



13 decembrie 2016

Dj8 nr. 510

## AVIZ

### la proiectul de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală (nr. 452 din 01.12.2016)

Examinînd proiectul de lege menționat, în mod de urgență, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și Legii nr.780/2001, Direcția generală juridică expune următoarele.

#### ***I. Aspecte cu caracter general și procedural***

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, în temeiul art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit art.1 din proiectul de lege, obiectul de reglementare al acestuia este stabilirea unor principii și garanții generale, precum și determinarea statutului juridic al subiecților liberalizării capitalului, al subiecților stimulării fiscale și al autorităților publice împuternicite, a altor organizații și instituții ce participă la procesul liberalizării capitalului sau stimulării fiscale sau a căror activitate este legată de procesul liberalizării capitalului sau stimulării fiscale.

Potrivit Notei informative la proiectul de lege, necesitatea efectuării reformei legate de liberalizarea capitalului și stimularea fiscală sunt motivate de ameliorarea climatului investițional și majorarea fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător prin aplicarea unui mecanism eficient de impozitare a capitalului liberalizat.

3. Cu referire la procedura de înaintare spre examinare în Parlament a proiectului de lege, urmează a se ține cont de următoarele aspecte:

- Sub aspect conceptual, proiectul de lege este înaintat prin derogare de la politicile publice în domeniul bugetar-fiscal, aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.1011 din 26.08.2016 și reflectate prin proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative nr.429 din 18.11.2016 (politica bugetar-fiscală aflată la etapa de definitivare pentru a fi supusă examinării în Parlament în lectura a doua), care prevăd armonizarea politicii fiscale și a legislației fiscale naționale, inclusiv în contextul implementării Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (a se vedea Capitolul 7 art.264-267 referitor la

libera circulație a capitalurilor și stabilirea modalităților pentru continuarea liberalizării) (în continuare - Acordul de Asociere), precum și a angajamentelor asumate de către Guvern față de Fondul Monetar Internațional prin Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare din 24.10.2016;

- Potrivit art.7 din Codul fiscal, stabilirea, modificarea și anularea impozitelor și taxelor de stat și locale se efectuează cu respectarea principiilor și regulilor stabilite în acesta. Impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea Codului fiscal. Proiectul de lege este în derogare de la prevederile acestuia.

- Sub aspectul concordanței proiectului de lege cu cadrul juridic existent, atenționăm că potrivit art.6 alin.(3) din Legea nr.780/2001, proiectul de lege se atribuie la categoria actelor legislative speciale, deoarece cuprinde norme juridice aplicabile în exclusivitate unor categorii de raporturi sociale sau subiecte strict determinate prin derogare de la regula generală. În caz de divergență între o normă a actului legislativ general și o normă a actului legislativ special cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ special;

- Sub aspectul constituționalității proiectului de lege, adoptarea acestuia este condiționată de existența avizului pozitiv al Guvernului, conform prevederilor art.131 din Constituție, precum și de respectarea procedurii stabilite la art.58 din Regulamentul Parlamentului. În acest sens, prin Hotărîrea nr.6 din 13.02.2014, Curtea Constituțională a subliniat că norma art.131 alin.(4) din Constituție nu condiționează adoptarea legilor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare de simplul aviz al Guvernului, ci de acceptul acestuia, ceea ce echivalează cu un aviz pozitiv, prin care executivul își manifestă acordul pentru modificările bugetare. Totodată, Curtea a reținut că acceptul prealabil al Guvernului urmează a fi expres și univoc. Executivul, prin avizul aprobat, nu poate lăsa la discreția Parlamentului adoptarea proiectelor de lege care au repercursiuni directe asupra bugetului public național, și urmează a se pronunța explicit în favoarea proiectului de lege, cu identificarea mijloacelor bugetare necesare, sau în defavoarea acestuia (pct.82 și pct.83);

- Proiectul de lege va avea impact asupra activității de întreprinzător, ce implică necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare, conform prevederilor art.13 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235XVI din 20.07.2006 și art.20 lit.e) din Legea nr.780/2001;

