 14% este un nivel al indicatorului mai bun decât media în lume (16%), dar mai prost decât media în regiune (8%).

¹⁰ În Raportul auditului conformității asupra administrării veniturilor bugetului de stat de către Serviciul Vamal în anul 2019 nu se menționează “prețurile indicative”, dar se constată prezența practicii de determinare a valorii în vamă prin metodă „de rezervă”, fără să fie aplicate consecutiv celelalte metode prevăzute.

¹¹ <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2019/moldova#trade>

Figura 2. Ponderea firmelor care consideră reglementările vamale și comerciale drept o constrângere majoră, %, 2019



Sursa: elaborată de Expert-Grup în baza datelor WB Enterprise Surveys

În cadrul focus-grupului cu reprezentanții mediului de afaceri organizat de Expert-Grup în mai 2022, s-a menționat că după aprobarea Hotărârii Guvernului RM Nr. 904 din 13.11.2013 *cu privire la procedurile de vămuire electronică a mărfurilor*¹², agenții economici au constatat o simplificare esențială a procedurilor vamale și diminuarea comportamentului corupțional. Totuși, anumite probleme persistă, printre care au fost subliniate:

- ambiguitatea legislației în privința documentelor ce necesită a fi prezentate în procesul vămuirii, ceea ce lasă loc pentru interpretări;
- cazurile de clasificare a mărfurilor importate în cadrul aceleiași categorii de mărfuri la sub-categoriile care presupun taxe mai mari. Menționăm că Ministerul Finanțelor nu consideră acest aspect drept problematic, deoarece clasificarea mărfurilor este efectuată de către declarant în procesul perfectării actelor vamale, iar Serviciul Vamal, urmare analizei riscurilor, asigură verificarea corectitudinii codului declarat și aplicarea corectă a dispozițiilor legale privind clasificarea mărfurilor. Pentru a se asigura de o clasificare corectă a mărfii și aplicarea regimului fiscal coerent, agentul economic prealabil vămuirii poate solicita emiterea deciziei tarifare prelabile privind clasificarea mărfurilor (Ordinul Serviciului Vamal nr.296/2016);
- tergiversarea procedurilor de vămuire;
- lipsa unui mecanism legal de recunoaștere benevolă a erorilor neintenționate de către agenții economici (dacă volumul mărfii nu corespunde exact cu volumul indicat în declarație, aceasta se consideră drept încălcare chiar dacă agentul a preîntâmpinat despre faptul necorespunderii). Totuși, Ministerul Finanțelor atrage atenția la faptul că un mecanism de recunoaștere benevolă a erorilor neintenționate de fapt există. Potrivit art.232 alin.(2) din Codul Vamal, în cazul în care persoana, până la inițierea controlului ulterior, comunică din proprie inițiativă, în scris organului vamal despre comiterea contravențiilor vamale, cu anexarea actelor justificative, aceasta se eliberează de răspundere materială și contravențională, cu condiția achitării incontestabile și benevole a drepturilor de import datorate și a penalităților calculate.

În percepția reprezentanților mediului de afaceri, formele de corupție cel mai des întâlnite în vamă în Republica Moldova sunt oferirea sau acceptarea de mită (sub formă de bani sau a unei părți din mărfuri)

¹² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119917&lang=ro

cu scopul de a accelera procedurile de vămuire și cu scopul de a depăși cantitatea declarată a mărfurilor introduse.

Printre alte aspecte ce contribuie la riscurile de corupție putem menționa rata scăzută a declarațiilor vamale depuse sub formă electronică. Potrivit Raportului anual al Organizației Mondiale a Vămilelor 2020-2021¹³, în Moldova în anul 2020 au fost procesate 382 011 declarații de import și 151 544 declarații de export, din care declarații electronice – 65%. În același timp, statistica regională arată că ponderea declarațiilor electronice în Europa a fost de 91% la import și 95% la export.

