



CEB
DJ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/196 din 12.01.2017

La nr.451 din 1 decembrie 2016

La nr.452 din 1 decembrie 2016

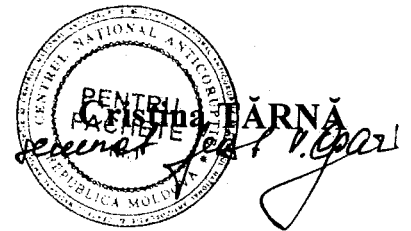
Președintelui Parlamentului Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă comunicăm că urmare a aprobării unei noi Metodologii de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative prin Ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr.179 din 17 noiembrie 2016, începând cu 01 ianuarie 2017 rapoartele de expertiză anticorupție ale Centrului Național Anticorupție se prezintă într-un nou format.

Astfel, Vă remitem atașat Rapoartele de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, Legea nr.408/2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal, Codul fiscal - art.38 alin.(6), art.226/6 alin.(11)), precum și la proiectul legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, efectuate conform metodologiei noi.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO17/3863 – 6 file;*
Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO17/3862 – 26 file.

Director adjunct





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/3862 din 12.01.2017

la proiectul de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este un grup de 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

Totodată, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție *„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 sunt acceptate de Guvern”*.

Curtea Constituțională, în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că *„legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”*.

Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28.01.2014), Curtea reiterează că *„prevederile alineatului (4) din art.131 al Constituției consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu este incident procedurii bugetare”*.

În Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat: „*Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art.96, art.98 alin.(3) din Constituție).*” Curtea a reiterat că limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv a Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Prin urmare, Parlamentul ar fi fost în drept să promoveze și să supună procedurii de vot acest proiect fără acceptul prealabil al Guvernului. În special, Guvernul ar fi trebuit să dea aviz pozitiv și/sau să-și manifeste într-un alt mod acceptul expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate pentru anul 2017 în condițiile adoptării acestui proiect, deoarece realizarea bugetului constituie un act fundamental al politicii economice și sociale a Guvernului.

Având în vedere că proiectul expertizat a fost votat de Parlament în prima lectură la data de 16 decembrie 2016, în lipsa oricărui aviz pozitiv din partea Guvernului și din motivul nerespectării procedurii expres prescise de Constituție la art.131 alin.(4), există riscul declarării ulterioare a neconstituționalității proiectului. În acest context, nu este clar dacă obținerea unui asemenea aviz înainte de a doua lectură ar putea fi considerată suficientă sau dacă ar fi necesară retragerea acestuia și înregistrarea repetată după consultarea Guvernului și exprimarea unui accept prealabil al acestuia.

Prin urmare, considerăm că procedura de promovare a proiectului de lege supus expertizei „*privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală*” (prin înregistrarea și votarea în prima lectură în lipsa acceptului exprimat în prealabil de către Guvern) a fost viciată.

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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.*” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că: „*Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.*”

Potrivit Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373/2005, organizațiile societății civile pot transmite contribuții „*în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectelor de acte legislative pe web-site-ul Parlamentului*” (pct.4.3.1.), iar „*la expirarea termenului limită de recepționare a contribuțiilor, Parlamentul va închide*

procesul de consultare asupra subiectului respectiv și va trece la alte etape ale procesului legislativ” (pct.4.3.4.).

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 1 decembrie 2016, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, având în vedere că proiectul a fost votat de Parlament la data de 16 decembrie 2016 în prima lectură, iar consultările publice au fost organizate la data de 14 decembrie 2016, adică, peste 10 zile lucrătoare, considerăm că în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Justificarea soluțiilor proiectului

I.3.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „*nota informativă care include:* a) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;* b) *principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;* c) *referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”*

În nota informativă, autorul a evidențiat principalele prevederi ale proiectului referitoare la cele două domenii reglementate:

- amnistia capitalului persoanelor fizice și
- stimularea fiscală a antreprenorilor persoane fizice și juridice.

Totodată, unicul pericol asociat punerii în aplicare a proiectului pe care îl estimează autorii în nota informativă este că: *„agenții economici își pot crea așteptări referitoare la niște măsuri de același tip care vor fi efectuate și în viitor, ceea ce ar diminua disciplina financiară.”* Descrierea doar a acestor pericole a proiectului este insuficientă, deoarece nu reflectă pe deplin realitățile ce s-ar putea contura urmare a implementării acestui proiect, precum și efectul social, economic și de altă natură al realizării lui. În special, autorul nu a dezvăluit obiectiv și suficient în nota informativă efectele economice, sociale și cele asupra sistemului de justiție, integritate, anticorupție și anti-spălare a banilor. Mai mult decât atât, nota informativă conține multiple discrepanțe în descrierea prevederilor proiectului în comparație cu prevederile propriu-zise.

a) Efectele prevederilor proiectului referitoare la liberalizarea capitalului persoanelor fizice

Pentru a putea da o apreciere obiectivă a efectelor sociale ale prevederilor proiectului referitoare la liberalizarea capitalului persoanelor fizice, autorii urmau să dea o apreciere mai exactă a cercului beneficiarilor. Analizând conținutul proiectului devine foarte clar că de liberalizarea capitalului pot beneficia doar agenții publici care au încălcat anterior regulile de declarare a averilor și intereselor lor personale și alte categorii de rea-credință care au obținut avantaje patrimoniale de pe urma încălcării legislației penale, contravenționale, fiscale, vamale etc. și care urmăresc legalizarea activelor dobândite pe căi ilicite.

Autorii proiectului prevăd în nota informativă că *„prezenta liberalizare a capitalului este o oportunitate unică de a scoate din anonim mijloacele bănești sau alte forme de capital și de a le*

include în circuitul economic legal.” Deci, autorii proiectului recunosc că acea parte a capitalului care urmează a fi liberalizat se află în afara circuitului legal și admit indirect că acesta ar putea proveni din încălcarea legislației în vigoare. În nota informativă nu se explică în ce mod persoanele fizice care vor pretinde liberalizarea capitalului au ajuns să-l dețină în condiții de „anonimat” și de ce aceștia trebuie ajutați să-l „includă în circuitul economic legal”. Or, în această ipoteză, conceptul liberalizării capitalului devine echivalent cu cel al legalizării capitalului din afara circuitului legal, apropiindu-se de un concept al spălării banilor de proveniență infracțională.

Nota informativă nu face nici o estimare a volumului de capital deținut de asemenea persoane, a veniturilor pe care le-ar obține statul din perceperea taxei de 2%, în comparație cu veniturile pe care le-ar putea obține statul, în condițiile aplicării legislației existente cu privire la:

- mecanismul impozitării indirecte,
- controlul averilor și intereselor personale ale agenților publici,
- recuperarea bunurilor infracționale în cadrul proceselor penale și contravenționale,
- recuperarea bunurilor de către proprietarii de drept în cadrul proceselor civile.

Pentru a înlătura suspiciunile cu privire la liberalizarea capitalului ilicit, autorii proiectului menționează în nota informativă că *„în cadrul liberalizării nu pot fi înregistrate mijloace și active obținute din surse infracționale care cad sub incidența Convenției privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitate infracțională (din 8 noiembrie 1990), ratificate prin Legea Republicii Moldova nr.914-XV din 15 martie 2002.”*

Însă, proiectul nu conține garanții de liberalizare a capitalului provenit din surse licite. Proiectul prevede doar că solicitantul liberalizării capitalului declară pur și simplu în cererea pe care o depune că nu liberalizează capital care provine din infracțiuni. Această declarație nu se supune nici unei verificări, iar, la încheierea procedurii de liberalizare, capitalul și persoana nu mai pot fi urmăriți de autorități, chiar dacă ulterior se constată că declarația făcută era mincinoasă. În schimb, proiectul prevede răspunderea contravențională și penală a persoanelor cu funcții de răspundere care primesc cererile de liberalizare a capitalului dacă au încălcat procedura și termenele în care urmau să satisfacă aceste cereri. Prin urmare, în proiect:

- nu există nici o garanție reală de liberalizare doar a capitalului de proveniență licită,
- există garanții de satisfacere practic a tuturor cererilor depuse în acest sens, prin reglementarea unei răspunderi aspre pentru eventualele refuzuri de acceptare a cererilor;
- subiecții care au liberalizat capitalul beneficiază de garanția neurmăririi de către autoritățile statului, chiar dacă ulterior se constată proveniența criminală a capitalului liberalizat.