- De asemenea, normele art.20 lit.d) și art.22 din Legea nr.780/2001, prevăd prezentarea calculului estimative urmare adoptării proiectului de lege și efectelor acestuia asupra bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, finanțelor publice locale pe anul 2017, cu efectuarea expertizelor juridică, economică, financiară;

- Potrivit art.21 din Legea nr.780/2001, proiectul de act legislativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților și instituțiilor interne și externe interesate și se supune procedurii de consultare publică, în modul stabilit de lege;

- Iar potrivit alin.(5) al art.3 din Legea privind finanțele publice locale nr.397/16.10.2003 și a art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale, prin structurile lor asociative;

- La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ urmează a se ține cont de principiile bază ale legiferării, stabiliți la art.4 alin.(3) din Legea nr.780/2001, care sunt următoarele: a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente; b) consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice; c) transparenței, publicității și *accesibilității* (reieșind din termenii stabiliți în textul proiectului de lege).

4. În titlul și în textul proiectului de lege noțiunea de *liberalizare a capitalului* urmează a fi revăzută, deoarece nu corespunde cu conținutul normelor de reglementare în sensul exact al acestora.

Prin liberalizare de capital se înțelege fie libera circulație a capitalului, fie liberalizarea contului de capital, care se referă la eliminarea controalelor asupra tranzacțiilor financiare internaționale realizate de rezidenți, respectiv diminuarea controalelor asupra investițiilor efectuate de către nerezidenți.

Cu titlu de informare, menționăm că, versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene 2012/C 326/01 prevede la articolul 58 alin.(2) că, liberalizarea serviciilor bancare și de asigurări asociate mișcărilor capitalurilor trebuie să se realizeze concomitent cu liberalizarea circulației capitalurilor, iar la art.63 prevede interzicerea la orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe, precum și orice restricții privind plățile între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.

Totodată, art.267 din Acordul de Asociere prevede că, părțile se consultă în vederea facilitării circulației capitalurilor între ele pentru a promova obiectivele Acordului respectiv. În cursul primilor patru ani de la intrarea în vigoare a acestuia, părțile adoptă măsuri care permit crearea condițiilor necesare pentru aplicarea ulterioară progresivă a normelor Uniunii privind libera circulație a capitalurilor. Până la sfârșitul celui de-al cincilea an de la data intrării în vigoare a acestui Acord, Comitetul de asociere, reunit în configurația comerț prevăzută la articolul 438 alineatul (4) din Acord va revizui măsurile adoptate și va stabili modalitățile pentru continuarea liberalizării.

## ***II. Obiecții de ordin tehnico-juridic:***

### ***La art.1:***

Urmează a se explica, care sunt *principiile* reglementate, reieșind din conținutul proiectului. Cu referire la *statutul juridic* al autorităților publice împuternicite, al altor organizații și instituții ce participă la *procesul* liberalizării capitalului sau stimulării fiscale sau a căror activitate *este legată de procesele* respective, atenționăm că, art.5 din proiect reglementează atribuțiile *participanților* la procesul de liberalizare a capitalului sau de stimulare fiscală, art.7 reglementează *procedura* de liberalizare a capitalului, iar art.9, *efectuarea stimulării* fiscale. Astfel,

se constată necesitatea revizuirii sub aspect redacțional a noțiunilor utilizate în text în scopul uniformizării acestora.

*La art.2, în norma de dispoziție, cuvântul "scopul" se va substitui cu cuvântul "sensul".*

La noțiunea *bunuri imobiliare*, atenționăm asupra faptului că, deși textul definiției a fost preluat din art.288 alin.(2) al Codului civil, care clasifică bunurile în funcție de natura acestora în bunuri imobile sau mobile, și prevede că la categoria bunurilor imobile se raportează bunurile menționate, aceasta nu poate fi utilizată în sensul reglementării bunurilor imobile proprietate privată a persoanei fizice subiect al liberalizării și, prin urmare, constitui obiect al liberalizării. Art.296 alin.(3) și alin.(4) din Codul civil definește bunurile domeniului public și bunurile domeniului privat, stabilește următoarele:

"(3) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

(4) Bunurile domeniului public sînt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Dreptul de proprietate asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobîndit de terți prin uzucapiune. "

Normele menționate transpun prevederile art.127 alin.(4) din Constituție și sunt reflectate în art.13 alin.(1) lit.e) și lit.f) din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr.121-XVI din 04.05.2007, art.6 din Codul subsolului nr.3-XVI din 02.02.2009 etc.