Constatările Curții de Conturi din Raportul auditului conformității asupra administrării veniturilor bugetului de stat de către Serviciul Vamal în anul 2019¹⁴ confirmă unele observații ale agenților economici exprimate în cadrul sondajelor. Astfel, Curtea de Conturi a constatat că la aprecierea valorii în vamă a mărfurilor nu este respectată procedura de aplicare succesivă a metodelor de apreciere prevăzută de cadrul normativ. Potrivit art.10 alin.(1) și alin.(2) din *Legea nr.1380 din 20.11.1997 cu privire la tariful vamal*¹⁵, valoarea în vamă a mărfii introduse pe teritoriul vamal se determină prin următoarele metode: a) în baza valorii tranzacției, respectiv în baza prețului efectiv plătit sau de plătit; b) în baza valorii tranzacției cu marfă identică; c) în baza valorii tranzacției cu marfă similară; d) în baza costului unitar al mărfii; e) în baza valorii calculate a mărfii; f) prin metoda de rezervă. Principala metodă este considerată metoda determinării valorii în vamă a mărfii în baza valorii tranzacției. În cazul în care metoda principală nu poate fi aplicată, în mod consecutiv se folosesc altele. Potrivit auditului, în anul 2019 un număr semnificativ de declarații (12% din numărul total al declarațiilor de import) au fost supuse determinării valorii în vamă prin ultima metodă „de rezervă”, în baza informației din rapoartele statistice privind valorile acceptate anterior de organul vamal pentru mărfuri identice/similare, preponderent pe o perioadă de trei luni, fără să fie aplicate consecutiv celelalte metode prevăzute. Aplicarea metodei “de rezervă” a condus, în majoritatea cazurilor, la majorarea taxelor colectate. Trebuie de menționat că, potrivit comentariului Ministerului Finanțelor, Serviciul Vamal a elaborat și a aprobat completări la *Normele metodologice privind procedura verificării valorii în vamă a mărfurilor importate*, aprobate prin Ordinul Serviciului Vamal nr.373/2016, în vederea asigurării corectitudinii aplicabilității consecutive a metodelor de determinare a valorii în vamă. Astfel, în anul 2021 ponderea aplicării metodei de tranzacție din totalul importurilor cu plasarea mărfurilor în liberă circulație a atins nivelul de 94%.

De asemenea, Curtea de Conturi a constatat că Serviciul Vamal are în gestiune modulul „Valoarea în vamă”, parte componentă SI „ASYCUDA World”, care poate să identifice cu o precizie înaltă tranzacțiile cu risc sporit de subevaluare vamală. Însă acest modul se află într-un proces îndelungat de testare și nu sunt utilizate pe deplin capacitățile acestuia, fapt evidențiat și în hotărârile precedente ale Curții de Conturi.

O altă problemă identificată de Curtea de Conturi este nerealizarea unui control adecvat post-vămuire. Potrivit *Regulamentului cu privire la procedura de realizare a controlului ulterior de către organele vamale*¹⁶, aprobat prin HGRM nr.1000 din 17.10.2018, planurile anuale de control ulterior realizate prin audit post-vămuire și reverificarea declarațiilor vamale trebuie să fie elaborate ținându-se cont de coeficientul total de risc atribuit de sistemul informațional de analiză a riscurilor. Însă, contrar prevederilor regulamentului, Serviciul Vamal nu dispune de un sistem informațional care ar îndeplini aceasta. De asemenea, nu se realizează deplin controalele ulterioare planificate: pentru anul 2019, au fost

¹³ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2020_2021.pdf

¹⁴ https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1051/hotararea-nr42-din-26-august-2020-cu-privire-la-raportul

¹⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129311&lang=ro#

¹⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109894&lang=ro#

planificate 318 controale ulterioare (audituri post-vămuire și reverificări de declarații vamale), din care au fost realizate 86%.