În nota informativă autorii prevăd: *„Statul, în persoana autorităților administrației publice, garantează subiecților liberalizării neadmiterea pe viitor de măsuri discriminatorii în ceea ce privește impozitarea subiecților liberalizării.”* Proiectul însă formulează cu totul diferit aspectul garanțiilor asigurate subiecților liberalizării în art.10: *„Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite: - subiecții liberalizării care au liberalizat capitalul în conformitate cu prezenta lege;”*. Maniera de reglementare a garanțiilor subiecților liberalizării este foarte generală, apropiindu-se mai degrabă de un concept extins al unei imunități jurisdicționale largi, indiferent de tipul de încălcări a legislației. Argumentul autorului notei informative care încadrează eventuala urmărire a subiecților liberalizării ca *„măsuri discriminatorii în ceea ce privește impozitarea subiecților liberalizării”* nu este deloc clar, deoarece nu explică totodată în ce mod nu vor fi discriminați ceilalți cetățeni ai Republicii Moldova care nu au ascuns capitaluri și care au achitat cu bună-credință impozitele aferente în raport cu cei care au ascuns și prin efectul proiectului, le vor putea evita.

Mai mult ca atât, prevederile proiectului creează o situație de inechitate:

- între persoanele fizice care nu s-au eschivat de plata taxelor și impozitelor aferente deținerii proprietăților față de evazionști, precum și
- între agenții publici care duc un mod de trai onest, își declară integral averile și suportă consecințele controlului public și administrativ aferent, față de cei care și-au tănuțit averile și interesele pentru a eluda controlul respectiv.

Pe fundalul crizei din sectorul financiar-bancar, a pauperizării populației și a austerității bugetare care deja au generat mai multe nemulțumiri și tulburări ale ordinii publice, nu trebuie neglijat efectul social pe care l-ar putea avea proiectul asupra cetățenilor simpli contribuabili de bună-credință.

b) Efectele prevederilor proiectului referitoare la stimularea fiscală a antreprenorilor

Pentru o apreciere obiectivă a efectelor economice reale ale prevederilor proiectului referitoare la stimularea fiscală a antreprenorilor este necesară o analiză suplimentară a datelor și statisticilor privind:

- numărul antreprenorilor contribuabili restanțieri la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondul asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetele locale etc.;
- volumul total al impozitelor neachitate de aceștia, în comparație cu amenzile și penalitățile aferente;
- impactul implementării prevederilor proiectului asupra formării și executării bugetelor respective, precum și asupra sistemului bugetar-fiscal;
- impactul economic și financiar al experiențelor anterioare de aplicare a amnistiiilor în anii 2007 și 2012.

În contextul în care autorul nu a prezentat o analiză cu privire la volumul majorărilor de întârziere, amenzilor la bugetul public național și categoriilor de persoane care admit asemenea încălcări, afirmațiile enunțate în nota informativă referitoare la presupusele beneficii (ameliorarea climatului investițional, majorarea fluxului de investiții, diminuarea poverii fiscale etc.) nu par a fi susținute.

Stimularea fiscală poate fi considerată un ajutor pentru mediul de afaceri doar în cazul în care ar exista anumite criterii de acordare a respectivelor facilități (spre ex.: pentru dezvoltarea antreprenorilor din mediul rural sau din anumit sector) bazate pe analizele respectivelor sectoare.

1.3.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”.

În pofida faptului că proiectul supus expertizei poate determina o reducere a veniturilor la bugetul de stat prin excluderea calculării și achitării diferitor tipuri de impozite, taxe și penalități datorate bugetului de stat, precum și altor bugete din cadrul bugetului public național, nota informativă, contrar prevederilor legale, nu face nici o estimare economico-financiară a implementării prevederilor acestuia.

1.3.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare. Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului*”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.” Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, contrar prevederilor menționate ale Legii nr.780/2001 și ale Legii nr.235/2006. În special, considerăm că prevederile proiectului încalcă următoarele principii de bază de reglementare a activității de întreprinzător prevăzute la art.4 al Legii 235/2006:

- a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător;
- b) transparența decizională [...];
- c) analiza impactului de reglementare; [...]
- e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.”

Stimularea fiscală creează avantaje economice clare antreprenorilor nedisciplinați, dezavantajând antreprenorii disciplinați, iar în acest fel creează condiții prin care încurajează lipsa disciplinei fiscale. Proiectul oferă facilități care nu puteau fi anticipate în mod rezonabil de către agenții economici buni contribuabili, astfel încât dispăre tratamentul echitabil al diferitor agenți economici de către stat.

Pe de altă parte, amnistia capitalului persoanelor fizice, în condițiile în care proiectul nu prevede verificarea prealabilă a provenienței acestuia din surse licite și nici anularea garanțiilor în privința persoanelor care au liberalizat capitalul în baza unor declarații mincinoase privind neprovenirea capitalului din activități infracționale, creează premise favorabile de introducere a capitalului liberalizat în afaceri de către infractori, fără riscul ca acest capital să fie ulterior pasibil de urmărire.

Această situație ar încălca clar principiile de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător.

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

Proiectul promovează interesele persoanelor fizice care urmăresc liberalizarea capitalului, precum și interesele antreprenorilor pasibili de stimulare fiscală, în condițiile prevăzute.

a) Interesele promovate în contextul liberalizării capitalului

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor fizice care dețin capital nedeclarat anterior, capital declarat la o valoare diminuată și capital al căror beneficiari efectivi sunt, chiar dacă au fost declarate anterior de către terți. Aceste persoane își vor putea declara capitalul deținut efectiv, fără riscul de a fi urmăriți, în schimbul achitării a 2% din valoarea capitalului nedeclarat anterior sau 2% din diferența valorii capitalului declarat anterior într-o careva formă (la valoare diminuată sau de către terți care nu beneficiau efectiv de acest capital).

Permiterea oricărui beneficiari să-și legalizeze activele fără a fi investigați cu privire la proveniența activelor avantajează în mod vădit persoanele care au obținut activele respective prin acte de corupție, spălare de bani sau alte activități ilicite. Chiar dacă autorii proiectului de lege, în nota informativă, declară că în cadrul amnistiei de capital nu pot fi înregistrate active obținute din surse infracționale, proiectul de lege nu prevede nici un mecanism în acest sens.

Persoana fizică simplu cetățean de bună-credință nu are nici un interes să-și disimuleze proprietatea, doar dacă nu a obținut-o pe căi ilicite și/sau este supus procedurilor speciale de declarare și transparență a proprietăților, rezultatul verificării cărora îl poate afecta. Prin urmare, proiectul este avantajos doar pentru persoanele fizice care:

- sunt de rea-credință, au săvârșit infracțiuni și contravenții în interes material și încearcă să ascundă legătura lor cu o parte a capitalului astfel dobândit;
- au statut de agent publici, inclusiv funcționari și demnitari publici.

Promovarea intereselor private ale acestor categorii de persoane este contrară interesului public. Este de interes public ca bunurile obținute din infracțiuni să fie recuperate în folosul statului sau al proprietarilor de drept, iar măsurile de asigurare a integrității persoanelor aflate în serviciul public – să funcționeze și să producă efectul așteptat de societate.