Astfel, întru evitarea riscurilor de adoptare a unor norme neconstituționale, este necesară concretizarea categoriilor de bunuri imobile ce pot constitui obiect al liberalizării. Din conținutul proiectului de lege se deduce că acestea pot fi bunurile imobile deținute de către persoanele fizice cu drept de proprietate privată în condițiile și în formele prevăzute de lege, care nu se atribuie la bunurile imobile ce aparțin domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Normele proiectului de lege nu presupun schimbarea naturii acestora, destinației, categoriei sau formei, ci posibilitatea înregistrării *de jure* a dreptului de proprietate asupra acestora de către proprietarul *de facto* (cu modificarea valorii acestora, după caz) în cazul respectării anumitor condiții obligatorii, precum și stabilirea unor garanții privind neatragerea la răspundere.

*La examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de faptul că, în scopuri fiscale, se utilizează noțiunile definite de Codul fiscal: la art.6 alin.9) lit.g) noțiunea de facilități (înlesniri fiscale) include - cotele reduse ale impozitelor sau taxelor; la art.276 pct.2) noțiunea de *bunuri imobiliare* include - terenuri, clădiri, construcții, apartamente și alte încăperi izolate, a căror strămutare este imposibilă fără cauzarea de prejudicii destinației lor; la art.129 pct.15) *noțiunea de bunuri* include - totalitatea de valori materiale și de active imateriale, inclusiv de bani și de valori mobiliare, care se află în proprietatea persoanei, indiferent de faptul în a cărei folosință efectivă este, precum și de alte drepturi patrimoniale.*

*La art.3 alin.(3) și în tot textul proiectului de lege, propunem a substitui textul "care au restanțe la majorările de întârziere și amenzile aferente bugetului de stat", cu*

textul ”care au restanțe la achitarea majorărilor de întârziere (penalităților) și/sau amenzilor la bugetul de stat...”, în scop de rigoare juridică și redacțională.

La art.4 alin.(2) norma juridică în partea ce ține de ”neachitate la data punerii în aplicare a prezentei legi,” urmează a fi revăzută și coordonată cu normele din textul proiectului ce stabilesc data de *21 decembrie 2016*. În contextul dat, menționăm asupra necesității de argumentare și concretizare suplimentară a termenelor stabiliți de proiect, în scopul asigurării concordanței acestora, a expunerii coerente și consecvente a etapelor procedurilor reglementate, precum și în scopul neadmiterii unor tălmăciri diferite și contradictorii.

La art.5:

Titlul articolului nu corespunde cu conținutul și urmează a fi revăzut întru asigurarea concordanței acestora.

Normele alin.(1) și alin.(2) necesită a fi revăzute și concretizate sub aspect redacțional, deoarece nu este clară divizarea în două categorii a participanților la procesul de liberalizare a capitalului și de stimulare fiscală: *persoane recunoscute ca fiind legate indirect de procesul de liberalizare; participanți în afară de subiecții liberalizării (directi)*.

De asemenea, acestea se vor concretiza referitor la ”alte instituții și organizații” recunoscute în calitate de persoane legate indirect de procesul de liberalizare, și ”alte autorități publice de peste hotare, care desfășoară activitatea și își exercită atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi”.

La art.7:

La alin.(2) pct.1) – pct.5), textele ”De către persoanele fizice -” se vor omite, ca fiind de prisos, deoarece din dispozițiile proiectului de lege (art.2 și art.3) este clar că, procedura de liberalizare a capitalului se aplică doar persoanelor fizice.