De asemenea, auditul a constatat că în cadrul importului de ajutor umanitar cu acordarea facilităților fiscale au fost situații când bunurile declarate ca ajutor umanitar nu au întrunit criteriile stabilite în cadrul normativ. Este adus exemplul unui spital raional care a primit ca ajutor umanitar atât bunuri pentru necesitățile instituției medicale, cât și bunuri care nu pot fi considerate necesare activității în domeniu, cum ar fi lumânări și instrumente muzicale. Însă acest aspect caracterizează riscurile de corupție nu atât în cadrul administrării vamale, cât în activitatea altor instituții. După cum menționează Ministerul Finanțelor, în conformitate cu art.19 alin.(1) din *Legea nr.1491/2002 cu privire la ajutoarele umanitare acordate Republicii Moldova*¹⁷, introducerea în țară a ajutoarelor umanitare se efectuează în baza avizului Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale¹⁸, care stabilește statutul bunurilor ce se introduc. La prezentarea de către importator a avizului aferent mărfurilor definite ca ajutoare umanitare, Serviciul Vamal asigură plasarea mărfurilor respective în regim vamal de import cu aplicarea scutirii de la plata drepturilor de import.

Curtea de Conturi a mai constatat incoerențe între diferite acte normative care reglementează activitatea Serviciului Vamal, dar care la momentul actual deja au fost corectate. Astfel, *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Vamal*¹⁹ din 02.01.2007 a fost adus în concordanță cu prevederile *Legii nr. 302 din 21.12.2017 cu privire la Serviciul Vamal*²⁰. De asemenea, la 24.08.2021 a fost aprobat proiectul de lege cu privire la Codul vamal, în lectura finală²¹. Noul Cod vamal va intra în vigoare la 01.01.2023 și va sistematiza legislația vamală, contopind actualul Cod vamal, *Legea cu privire la tariful vamal* și *Legea cu privire modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova* de către persoanele fizice. Aceasta va elimina incoerențele, ambiguitățile și va reduce oportunitățile pentru comportamentul corupțional.

Printre alte aspecte pozitive de factură normativ-instituțională se poate de menționat existența Registrului riscurilor al Serviciului Vamal și a Planului sectorial de acțiuni anticorupție pe domeniul vamal. În *Registrul riscurilor pentru anul 2022*²², Serviciul Vamal a identificat, printre altele, următoarele riscuri ca fiind înalte: defecțiunile tehnice ale sistemului informațional; tergiversarea termenelor de executare a lucrărilor la sistemele informaționale de către părțile implicate; nivelul scăzut de integritate a funcționarilor vamali. Fluctuația personalului specializat și procedurile operaționale vamale imperfecte au fost calificate drept riscuri medii. Pentru toate tipurile de riscuri sunt descrise remediile planificate, de exemplu, cartografierea și descrierea narativă a procedurilor vamale, expertizarea anticorupție a procedurilor vamale, simplificarea și digitalizarea procedurilor vamale în vederea excluderii contactului cu funcționarul vamal. *Planul sectorial de acțiuni anticorupție pe domeniul vamal pentru anii 2022-2023*²³ include așa acțiuni ca:

- Evaluarea procedurilor vamale prin prisma riscurilor de corupție;
- Instituirea mecanismelor de diminuare și excludere a riscurilor de corupție în cadrul procedurilor vamale;
- Promovarea perfectării declarațiilor vamale în format electronic prin informarea agenților economici;

¹⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108134&lang=ro#

¹⁸ Actualmente există două ministere separate: Ministerul Sănătății și Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

¹⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128138&lang=ro#

²⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128024&lang=ro#

²¹ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5159/language/ro-RO/Default.aspx>

²² https://customs.gov.md/api/media/16/03/2022/Registrul_Riscurilor_2022_Proiect_compressed.pdf

²³ https://customs.gov.md/api/media/16/03/2022/PSA_2022_2023_Final_1.pdf

- Aplicarea instrumentelor vamale moderne de analiză a riscurilor;
- Stabilirea parteneriatelor cu diferite asociații de business, organizații neguvernamentale, instituții mass-media, în vederea realizării activităților de informare și instruire în domeniul integrității și anticorupție etc.