De asemenea, proiectul este în detrimentul interesului general pentru că va diminua eficiența activității autorităților statului cu competențe în domeniul asigurării integrității, verificării provenienței averilor funcționarilor, prevenirii și combaterii corupției, prevenirii și combaterii spălării banilor.

b) Interesele promovate în contextul stimulării fiscale

În redacția propusă de autor, proiectul promovează doar interesele agenților economici nedisciplinați care profită de perioadele în care statul acordă amnistie fiscală (exemplul anilor 2007 și 2012) pentru a se eschiva de la răspundere și a evita sancțiunile impuse de legislația fiscală. Astfel, fiind puse în pericol realizarea politicilor fiscale, sociale și medicale promovate de către stat.

Pe lângă acestea, proiectul prejudiciază interesele persoanelor care și-au achitat impozitele, taxele și alte plăți aferente la bugetul public național în mod onest, aceștia fiind puși în situația de a concura cu antreprenorii care au obținut profituri mai mari în rezultatul evitării achitării taxelor respective și care într-o anumită perioadă au avut oportunitatea de a fi mai competitivi pe piață.

Considerăm că o asemenea inechitate fiscală va descuraja agenții economici de a contribui în continuare la formarea bugetului de stat, existând riscul instituirii unei practici de „anulare” a disciplinei fiscale. În acest sens, ar putea fi prejudiciate toate sectoarele economiei naționale finanțate de la bugetul public național.

1.5. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul de lege supus expertizei nu prevede în conținutul său scopul legii, ci doar sfera de reglementare. Nici nota informativă nu dezvăluie expres scopul în care este promovat proiectul și se face referință doar la impactul scontat. Potrivit notei informative: „*Liberalizarea capitalului și stimularea fiscală vor avea un impact semnificativ asupra activității agenților economici și asupra persoanelor fizice care doresc să-și liberalizeze capitalul, precum și asupra economiei Republicii*

Moldova în ansamblu. Importanța acestor modificări nu poate fi subapreciată. În primul rând, ea va permite persoanelor fizice cetățeni ai Republicii Moldova să declare capitalul ce le aparține, care ulterior se afla în posesiunea altor persoane fizice sau nu era declarat deloc. De asemenea, anularea penalităților și amenzilor aferente bugetului public național va crea un stimul important în dezvoltarea întreprinderilor prin reinvestirea sumelor respective în activitatea companiilor. Totodată, proiectul va impulsiona creșterea caracterului atractiv al Republicii Moldova ca destinație pentru investiții pe plan internațional, sporirea capitalizării activității și ameliorarea indicatorilor economico-financiari ai întreprinderilor din țară, fapt ce va crea posibilități suplimentare în procesul de atragere a resurselor investiționale.”

În condițiile în care, până la data întocmirii raportului de expertiză anticorupție, atât Banca Mondială, cât și Fondul Monetar internațional și-au exprimat îngrijorări în legătură cu prevederile și impactul proiectului, iar asistența financiară oferită de Uniunea Europeană Republicii Moldova a fost reluată doar cu condiția existenței unui acord cu Fondul Monetar internațional, este puțin plauzibil că *”proiectul va impulsiona creșterea caracterului atractiv al Republicii Moldova ca destinație pentru investiții pe plan internațional [...], fapt ce va crea posibilități suplimentare în procesul de atragere a resurselor investiționale.”*

Deși autorul invocă beneficiile liberalizării capitalului și stimulării fiscale pentru societate și agenții economici, în urma examinării prevederilor propuse constatăm că inițiativa contravine politicilor anticorupție, politicilor fiscale și financiar-bancare ale Republicii Moldova. La aplicare, prevederile proiectului vor genera următoarele efecte nedorite în acest sens:

- legalizarea capitalului obținut din infracțiuni;
- periclitarea încasărilor la buget;
- crearea premiselor de apariție a unor scheme de preluare frauduloasă a activelor persoanelor străine;
- afectarea negativă a mandatului procuraturii, Centrului Național Anticorupție, Autorității Naționale de Integritate, Ministerului Afacerilor Interne, altor autorități cu competențe în domeniul asigurării integrității, prevenirii și combaterii corupției și spălării banilor, precum și recuperării bunurilor infracționale;
- îngreunarea procesului de recuperare a mijloacelor delapidate din sectorul financiar-bancar, existând pericole de legalizare a activelor aflate sub sechestru și a celor față de care instanța nu a dispus confiscarea printr-o hotărâre rămasă definitivă și irevocabilă.

În condițiile în care nici proiectul, nici nota informativă nu prevăd expres scopul promovării proiectului, iar impactul scontat descris de autori în nota informativă nu este argumentat din punct de vedere economic, fapt confirmat de principalii donatori străini și parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova – este foarte greu de estimat cu exactitate scopul real al promovării proiectului. Cert este că acesta conține foarte multe prevederi cu un potențial periculos pentru funcționarea politicilor naționale anticorupție și anti-spălare a banilor.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *„textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Proiectul abundă de formulări ambigue, care pot fi cu ușurință interpretate abuziv de o manieră ce va încuraja săvârșirea actelor de corupție de către subiecții liberalizării capitalului a funcționarilor Serviciului Fiscal de Stat, Camerei Înregistrării de Stat, organelor cadastrale, lucrătorilor bancari și notarilor pentru a putea beneficia de interpretările cele mai convenabile. În lipsa denunțurilor cu privire la pregătirea săvârșirii actelor de corupție menționate, ulterior va fi foarte dificilă atragerea la răspundere a respectivilor funcționari, notari și angajați ai instituțiilor financiare pentru abuzuri și depășirea atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea atribuțiilor acestora în procesul liberalizării capitalului va permite interpretări diverse, și, chiar dacă vor fi deferiți justiției, orice dubiu va fi interpretat în favoarea lor, scutindu-i de răspundere. În acest sens, a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză.

Proiectul operează cu termeni neconsacrați și neaplicați în practică, cum ar fi în art.1 alin.(2) „garanții prealabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului”. Detaliile privind garanțiile prevăzute de proiect se regăsesc în art.10, care prevede că „Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite: subiecții liberalizării care au liberalizat capitalul [...]”. Nu este clar cum la modul practic pot fi asigurate:

- „garanțiile prealabile” și dacă acestea înseamnă că garanțiile de la art.10 se aplică chiar înainte de demararea procesului de liberalizare a capitalului,
- „garanțiile curente” și dacă acestea înseamnă că garanțiile de la art.10 se aplică după demararea procesului de liberalizare a capitalului, dar înainte de finalizare.

Proiectul utilizează alți termeni decât cei consacrați în alte acte legislative. Astfel, cu referire la persoana care își liberalizează capitalul deținut de terți se utilizează sintagmele: „proprietar de facto”, în condițiile în care art.5 al Legii nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, art.2 al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art.7 al Legii nr.90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției operează cu termenul de „beneficiar efectiv” (a se vedea pct.7 din tabelul de la secțiunea III a raportului de expertiză).

De asemenea, proiectul definește „proprietarul nominal”, însă nu operează în tot conținutul proiectului cu acest termen consacrat de proiect, denumindu-l „proprietar de jure” sau „proprietar de jure care nu este și proprietar de facto” a se vedea pct.15 din tabelul de la secțiunea III a raportului de expertiză).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Proiectul în sine conține norme contradictorii ce țin de procedura de legalizare a capitalului, în ceea ce privește termenele concrete de aplicare, condițiile incluse în declarația și în cererea care urmează a fi depuse (anexele nr.2 și nr.3).

Prevederile proiectului contravin Constituției (art.124 alin.(1) în partea ce ține de atribuțiile procuraturii), Codului penal, Codului civil, Codului contravențional, Codului de procedură penală și întregului cadru normativ privind asigurarea integrității, prevenirea și combaterea corupției și spălării banilor, precum și politicilor anticorupție, politicilor fiscale și financiar-bancare ale Republicii Moldova – Legea nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului,

Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, Legea nr.283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră, Legea nr.1150/2000 a serviciului în organele vamale ș.a.