La alin.(2) pct.1) lit.f) norma de reglementare urmează a fi concretizată în partea ce ține de înțelegerea corectă a modului de aplicare a dispoziției privind termenul *limită* determinat pentru obținerea extrasului din cont care confirmă existența în cont la sfârșitul zilei de 15 aprilie 2017 a mijloacelor bănești liberalizate ținând cont de prevederile art.8 alin.(1) lit.a). Înțelegerea corectă a modului de expunere a termenului urmează a fi examinată reieșind din prevederile art.6, care stabilește în mod expres că perioada liberalizării capitalului este - data punerii în aplicare a prezentei legi – 1 iulie 2017. Din normele invocate rezultă că, subiecții liberalizării de capital în formă de mijloace bănești vor beneficia de acest drept doar în cazul depunerii mijloacelor în cont cu respectarea termenului limită - până la sfârșitul zilei de 15 aprilie 2017, cu posibilitatea depunerii cererii de liberalizare către SFS până la 1 iulie 2017. Astfel, normele urmează a fi redactate în așa fel ca să fie clar că, dacă subiectul liberalizării mijloacelor bănești îndeplinește *toate* condițiile prevăzute de lege în perioada liberalizării până la termenul limită de 15 aprilie 2017, acesta va beneficia de dreptul de a dispune de mijloacele respective începând cu data prezentării la SFS a setului de documente solicitate (fără aplicarea ștampilei), care însă nu poate depăși data de 1 iulie 2017. Ori, scopul proiectului de lege nu este de a limita posibilitatea de încheiere a procedurii de liberalizare și a dreptului de a dispune de mijloacele anterior datei de 15 aprilie 2017, și în orice zi începând cu data punerii în aplicare a legii și până la 1 iulie 2017 în cazul respectării tuturor condițiilor și procedurii prevăzute de lege. În acest caz, subiecții liberalizării capitalului în formă

de mijloace bănești ar avea posibilitatea depunerii declarației de avere interese personale în termen de pînă la 31 martie 2017, conform art.6 din Legea privind declarare averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.2016.

*La art.8 alin.(1) lit.f)* nu este clară, și urmează a se concretiza categoria de subiecți și de obiecte la care se referă, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii în raport cu norma prevăzută la lit.b).

*La art.9*, necesitatea reglementării normelor alin.(2) și alin.(3) separat nu este justificată. Normele acestora pot fi comasate, prin completarea normei alin.(3) cu textul ”ținînd cont de prevederile prezentei legi”.

*La art.10:*

Titlul art.10 nu corespunde cu conținutul și urmează a fi revăzut și completat, deoarece conținutul se referă la două categorii de subiecți.

Norma de dispoziție care, la fel, se referă la două categorii de subiecți, urmează a fi revăzută și concretizată în vederea determinării obiectului garanției în cazul subiecților liberalizării capitalului.

*La art.11*, norma de reglementare urmează a fi concretizată și dezvoltată pentru a exclude tălmăcirile diferite, în raport cu norma art.1 alin.(3) care, la fel, nu este clară. Ambele au caracter ambiguu și nu pot fi acceptate în redacția propusă. Prin Nota informativă la proiectul de lege se menționează că, prevederile acestuia nu se vor aplica capitalului ce cade sub incidența Convenției privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională (din 8 noiembrie 1990), ratificate prin Legea Republicii Moldova nr.914-XV din 15 martie 2002. Faptul dat urmează a fi reflectat expres în textul proiectului.

*La art.12*, textul normei necesită a fi revăzut și redactat, prin omiterea textului ”pentru persoanele cu funcții de răspundere” și concretizarea articolelor din Codul contravențional și Codul penal aplicabile subiecților vizați. În lipsa unor reglementări concrete privind obiectul contravenției sau al infracțiunii pentru care sunt stabilite sancțiuni contravenționale sau penale norma nu poate fi aplicată.

*La art.13*, cuvintele ”au dreptul să conteste” se vor substitui cu cuvintele ”pot contesta”.