Cum presa și societatea civilă poate măsura și monitoriza corupția în vamă

Chiar dacă presa și societatea civilă nu au aceleași posibilități de verificare directă pe care le au instituțiile statului, cum ar fi Curtea de Conturi, acestea pot evalua indirect evoluțiile ce țin de corupția în administrarea vamală, folosind sondaje, focus-grupuri și metode cantitative. Cea mai des utilizată metodă statistică de detectare a fluxurilor potențial fraudulente de mărfuri este compararea statisticilor-ogindă. Esența metodei constă în compararea datelor privind exportul de bunuri raportat de alte țări (de obicei, prin UN Comtrade) cu importul de bunuri raportat de autoritățile vamale ale țării analizate, la nivel de sector/produs. Atunci când exporturile nu se impozitează, firma exportatoare nu are interes să întocmească o declarație neconformă. Într-o astfel de situație, ideea că decalajul se datorează importatorului este o presupunere rezonabilă. Prin compararea datelor privind exportul cu datele despre import, de obicei se calculează indicii absoluți de decalaj comercial și indicii relativi (Caseta 1).

Caseta 1. Indicii absoluți și indicii relativi de decalaj comercial

Decalajul valoric = Valoarea raportată a exportului (USD) – Valoarea raportată a importului (USD) (1)

Decalajul cantitativ = Volumul raportat al exportului (kg) – Volumul raportat al importului (kg) (2)

Raportul valoric = Valoarea raportată a importului (USD) / Valoarea raportată a exportului (USD) (3)

Raportul cantitativ = Volumul raportat al importului (kg) / Volumul raportat al exportului (kg) (4)

Raportul valorilor densității = Raportul valoric / Raportul cantitativ (5)

Sursa: Banca Mondială²⁴

Combinând cele două categorii de indici, putem identifica bunurile pentru care riscul de fraudă este ridicat, precum și tipul probabil al fraudei. Indicatorii de decalaj (valoric și cantitativ) – (1) și (2) – oferă o estimare cantitativă a fenomenului: un decalaj pozitiv export-import sugerează subevaluarea mărfurilor la import, iar un decalaj negativ poate însemna clasificarea greșită a mărfii (adică produsul nu a fost declarat la poziția tarifară corespunzătoare). Combinarea indicilor relativi (raportul valoric, raportul cantitativ și raportul valorilor densității) poate dezvălui o posibilă clasificare greșită, subevaluare sau contrabandă. De exemplu, un raport cantitativ (4) apropiat de unitate, împreună cu un raport valoric (3) scăzut, indică o posibilă subevaluare. Un raport al valorilor densității (5) apropiat de unitate, combinat cu un raport cantitativ și un raport valoric subunitar sugerează o posibilă clasificare greșită sau existența posibilă a contrabandei.

Desigur, nu orice decalaj dintre statisticile-ogindă este rezultat al fraudelor vamale. Deoarece exporturile sunt exprimate în prețuri FOB (gratuit la bord), iar importurile sunt exprimate în prețuri CIF (inclusiv costul asigurării și transportului), discrepanța export-import poate fi negativă chiar și atunci când totul este corect, de aceea trebuie de ținut cont de ajustarea CIF-FOB. Discrepanțele mai pot fi atribuite și tranzitului de mărfuri, diferențelor între clasificatoarele vamale folosite de țările exportatoare și importatoare, conversiei dintre valuta tranzacției și valuta statisticii ș.a. De asemenea, din cauza că unele

²⁴ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/512741468196174563/pdf/WPS7625.pdf>

țări exportatoare de petrol nu raportează statistica lor la ONU, se recomandă excluderea din analiză a produselor petroliere.

În Republica Moldova, metoda comparării statisticilor-oglindă este dificil de utilizat din cauza faptului că fluxurile de comerț exterior ale regiunii din partea stângă a Nistrului nu nimeresc în statistica publicată de Biroul Național de Statistică. Deși agenții economici din această regiune depun declarații vamale, teritoriul luat în considerație în statistica comerțului exterior al Republicii Moldova publicată de BNS se referă la teritoriul economic al țării, care nu coincide cu teritoriul ei geografic²⁵. În același timp, statisticile comerciale bilaterale raportate de alte țări se referă la întreg teritoriul geografic al Republicii Moldova. Datele comerciale referitoare la regiunea din partea stângă a Nistrului pot fi, în principiu, completate din alte surse, dar aceasta îngreunează procesul de analiză. De exemplu, în cazul comparării statisticilor-oglindă privind comerțul exterior cu metale comune și articole din metale comune între Republica Moldova și Federația Rusă, am obținut datele privind valoarea importurilor pe malul stâng al Nistrului din rapoartele autorităților locale și am făcut o ajustare CIF-FOB în mărime de 10% din valoarea importului (metoda folosită de BNM) (Tabelul 1). Decalajul valoric pozitiv și persistent sugerează o posibilă subevaluare a metalelor la import, însă lipsa datelor deschise despre volumele fizice importate de malul stâng, precum și a datelor cu un grad de dezagregare mai mare, nu permite tragerea unor concluzii mai exacte.