Proiectul de lege a fost analizat prin prisma standardelor anticorupție naționale și internaționale, fiind identificate curențe legislative și riscuri de corupție. Prevederile ar putea fi contrare obligațiilor asumate față de organismele internaționale (Comitetul restrâns de experți în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului (MONEYVAL) și FATF (Financial Action Task Force) și recomandărilor acestora.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea entităților publice și a agenților publici care activează în cadrul entităților date. În acest sens, prevederile proiectului sunt lacunare, contrare statutului majorității entităților publice menționate, contrare principiilor de aplicare a legii în timp și spațiu, ar putea genera abuzuri și disfuncționalități a autorităților cu mandat de prevenire și combatere a corupției, prevenire și combatere a spălării banilor, a organelor de drept și justiție.

Art.5 din proiect se intitulază „*Atribuțiile participanților la procesul de liberalizare a capitalului și stimulare fiscală*”, deși în conținut se referă doar la aspectul liberalizării capitalului. Articolul în cauză enumeră mai multe autorități, cărora nu le stabilește atribuții, ci le atribuie calitative – așa ca: „*persoane legate indirect de procesul de liberalizare*” (în alin.(1)) sau „*participanți la liberalizarea capitalului*” (în alin.(2)).

Unica excepție în acest sens este Banca Națională, căreia proiectul îi încredințează expres atribuții de elaborare a actelor normative și instrucțiunilor aferente pentru instituțiile financiare în procesul de liberalizare a capitalului (alin.(3)).

a) Entități publice atribuite „*persoanelor legate indirect de procesul de liberalizare*”

Proiectul stabilește în art.5 alin.(1) că „*Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Casa Națională de Asigurări Sociale, organele cadastrale, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, Agenția Națională de Integritate, alte instituții și organizații sînt recunoscute în calitate de persoane legate indirect de procesul de liberalizare*”. Proiectul nu explică în ce constă rolul și atribuțiile indirecte în procesul liberalizării a Autorității Naționale de Integritate, care sunt alte instituții și organizații care împărtășesc aceeași legătură indirectă cu procesul de liberalizare și de ce aceste instituții și autorități publice sunt desemnate în proiect ca „persoane” și nu ca „autorități”.

b) Entități publice atribuite „*participanților la liberalizarea capitalului*”

Nota informativă prevede că: „*Împreună cu persoana fizică, cetățean al Republicii Moldova, și reprezentantul său legal, în calitate de participanți la procesul de liberalizare se prezintă și instituția financiară care deține licența Băncii Naționale a Moldovei.*” și omite să dezvălui faptul că la categoria participanților la liberalizarea capitalului proiectul atribuie nu doar instituțiile financiare, dar și Banca Națională a Moldovei, organele de drept și anticorupție, precum și autorități publice ale alto state.

Astfel, art.5 alin.(2) mai prevede că *”participanții la liberalizarea capitalului sunt Banca Națională a Moldovei, instituțiile financiare din Republica Moldova care dețin licența Băncii Naționale a Moldovei (în continuare – instituții financiare), Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, alte autorități publice de peste hotare, care își desfășoară activitatea și își exercită atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi”*. Cu excepția Băncii Naționale și a instituțiilor financiare, rolul celorlalte entități publice nu este descris nicăieri, cu excepția art.1 și 10 din proiect.

Astfel, art.1 se referă la *„garanțiile prelabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului, în partea ce tine de inviolabilitatea acestui capital, și nu poate fi urmărit din partea autorităților publice [...] ce participă la procesul de liberalizare a capitalului”*, iar în art.10 prevede că: *„Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite: subiecții liberalizării care au liberalizat capitalul [...]”*. Aceste prevederi, care atribuie autorităților menționate rolul de *„participanți la procesul de liberalizare a capitalului”*, generează o confuzie gravă în cea ce privește competențele, prerogativele și atribuțiile acestor entități publice. Or, autoritățile menționate, în special procuratura, Centrul Național Anticorupție și Ministerul Afacerilor Interne, trebuie să poată urmări persoanele care au săvârșit infracțiuni prin care s-au îmbogățit și trebuie să le poată urmări activele criminale, în vederea despăgubirii părților vătămate și a confiscării în folosul statului.

Prin urmare, atribuirea acestor autorități publice la categoria participanților la procesul liberalizării subminează grav mecanismul de prevenire și combatere a corupției, prevenire și combatere a spălării banilor precum și cel de asigurare a integrității. Practic, se poate spune că sarcinile și scopurile pentru care au fost create aceste autorități vor fi denaturate în privința subiecților liberalizării capitalului.

De asemenea, este de neînțeles prevederea proiectului în care la categoria de *„participanți la liberalizare”* sunt atribuite expres și *„alte autorități publice de peste hotare, care își desfășoară activitatea și își exercită atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi”*. Din context, rezultă că *„alte autorități publice de peste hotare”* pot fi doar cele similare autorităților publice naționale enumerate înainte de sintagma dată și anume: Banca Națională, instituțiile financiare, Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală. Nu este clar, în ce mod proiectul își propune să devină opozabil organelor procuraturii, afacerilor interne, agențiilor anticorupție, băncilor naționale și comerciale ale altor state. Or, acest lucru depășește clar principiul acțiunii legii în spațiu, prevăzut în Legea nr.780/2001:

„Articolul 49. Aplicarea actului legislativ în spațiu

(1) Actul legislativ se aplică pe întreg teritoriul Republicii Moldova [...] cu excepțiile stabilite de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și de legislația în vigoare.

(2) Actele legislative sau unele prevederi ale acestora pot fi aplicate și în afara teritoriului Republicii Moldova, conform tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte și principiilor universale ale dreptului internațional.”

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prevederile proiectului stabilesc cerințe minime de verificare a persoanei care urmărește legalizarea capitalului. Mecanismul proiectului permite oricui subiect de drept să se pretindă *„proprietar de facto”* al capitalului care își dorește legalizarea în Republica Moldova, plătind o taxă de

doar 2% din valoarea acestuia, fără a prezenta documente/înscrisuri/probe justificative în acest sens – toate acestea, fără ca proprietarul „de jure” care poate fi cel „de facto” să cunoască măcar de pretențiile/intențiile pretinsului proprietar „de facto”.

La modul concret, prevederile proiectului generează riscuri de preluare frauduloasă a proprietăților străine, inclusiv de peste hotare, ceea ce poate duce la încălcări flagrante ale dreptului de proprietate, consacrat de art.46 alin.(1) din Constituție, art.17 al Declarației universale a drepturilor omului și art.1 al Protocolului I la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

În altă ordine de idei, prin ineficiența procedurii de contestare a legalizării capitalului, prin termene restrânse și proceduri superficiale de declarare a capitalului, prevederile proiectului riscă să încalce accesul persoanei la justiție, dreptul la apărare și dreptul la un proces echitabil, consacrate de art.20 și 26 din Constituția Republicii Moldova, precum și de art.6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	Conținutul proiectului „Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală”	
Obiecții: Potrivit art.24 alin.(2) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectul de act legislativ trebuie să aibă dispoziții generale, dispoziții de conținut și dispoziții finale și tranzitorii. Art.28 alin.(1) din aceeași lege, stabilește că dispozițiile generale ale proiectul de act legislativ trebuie să conțină prevederile ce „a) <i>determină obiectul, scopul și sfera lui de aplicare; b) orientează întreaga reglementare; c) explică termenii și definesc concepte.</i> ” Proiectul supus expertizei nu este structurat conform prevederilor art.24 alin.(2) și, contrar prevederilor art.28 alin.(1) al aceleiași legi, nu definește obiectul și scopul proiectului, fapt care îngreunează înțelegerea oportunității și felului în care acesta contribuie la realizarea unor obiective de interes public. Totodată, deși este un proiect de act legislativ cu acțiune limitată în timp și prevede diferite termene de pentru aplicarea prevederilor, proiectul nu conține compartimentul „Dispoziții finale și tranzitorii”.		
Recomandări: Structurarea proiectului conform cerințelor art.24 al Legii nr.780/2001: dispoziții generale, proceduri și dispoziții finale și tranzitorii. Includerea expresă în proiect a prevederilor referitoare la scopul și obiectul proiectului.		
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Lacună de drept • Concurența normelor de drept 		Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale
2.	Art.1 alin.(1) Articolul 1. Sfera de reglementare (1) Prezenta lege <u>stabilește principiile și garanțiile generale, precum și determină 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 procesul liberalizării capitalului sau stimulării fiscale. [...]</u>	

Obiecții:

Proiectul de lege supus expertizei nu reglementează principii în baza cărora urmează să se desfășoare liberalizarea capitalului și stimularea fiscală.