În cazul în care, sumele taxelor achitate de către subiecții liberalizării se propun a fi transferate la bugetul de stat, conform art.14, fără a se asigura repartizarea proporțională către bugetul asigurărilor sociale și către fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, normele de reglementare ale *art.14 și art.15* alin.(1) necesită a fi coordonate între ele și concretizate pentru a nu se aduce atingere principiilor stabilite la art.3 lit.e) din Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489-XIV din 08.07.1999 și art.5 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr.1585-XIII din 27.02.1998, precum și reglementărilor privind relațiile interbugetare. A se vedea în acest sens: prevederile art.131 alin.(2) din Constituție, art.32-art.35 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, art.10 alin.(1) și art.15 alin.(2) din Legea nr.489/1999, precum și art.40 din Legea nr.1164/1997.

*La art.15:*

Numerotarea alineatelor se va efectua, conform prevederilor art.32 alin.(6) din Legea nr.780/2001.

La pct.1, norma de reglementare urmează a fi coordonată cu prevederile legislației în domeniu, ținând cont de proiectul de lege nr.470/2016, aflat la examinare în Parlament. Sub aspect conceptual, norma urmează a fi examinată suplimentar, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii în procesul de aplicare.

La pct.2, norma de dispoziție în partea ce ține de "neapariția circumstanțelor prevăzute la art.1 alin.(3)" este lipsită de sens și urmează a fi concretizată, deoarece în redacția propusă, norma la care se face trimitere nu conține circumstanțe. Din norma art.1 alin.(3) se deduce că prevederile proiectului de lege nu se aplică capitalului (patrimoniului) deținut în mod legal și care nu necesită a fi supus procedurii de legalizare. Respectiv, în cazul apariției unor litigii, asupra capitalului acestora (obținut și deținut cu bună credință) nu se va răsfrînge regimul juridic sau garanțiile oferite prin proiectul de lege. Or, sensul normei art.15 pct.2 este altul decât cel menționat.

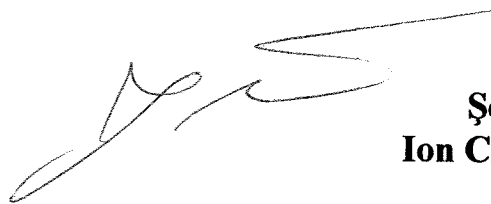
În cazul dat, urmează a se argumenta modalitatea de constatare a circumstanțelor (capital obținut urmare unor acțiuni ilegale) care nu sunt menționate în textul proiectului de lege, delimitarea acestora de cele reglementate prin proiect și atribuite la categoria de obiecte supuse liberalizării. Lipsa sau insuficiența reglementărilor în acest sens poate compromite conceptul inițial al proiectului de lege și comportă riscuri de deformare a efectelor scontate urmare adoptării și alicării în redacția propusă.

La definitivarea proiectului de lege, normele de trimitere la actele legislative prevăzute la lit.a)-lit.d) se vor concretiza suplimentar, ținând cont de proiectele de legi aflate la examinare în Parlament, pentru a se evita apariția unor erori de numerotare, suprapuneri de reglementări etc., cu indicarea numărului și a datei de adoptare a acestora, conform art.54 alin.(1) din Legea nr.780/2001.

La pct.3, norma de reglementare urmează a fi concretizată cu indicarea articolului normei de trimitere, deoarece este lipsită de sens.

*Suplimentar* celor invocate, se va examina posibilitatea comasării normelor de derogare prevăzute în proiectul de lege nr.451/2016 cu proiectul de lege supus avizării. Normele de modificare și completare a unor acte legislative, cuprinse în proiectul de lege menționat, ar putea fi incluse într-un articol suplimentar în prezentul proiect de lege în formă de norme de derogare de la articolele actelor legislative menționate. Aceasta ar permite evitarea completării unor acte legislative cu caracter permanent cu reglementări temporare, aplicabile doar pentru perioada de pînă la 1 iulie 2017, și ar asigura unitatea de reglementare și precizie a raporturilor juridice respective.

Ex. I. Gălușcă  
Tel.: 820-579



Șef Direcție  
Ion CREANGĂ