Tabelul 1. Comerțul exterior cu metale comune și articole din metale comune între Republica Moldova și Federația Rusă, mil. USD

	2017	2018	2019	2020	2021
Import din Rusia raportat de RM malul stâng	9.5	21.4	38.2	20.8	24.7
Import din Rusia raportat de RM malul drept	8.9	14.8	13.0	22.5	33.2
Total import din Rusia raportat de RM	18.4	36.2	51.2	43.3	57.9
Total import din Rusia raportat de RM, ajustat CIF-FOB 10%	16.5	32.6	46.1	39.0	52.1
Export în RM raportat de Rusia	19.1	35.9	50.4	42.4	54.3
Decalajul valoric (EX-IM)	2.6	3.3	4.3	3.5	2.2

Sursa: elaborat de Expert-Grup în baza datelor Comitetului Vamal de Stat al așa-zisei RMN²⁶, BNS²⁷ și UN Comtrade²⁸

Atunci când nu sunt disponibile toate datele necesare pentru compararea statisticilor-oglindă, se poate de utilizat alte metode de detectare a fluxurilor comerciale potențial fraudulente decât cea tradițională, cum ar fi compararea statisticii vamale cu statistica plăților bancare pentru importul de mărfuri sau metoda fluxului de mărfuri ("commodity flow").

Avantajul metodei de comparare a statisticii vamale cu statistica plăților bancare pentru importul de mărfuri este simplitatea și disponibilitatea datelor primare. Datele privind importul de bunuri din balanța de plăți și plățile bancare pentru importul de bunuri se publică în una și aceeași sursă (anualele statistice ale BNM privind conturile internaționale²⁹) și se referă la unul și același teritoriu economic. Dezavantajul metodei este că ea nu permite analiza pe categorii de bunuri, nu indică asupra tipului fraudei și nu captează fluxurile complet ilegale pentru care nu se fac plăți prin intermediul băncilor. De exemplu, aplicată la Moldova, compararea statisticii vamale cu statistica plăților bancare pentru importul de mărfuri sugerează că între anii 2008-2016 ar exista o tendință de supraevaluare a mărfurilor în vamă (valoarea

²⁵ <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=302&id=2251>

²⁶ <https://customs.gospmr.org/category/otchety-o-rabote-tamozhennykh-organov-pm>

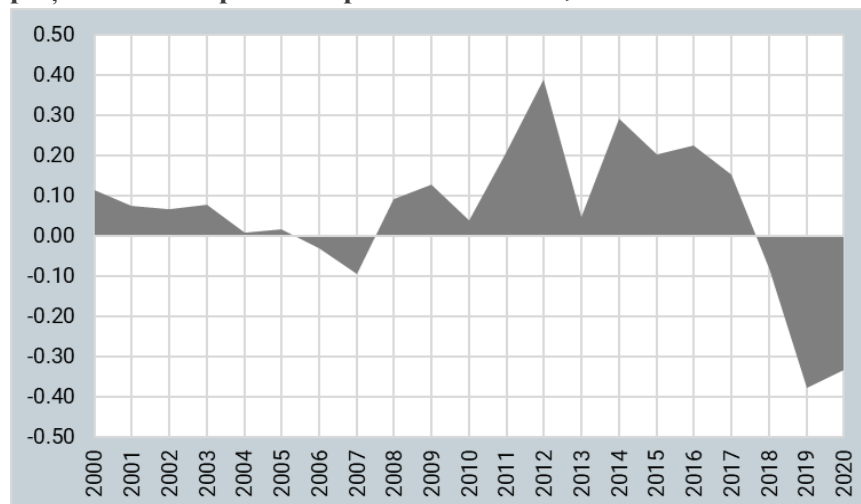
²⁷ <https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=336&>