De asemenea, proiectul nu reglementează 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 procesul liberalizării capitalului sau stimulării fiscale*”. Nu este clar dacă prin „statut juridic” se are în vedere forma juridică de organizare sau pur și simplu drepturile și obligațiile subiecților menționați.

În art.7-9, care se referă la proceduri, sunt reglementate anumite atribuții ale Băncii Naționale a Moldovei, instituțiilor financiare, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Serviciului Vamal și a Serviciului Fiscal de Stat. Cu toate acestea, în art.5 „*Atribuțiile participanților la procesul de liberalizare a capitalului și de stimulare fiscală*” se referă la un număr mult mai mare de autorități publice, inclusiv procuratură, Centrul Național Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne etc., atribuțiile, drepturile și obligațiile cărora nu sunt reglementate expres.

Recomandări:

De exclus referința la „*principii*” sau, alternativ, de inclus în proiect prevederi care ar stabili principii.

De substituit expresia „*determină 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 procesul liberalizării capitalului sau stimulării fiscale*” cu expresia:

„*determină rolul [...] Serviciului Fiscal de Stat, Serviciului Vamal, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Băncii Naționale a Moldovei și al instituțiilor financiare în procesul liberalizării capitalului și stimulării fiscale.*”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor

3.

Art.1 alin.(2)**Articolul 1. Sfera de reglementare**

[...] (2) Prezenta lege stabilește garanțiile prealabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului, în partea ce ține de inviolabilitatea acestui capital și nu poate fi urmărit din partea autorităților publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale. [...]

Obiecții:

Deși norma prevede noțiuni ca „*garanții prealabile*”, „*garanții curente*” și „*garanții ulterioare*” liberalizării capitalului, proiectul nu conține reglementări exprese în acest sens. Art.10 din proiect se referă la „*garanțiile oferite subiecților liberalizării capitalului*”, fără a explica în ce mod acestea se aplică în timp, fapt care ar putea duce la aplicarea lor discreționară, în funcție de interes. Art.46 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative stabilește expres că „*actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv*”. Astfel, nu este clar conceptul proiectului de oferire a „*garanțiilor prealabile*” subiecților liberalizării capitalului, adică înainte de demararea procesului de liberalizare a capitalului. La fel, nu este clar nici conceptul proiectului de oferire a „*garanțiilor curente*” după demararea procesului de liberalizare a capitalului, dar înainte de finalizarea lui (a se vedea și secțiunea II.1 a raportului de expertiză).

Prevederea generează incertitudinea mecanismului de realizare al acestor „*garanții*”, drepturile subiectului legalizării capitalului și obligațiile corelative ale autorităților. Spre exemplu, nu se știe dacă bănuții/învinuții/inculpații pentru infracțiuni de corupție, conexe sau pentru alte infracțiuni săvârșite în interes material ar putea anunța intenția liberalizării capitalului și invoca „*garanții prealabile*” împotriva

urmării bunurilor infraționale. Or, până la condamnare, aceștia se bucură de prezumția nevinovăției. Mai mult ca atât, orice dubiu, inclusiv în interpretarea legii aplicabile, se tratează în beneficiul inculpatului.

Este neclară expresia „*autoritățile publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului*”. Autoritățile publice nu pot fi împuternicite de persoane, mandatul lor se fixează doar prin legi. Dacă prin “persoane” se subînțeleg autorități publice (a se vedea secțiunea II.3 lit.a) a raportului de expertiză), atunci nu este clar mecanismul de împuternicire a unor autorități de către alte autorități.

Din context nu este clar: la ce parte a frazei se referă expresia „*pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale*”? Se are în vedere fie domeniul în care poate fi urmărit capitalul („*inviolabilitatea acestui capital și nu poate fi urmărit din partea autorităților publice împuternicite [...] pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale*”), fie domeniul de împuternicire a autorităților publice de către persoanele ce participă la procesul de liberalizare („*autorităților publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale*”).

Recomandări:

Excluderea alin.(2) al art.1 din proiect. Sfera de reglementare este cuprinsă în alin.(1), iar garanțiile în art.10 din proiect.

Factori de risc:

- Lacune de drept
- Formulări ambigue care admit interpretări abuzive
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni

4. Art.1 alin.(3), art.3 alin.(2) și art.11

Articolul 1. Sfera de reglementare

[...] (3) Prevederile prezentei legi nu se extind asupra capitalului persoanei fizice, cu excepția capitalului persoanei care este subiectul liberalizării. [...]

Articolul 3. Subiecții liberalizării capitalului și stimulării fiscale

[...] (2) Subiect al liberalizării este cetățean al Republicii Moldova sau reprezentantul legal (părinte, adoptator, tutore, curator) al acestuia. [...]

Articolul 11. Responsabilitatea subiecților liberalizării capitalului

În cazul în care la subiectul liberalizării, care a efectuat liberalizarea capitalului conform prevederilor prezentei legi, se constată circumstanțele prevăzute la art.1 alin.(3), în privința acestuia se întrerupe acțiunea garanțiilor prevăzute la art.10 și se aplică, în modul stabilit, prevederile legislației în vigoare.

Obiecții:

Art.1 alin.(3) conține excepție de la excepție pe care, dacă o excludem, obținem următoarea prevedere echivalentă semantic: prevederile prezente legi se aplică capitalului persoanei care este subiectul liberalizării. Prin urmare, acest alineat nu conține nici o excepție.

Art.3 alin.(2) definește subiectul liberalizării ca „*cetățean al Republicii Moldova sau reprezentantul legal*”

(părinte, adoptator, tutore, curator) al acestuia". Prin urmare, proiectul recunoaște automat calitatea de subiect al liberalizării oricărei persoane care este cetățean sau reprezentant al acestuia, fără a fi necesară cel puțin solicitarea aplicării procedurilor prevăzute de proiect sau epuizarea cu succes al acestor proceduri.

Coroborată cu prevederile art.3 alin.(2), art.1 alin.(3) din proiect înseamnă literalmente că prevederile prezente legi se aplică capitalului persoanei care este cetățean al Republicii Moldova sau reprezentantul legal (părinte, adoptator, tutore, curator) al acestuia.

Mai grav, prin faptul că în art.1 alin.(3) nu se conține nici o excepție, aplicând prevederile proiectului din oficiu oricui are calitatea de cetățean sau de reprezentant legal al unui cetățean, proiectul lipsește de orice conținut practic art.11 care, la rândul său, se referă la responsabilitatea subiecților liberalizării.

Aparent, art.11 încearcă să stabilească faptul că în anumite circumstanțe efectul garanțiilor prevăzute de proiect poate înceta, și anume, în cazul prevăzut la art.1 alin.(3). Iar art.1 alin.(3) stabilește o excepție de la excepție și nu prevede în final nici o circumstanță valabilă care ar putea să se aplice în cazul indicat la art.11, ceea ce se însumează cu lipsa oricărei răspunderi ce ar putea surveni pentru subiecții liberalizării capitalului.

Recomandări:

Excluderea alin.(3) din art.1, excluderea alin.(2) din art.3. și reformularea art.11 după cum urmează:

„Acțiunea garanțiilor prevăzute de prezenta lege se întrerupe și se aplică, în modul stabilit, prevederile legislației în vigoare în următoarele cazuri constatate ulterior liberalizării capitalului:

- a) *subiectul liberalizării este bănuț, învinut, inculpat sau condamnat penal;*
- b) *beneficiarul efectiv al capitalului liberalizat este o altă persoană bănuț, învinută, inculpată sau condamnată penal;*
- c) *capitalul este susceptibil de confiscare în sensul legislației penale.”*

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Norme irealizabile
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni

5.

Art.2

Articolul 2. Noțiuni utilizate

În scopul prezentei legi, se utilizează următoarele noțiuni:

liberalizare a capitalului de către persoanele fizice – declararea benevolă de către persoanele fizice [...] a bunurilor imobiliare [...] atît din țară, cît și de peste hotare, care nu au fost declarate anterior sau a fost declarate la valori reduse și/sau din care nu au fost achitate impozitele [...] și pentru care a fost achitată taxa de liberalizare; [...]

bunuri imobiliare – terenurile, porțiunile de subsol, obiectele acvatice separate, plantațiile prinse de rădăcini, clădirile, construcțiile și orice alte lucrări legate solid de pământ, precum și tot ceea ce, în mod natural sau artificial, este încorporat durabil în acestea, adică bunurile a căror deplasare nu este posibilă fără a se cauza prejudicii considerabile destinației lor; [...]

Obiecții:

Autorii proiectului au preluat textul definiției bunurilor imobiliare din art.288 alin.(2) Cod civil nr.1107/2002, care clasifică bunurile în funcție de natura acestora în bunuri imobile și mobile, stabilind că la categoria bunurilor imobile se referă bunurile menționate. Cu toate acestea, definiția dată nu poate fi utilizată pentru a se referi la bunurile imobile proprietate privată a persoanei fizice subiect al

	<p>liberalizării și, prin urmare, constitui obiect al liberalizării. Art.296 alin.(3) și alin.(4) Cod civil nr.1107/2002 definește bunurile domeniului public în felul următor:</p> <p>„(3) <i>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.</i></p> <p>(4) <i>Bunurile domeniului public sînt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Dreptul de proprietate asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobândit de terți prin uzucapiune.</i>”</p> <p>Normele menționate transpun prevederile art.127 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova și sunt reflectate în art.13 alin.(1) lit.e) și lit.f) din Legea privind administrarea și deținerea proprietății publice nr.121/2007, art.6 din Codul subsolului nr.3/2009 etc.</p> <p>Lipsa unei concretizări a faptului că bunurile imobile la care se referă proiectul sunt doar din domeniul privat creează riscul adoptării unor norme care să permită obținerea frauduloasă a patrimoniului public. Putem presupune că autorii proiectului au dorit să se refere doar la bunurile imobile aflate în proprietatea privată a persoanelor fizice în condițiile și formele prevăzute de lege, care nu se atribuie la bunurile imobile ce aparțin domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.</p> <p>În lipsa clarității amintite mai sus, proiectul nu exclude posibilitatea schimbării domeniului în care se află bunurile imobile (din domeniul public în cel privat), naturii, destinației sau categoriei bunurilor imobile, ci prevede doar posibilitatea înregistrării de jure a dreptului de proprietate de către persoana care se pretinde proprietar de facto.</p> <p>Cât privește definiția „<i>liberalizării capitalului de către persoanele fizice</i>”, nu este relevantă noțiunea propriu-zisă, deoarece proiectul operează preponderent cu noțiunile de „<i>liberalizarea capitalului</i>” sau pur și simplu „<i>liberalizare</i>”, motiv din care se creează impresia greșită că, în cazurile în care nu se operează expres cu expresia consacrată în art.2, ar putea să se înțeleagă că și persoanele juridice pot pretinde, după caz, liberalizarea capitalului. Mai mult decât atât, definiția nu poate conține noțiunea pe care o definește. Iar proiectul prevede: „<i>liberalizare a capitalului de către persoanele fizice – declararea benevolă de către persoanele fizice [...]</i>”.</p>		
	<p>Recomandări:</p> <p>Înlocuirea noțiunii de „<i>liberalizare a capitalului de către persoanele fizice</i>” cu noțiunea de „<i>liberalizare a capitalului</i>”.</p> <p>Excluderea definiției „<i>bunurilor imobile</i>”.</p>		
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="220 1339 810 1702"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Lacună de drept • Formulări ambigue care admit interpretări abuzive • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar interesului public </td> <td data-bbox="810 1339 1482 1702"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Lacună de drept • Formulări ambigue care admit interpretări abuzive • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar interesului public 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Lacună de drept • Formulări ambigue care admit interpretări abuzive • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar interesului public 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului 		
<p>6.</p>	<p>Art.2 și art.1 alin.(2)</p> <p>Articolul 2. Noțiuni utilizate</p> <p>În scopul prezentei legi, se utilizează următoarele noțiuni:</p> <p>[...] <u><i>nerespectare a confidențialității (secretului)</i></u> – orice acțiune sau inacțiune care s-a soldat cu transmiterea oricărei informații ce se referă la subiectul liberalizării și la capitalul liberalizat către persoane terțe, cu excepția persoanelor cu funcție de răspundere din Banca Națională a Moldovei și din alte organe competente, conform prezentei legi, actelor normative adoptate de Banca Națională a Moldovei, sau reprezentanților autorităților publice împuternicite în</p>		

cazurile prevăzute de art.1 alin.(2); [...]

Articolul 1. Sfera de reglementare

[...] (2) Prezenta lege stabilește garanțiile prealabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului, în partea ce ține de inviolabilitatea acestui capital și nu poate fi urmărit din partea autorităților publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale. [...]

Obiecții:

Art.2 definește o noțiune care nu este folosită nicăieri în proiect: „nerespectare a confidențialității (secretului)” fiind o normă irealizabilă.

Din definiția menționată rezultă că nerespectarea confidențialității (secretului) este „*orice acțiune sau inacțiune care s-a soldat cu transmiterea oricărei informații ce se referă la subiectul liberalizării și la capitalul liberalizat către persoane terțe*”.

Totodată, definiția stabilește excepția, potrivit căreia nu se atribuie la nerespectarea confidențialității (secretului) transmiterea informațiilor ce se referă la subiectul liberalizării și la capitalul liberalizat persoanelor cu funcție de răspundere din Banca Națională a Moldovei și din alte organe competente (fără a preciza care ar putea fi acestea și domeniul de competență) sau reprezentanților autorităților publice împuternicite în cazurile prevăzute la art.1 alin.(2). Norma la care se face trimitere însă, prevede doar un singur caz generic, cel de inviolabilitate a capitalului liberalizat ce nu poate fi urmărit din partea „*autorități publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului*”, nefiind clar care autorități anume sunt acestea. A se vedea, în acest sens, obiecțiile la pct.3 din acest tabel.

Recomandări:

Excluderea noțiunii de „nerespectare a confidențialității (secretului)” din art.2.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Norme irealizabile
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect

Riscuri de corupție:

- Generale

7. Art.2, alin.(2) pct.2 lit.a)-b) și lit.e), pct.3 lit.a)-b), pct.4 lit.a)-b), alin.(3) și art.8 alin.(1) lit.b)

Articolul 2. Noțiuni utilizate

În scopul prezentei legi, se utilizează următoarele noțiuni:

[...] proprietar nominal – persoană fizică care este deținătoare de jure de capital, dar care nu este deținătoare de facto a acestuia.

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează: [...]

2. De către persoanele fizice – pentru imobiliare/mijloace de transport rutier:

a) subiectul liberalizării [...] prezintă [...] o declarație prealabilă, conform anexei nr.2, privind proprietățile de facto ale acestuia [...];

b) subiectul liberalizării care este proprietarul de facto, dar care a înregistrat juridic dreptul de proprietate pe numele altei persoane, în scopul schimbării subiectului dreptului de proprietate asupra bunurilor imobiliare/mijloacelor de transport rutier: [...]

e) la dorința proprietarului de facto subiect al liberalizării, [...]