²⁸ <https://www.trademap.org/Index.aspx>

²⁹ [https://www.bnm.md/ro/search?partitions\[0\]=674&post_types\[674\]\[0\]=923](https://www.bnm.md/ro/search?partitions[0]=674&post_types[674][0]=923)

importurilor din statistica vamală este sistematic mai mare decât volumul plăților bancare pentru ele), deși o parte din acest fenomen s-ar explica prin importurile de ajutoare umanitare și alte bunuri neplătite (Figura 3). Totodată, între anii 2018-2020 observăm o tendință care ar sugera subevaluarea mărfurilor (plățile bancare pentru importuri sunt mai mari ca valoarea mărfurilor înregistrată în vamă). Existența discrepanțelor, în sine, nu reprezintă o dovadă a prezenței comportamentului corupțional, putând să rezulte și din alte cauze, dar poate indica unele trenduri suspecte.

Figura 3. Discrepanța dintre statistica vamală ajustată și statistica plăților bancare pentru importul de mărfuri, mld. USD



Sursa: elaborată de Expert-Grup în baza datelor BNM

Metoda fluxului de mărfuri ("commodity flow") este recomandată de Eurostat în manualul *Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments (2018)*³⁰ pentru evaluarea amplitudinii contrabandei cu anumite bunuri. Metoda presupune echilibrarea tuturor surselor și utilizărilor unui anumit produs folosind ecuații contabile. Cantitatea fizică de produs fabricată în țară plus importurile ar trebui să coincidă cu cantitatea consumată în țară plus exporturile și modificarea stocurilor de produs:

$$\text{Producție} + \text{importuri} = \text{Consum} + \text{exporturi} + \text{modificarea stocurilor}$$

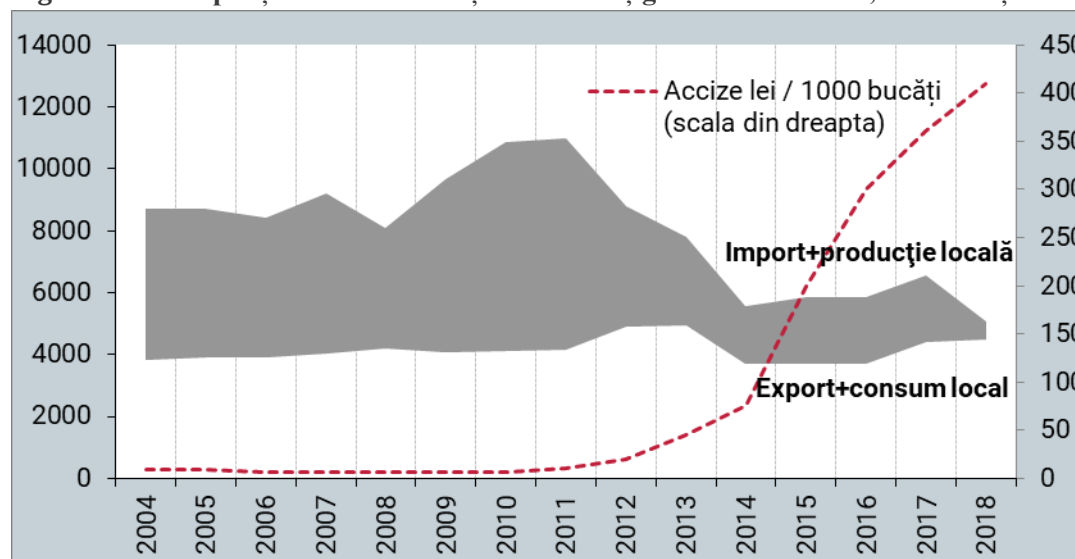
O discrepanță mare între cele două părți ale identității ar sugera existența comerțului ilicit cu produsul respectiv.