3. De către persoanele fizice – pentru valorile mobiliare: [...]

a) subiectul liberalizării [...] prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...], privind proprietățile de facto ale acestuia sub formă de valori mobiliare, [...];

b) persoanele fizice care sînt proprietari de jure de valori mobiliare, dar nu sînt proprietari de facto ai acestor valori [...], în scopul liberalizării capitalului, pot lua decizia cu privire la transmiterea drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare proprietarilor de facto [...];

4. De către persoanele fizice – pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale:

a) subiectul liberalizării [...] prezintă [...] o declarație prealabilă [...] privind proprietățile de facto privind cotele părți în capitalul social ale acestuia [...];

b) proprietarii nominali ai cotelor-părți în capitalul social al societății comerciale pot întreprinde acțiuni de rambursare a cotelor-părți proprietarilor de facto. Proprietarii nominali coordonează cu proprietarii de facto [...]

(3) Subiectul liberalizării – proprietarul de facto, în scopul liberalizării (declarații) valorii reale a capitalului [...]

Articolul 8. Încheierea procedurii de liberalizare a capitalului

(1) Capitalul se consideră liberalizat: [...]

b) pentru proprietarii de facto – din momentul [...]

Obiecții:

În toate prevederile indicate mai sus proiectul se referă la persoana care liberalizează capitalul, numindu-l „proprietar de facto” sau subiect al liberalizării care deține „proprietăți de facto”, în condițiile în care art.5 al Legii nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, art.2 al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale operează cu termenul de „beneficiar efectiv”.

Potrivit legilor menționate, beneficiarul efectiv este: „persoana fizică ce controlează în ultimă instanță o altă persoană fizică sau juridică ori persoana în numele căreia se realizează o tranzacție sau se desfășoară o activitate și/sau care deține, direct sau indirect, dreptul de proprietate sau controlul asupra unui bun.”

Recomandări:

Înlocuirea în proiect a noțiunii de „proprietar de facto” cu cea de „beneficiar efectiv”, iar noțiunea de „proprietate de facto” cu cea de „proprietate de care beneficiază efectiv”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive -

Riscuri de corupție:

- Generale

8. Art.2, art.3 alin.(1), art.4 alin.(1) și art.7 alin.(1) și (2) pct.4 și 5

Articolul 2. Noțiuni utilizate

[...] liberalizare a capitalului de către persoanele fizice – declararea benevolă de către persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova sau de către reprezentanții acestora a mijloacelor bănești, a bunurilor imobiliare, a valorilor mobiliare, a cotelor-părți și a mijloacelor de transport rutier, atît din țară, cît și de peste hotare, care nu a fost declarate anterior sau a fost declarate la valori reduse și/sau din care nu au fost achitate impozitele și taxele, contribuțiile de asigurări sociale de stat, primele de asigurare obligatorie de asistenta medicală și pentru care a fost achitată taxa de liberalizare; [...]

Articolul 3. Subiecții liberalizării capitalului și stimulării fiscale

(1) Subiecți ai liberalizării mijloacelor bănești, bunurilor imobiliare, valorilor mobiliare, cotelor-

părți în capitalul social, mijloacelor de transport rutier, diferențelor pozitive rezultate din reevaluarea capitalului sînt persoanele fizice al căror capital cade sub incidența prezentei legi. [...]

Articolul 4. Obiectul liberalizării capitalului și cel al stimulării fiscale

(1) Obiect al liberalizării este capitalul (mijloacele bănești, bunurile imobiliare, cotele-părți, valorile mobiliare, mijloacele de transport rutier) subiectului liberalizării, atît din țară, cît și de peste hotare, care nu a fost declarat anterior sau a fost declarat la valoare redusă și/sau din care nu au fost achitate impozitele și taxele, contribuțiile de asigurări sociale de stat, primele de asigurare obligatorie de asistenta medicală.

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(1) Persoanele fizice liberalizează benevol capitalul care nu a fost declarat anterior sau a fost declarat la valoare redusă, inclusiv din care nu au fost achitate impozitele, taxele, alte plăți, majorările de întîrziere și amenzile aferente bugetului de stat, majorările de întîrziere și amenzile aferente bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Serviciului Vamal, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în evidența specială.

(2) [...] 4. De către persoanele fizice – pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale: [...]

5. De către persoanele fizice – pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului [...]

Obiecții:

Proiectul repetă în mod neuniform diferite părți componente ale capitalului care poate face obiectul procedurii de liberalizare.

Astfel, în art.2 și art.4 alin.(1) este vorba despre „cote-părți”, iar în art.3 alin.(1) este vorba despre „cotele-părți în capitalul social”, pe când în art.7 alin.(2) pct.4 – „cote-părți în capitalul social al societății comerciale”. Or, cote-părți pot fi deținute și în alte obiecte ale proprietății private decât în capitalul societăților comerciale.

„Diferențele pozitive de capital” se regăesc doar în art.3 alin.(1) și în art.7 alin.(2) pct.5, însă nu sînt menționate în definiția de „liberalizare a capitalului de către persoanele fizice” din art.2 și nici în art.5 alin.(1).

În art.2 și art.4 alin.(1) proiectul se referă la părțile de capital care poate fi supus liberalizării cu precizarea că se referă la aceste părți de capital și atunci când „nu au fost achitate impozitele și taxele, contribuțiile de asigurări sociale de stat, primele de asigurare obligatorie de asistenta medicală”, pe când în art.7 alin.(1) gradul de specificitate este mai mare, precizând că este vorba inclusiv de capitalul din care: „nu au fost achitate impozitele, taxele, alte plăți, majorările de întîrziere și amenzile aferente bugetului de stat, majorările de întîrziere și amenzile aferente bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Serviciului Vamal, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în evidența specială.”

Această utilizare neuniformă a termenilor poate determina confuzii la aplicare, determinând săvârșirea actelor de corupție de către persoanele interesate pentru a obține cele mai favorabile interpretări ale cadrului legal aplicabil.

Nici în definiția de „liberalizare a capitalului de către persoanele fizice” și nici în alte părți menționate ale proiectului nu se stabilește că pentru a fi liberalizat, capitalul trebuie să fie de proveniență licită, în caz contrar acesta nu poate face obiectul liberalizării.

Suplimentar, a se vedea obiecțiile și recomandările expuse în pct.10 din acest tabel referitoare la reprezentantul legal, cele expuse în pct.14 din tabel cu privire la riscurile liberalizării mijloacelor bănești, cele expuse în pct.15-17 cu privire la riscurile liberalizării valorilor mobiliare, cele expuse în pct.18-19

privind riscurile liberalizării cotelor-părți din capitalul societăților comerciale și cele expuse în pct.20 privind riscurile liberalizării capitalului reevaluat.

Recomandări:

În art.2 – expunerea definiției de „liberalizare a capitalului de către persoanele fizice” după cum urmează:

„liberalizare a capitalului – declararea benevolă de către persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova a capitalului de proveniență licită a căror beneficiari efectivi sînt, pe care nu l-au declarat anterior și din care nu au fost achitate impozitele și taxele, contribuțiile de asigurări sociale de stat, primele de asigurare obligatorie de asistență medicală reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Serviciului Vamal, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în evidența specială și pentru care a fost achitată taxa de liberalizare;”

Expunerea art.3 alin.(1) după cum urmează:

„(1) Subiecți ai liberalizării capitalului pot deveni persoanele fizice cu capacitate de exercițiu deplină, cetățeni ai Republicii Moldova beneficiari efectivi de capital prevăzut la art.4 alin.(1) și care parcurg procedurile de liberalizare a acestui capital, în condițiile prezentei legi.”