Aplicată la Moldova, metoda a arătat că până în anul 2012 suma producției și importurilor de țigarete a fost semnificativ și constant mai mare decât suma consumului și exporturilor, ceea ce sugerează prezența contrabandei (Figura 4). O dată cu majorarea considerabilă a accizelor la țigarete, amplitudinea fenomenului a scăzut. Pentru măsurarea producției, a importurilor și exporturilor oficiale de țigarete au fost folosite date administrative (Serviciul Vamal, rapoartele S.A. "Tutun-CTC" și Raportul Curții de Conturi privind auditul conformității procesului de vânzare-cumpărare a acțiunilor statului deținute în S.A. "Tutun-CTC"). Pentru estimarea consumului intern de țigări, ponderile fumătorilor în totalul populației și numărul mediu de țigări consumate zilnic, distribuite pe vârste și sex (informații preluate din publicațiile Ministerului Sănătății al RM și ale Organizației Mondiale a Sănătății) au fost aplicate la numărul populației, pe grupe de vârstă și sex (BNS). De remarcat că aceasta este o estimare minimalistă, deoarece presupune că tot

³⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/8714610/KS-05-17-202-EN-N.pdf/eaf638df-17dc-47a1-9ab7-fe68476100ec>

importul de țigarete este oficial. Nu este exclusă existența importurilor neoficiale, inclusiv prin regiunea transnistreană, de aceea subiectul necesită o investigație mai amplă.

Figura 4. Discrepanța dintre sursele și utilizările țigaretelor de tutun, mil. bucăți



Sursa: elaborată de Expert-Grup în baza datelor UN Comtrade, Tutun-CTC, Ministerului Sănătății, Organizației Mondiale a Sănătății, Codului fiscal

Care sunt răspunsurile de politici în vederea combaterii corupției în cadrul activității vamale

Planul sectorial de acțiuni anticorupție pe domeniul vamal pentru anii 2022-2023 deja conține un șir de măsuri pertinente, a căror îndeplinire trebuie urmărită de societatea civilă. Eforturi suplimentare trebuie îndreptate spre realizarea următoarelor sugestii de politică publică:

- Continuarea și grăbirea activităților de digitalizare și automatizare a proceselor, inclusiv pentru profitarea de toate funcționalitățile pe care le oferă softul ASYCUDA World, în special, cele ce țin de managementul riscurilor și auditul post-vămuire. De exemplu, Agenția vamală și a monopolurilor din Italia, folosind sistemul informațional propriu AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise)³¹, prelucrează declarațiile conform ordinii de depunere pentru a exclude tergiversarea intenționată. Sistemul automatizat de analiză a riscurilor calculează praguri minime de valoare declarată pentru anumite tipuri de mărfuri și selectează automat operațiunile de verificat, ceea ce reduce puterea discreționară a personalului;
- Pentru procedurile care nu pot fi complet automatizate și care necesită intervenție umană, trebuie implementate măsuri de responsabilizare a personalului vamal, cum ar fi supravegherea, rotația, rapoartele de performanță, distribuirea funcțiilor sensibile din punct de vedere etic către funcționarii care au fost special instruiți și au trecut prin teste de integritate;
- Măsuri de profesionalizare a personalului vamal, inclusiv instruire, planuri de carieră atractive pe termen lung, recrutare și promovare bazate pe merit, remunerare adecvată condițiilor pe piața muncii;
- Încadrarea reformelor vamale într-o reformă mai amplă a sectorului public, ceea ce ar presupune coordonarea și schimbul de informații între autoritățile naționale relevante și cu autoritățile din alte țări;

³¹ <https://www.adm.gov.it/portale/en/dogane/operatore/ecustoms-aida/aida>

- Încurajarea agenților economici și a societății civile să responsabilizeze administrația vamală, inclusiv prin crearea unor platforme pentru schimbul de informații între vamă și sectorul privat și raportarea reclamațiilor. De exemplu, Organizația Mondială a Vămiror recomandă realizarea chestionarelor de percepție a integrității în vamă (Customs Integrity Perception Survey), atât printre angajații administrațiilor vamale, cât și printre utilizatori, și a elaborat un model și un ghid de realizare a sondajului³².

³² http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/activities-and-programmes/cooperation-programme/acip/cips_en.pdf?la=en