Expunerea art.4 după cum urmează:

„Articolul 4. Obiectul liberalizării capitalului

Obiect al liberalizării capitalului pot fi următoarele categorii de bunuri: imobilele și mijloacele de transport rutier aflate în proprietatea privată a cetățenilor Republicii Moldova în conformitate cu prevederile legislației civile. Obiect al liberalizării capitalului nu pot fi bunurile care provin din infracțiuni și contravenții.”

Excluderea alin.(1) al art.7. Excluderea pct.5 din alin.(2) al art.7.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept
- Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni

9. Art.2, art.3 alin.(3) și art.4 alin.(2)

Articolul 2. Noțiuni utilizate

[...] *stimulare fiscală* – anularea majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, Serviciului Vamal, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în sistemul de evidență specială, neachitate la data punerii în aplicare a prezentei legi, inclusiv amânate și eșalonate (reeșalonate) conform legislației în vigoare, cu condiția achitării pînă la data de 21 decembrie 2016 a impozitelor, taxelor, altor plăți, aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;

Articolul 3. Subiecții liberalizării capitalului și stimulării fiscale

[...] (3) Subiect al stimulării fiscale sînt persoanele juridice și fizice care practică activitate de întreprinzător, care au restanțe la majorările de întârziere și amenzile aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, Serviciului Vamal, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în sistemul de evidență specială, neachitate la data punerii în aplicare a prezentei legi, inclusiv amânate și eșalonate (reeșalonate) conform legislației în vigoare, cu condiția achitării pînă la data de 21 decembrie 2016 a impozitelor, taxelor, altor plăți, aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și

fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Articolul 4. Obiectul liberalizării capitalului și cel al stimulării fiscale

[...] (2) Obiecte ale stimulării fiscale sînt sumele reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Serviciului Vamal, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în sistemul de evidență specială, la majorările de întîrziere și la amenzile aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, neachitate la data punerii în aplicare a prezentei legi, inclusiv amînate și eșalonate (reeșalonate) conform legislației în vigoare.

Obiecții:

Proiectul repetă în mod nenesesar părțile componente ale restanțelor antreprenorilor care pot face obiectul stimulării fiscale, triplînd de o manieră neuniformă prevederile respective.

În art.2 și art.3 alin.(3) se menționează practic aceleași categorii, cu precizarea că restanțele respective aferente plății impozitelor, taxelor, altor plăți, aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală sunt achitate până la o anumită dată stabilită (21 decembrie 2016), pe cînd în art.4 alin.(2) nu se specifică faptul că obiect al liberalizării sunt restanțele menționate, plățile fiscale aferente cărora au fost achitate până la data fixată.

Suplimentar, a se vedea obiecțiile și recomandările expuse în pct.5 din tabel.

Recomandări:

Expunerea alin.(3) al art.3 după cum urmează:

„(3) Subiecți ai stimulării fiscale pot deveni persoanele fizice și juridice cu reședință fiscală în Republica Moldova care practică activitate de întreprinzător, au restanțele prevăzute la art.(4) alin.(2) și care parcurg procedurile de stimulare fiscală, în condițiile prezentei legi.”

Excluderea alin.(2) al art.4.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

10. **Art.3 alin.(1) și alin.(2), art.2, art.7 alin.(2) pct.1-5, art.8 alin.(1) lit.a) și Anexele nr.1-3**

Articolul 3. Subiecții liberalizării capitalului și stimulării fiscale

(1) Subiecți ai liberalizării [...] sînt persoanele fizice al căror capital cade sub incidența prezentei legi.

(2) Subiect al liberalizării este cetățean al Republicii Moldova sau reprezentantul legal (părinte, adoptator, tutore, curator) al acestuia. [...]

Articolul 2. Noțiuni utilizate

[...] reprezentant – persoană fizică care este reprezentant legal al persoanei fizice subiect al liberalizării capitalului, conform prezentei legi; [...]

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

[...] (2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:

1. *De către persoanele fizice – pentru mijloacele bănești:*

a) subiectul liberalizării sau reprezentantul acestuia [...] prezintă cerere [...]

b) informația indicată de subiectul liberalizării sau de reprezentantul acestuia [...]

c) persoana împuternicită a instituției financiare poate refuza primirea cererii [...] în cazul în care datele din cerere nu corespund celor din actul de identitate al subiectului liberalizării sau

al reprezentantului acestuia [...]

d) în cazul depistării unor divergențe între datele din cerere și cele din actul de identitate al subiectului liberalizării sau al reprezentantului acestuia [...]

e) la primirea de către instituția financiară a cererii [...] exemplarul al doilea al cererii, [...] se remite subiectului liberalizării sau reprezentantului acestuia;

f) subiectul liberalizării care a depus cererea cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești și a depus mijloacele bănești pentru liberalizare va obține de la instituția financiară extrasul [...]

g) la liberalizarea mijloacelor bănești cu depunerea acestora pe contul bancar (conturile bancare), subiectul liberalizării achită la bugetul de stat [...] o taxă [...]

j) subiectul liberalizării va prezenta Serviciului Fiscal de Stat pînă la 1 iulie 2017 cererea [...]

2. De către persoanele fizice – pentru bunurile imobiliare/mijloacele de transport rutier:

a) subiectul liberalizării [...] prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

3. De către persoanele fizice – pentru valorile mobiliare:

a) subiectul liberalizării [...] prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

4. De către persoanele fizice – pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale:

a) subiectul liberalizării [...] prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

5. De către persoanele fizice – pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului

a) subiectul liberalizării [...] prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

Articolul 8. Încheierea procedurii de liberalizare a capitalului

(1) Capitalul se consideră liberalizat:

a) din momentul depunerii/deținerii mijloacelor bănești pe contul instituției financiare, [...] și achitării taxei de liberalizare [...]

b) pentru proprietarii de facto – din momentul achitării taxei de liberalizare și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat;

c) pentru persoanele fizice ce liberalizează bunuri imobiliare/mijloace de transport rutier – din momentul [...]

d) pentru persoanele fizice ce liberalizează valori mobiliare – din momentul [...]

e) pentru persoanele fizice ce liberalizează cotele-părți în capitalul social al societății comerciale – din momentul [...]

f) pentru persoanele fizice ce liberalizează diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului – din momentul [...]

Anexa nr.1 CERERE cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești

[...] Date despre reprezentantul subiectului liberalizării: [...] Datele din procură [...]

Anexa nr.2 [...] Declarație prealabilă cu privire la liberalizarea capitalului

[...] Date despre reprezentantul subiectului liberalizării: [...] Datele din procură [...]

Anexa nr.3 [...] CERERE cu privire la liberalizarea capitalului

[...] Date despre reprezentantul subiectului liberalizării: [...] Datele din procură [...]

Obiecții:

În alin.(1) al art.3, proiectul stabilește că subiecții liberalizării sunt doar „*persoanele fizice al căror capital cade sub incidența prezentei legi*”, pe când în alin.(2) din același articol proiectul atribuie calitatea de subiect al liberalizării capitalului și reprezentantului legal, deși acesta nu deține capital care cade sub incidența proiectului. Prevederile alin.(1) contravin alin.(2) în această privință și creează premise clare pentru abuzuri din partea reprezentanților legali. Faptul că potrivit art.7 reprezentantul legal poate depune cereri de liberalizare a capitalului din partea persoanei pe care o reprezintă nu înseamnă că reprezentantul legal trebuie recunoscut în calitate de subiect al liberalizării.

Reprezentanții legali, potrivit art.3 alin.(2) sunt *părinții, adoptatorii, tutorii și curatorii*. Proiectul nu stabilește că subiect al liberalizării poate fi doar persoana cu capacitate deplină de exercițiu. Este destul de dificil să ne imaginăm ce categorii de minori și adulți cu capacitate limitată de exercițiu acumulează capital pasibil de liberalizare, trecut formal pe numele altor persoane, astfel încât în procesul de liberalizare acest capital să treacă în proprietatea respectivilor minori și adulți cu capacitate limitată de exercițiu. Este probabilă mai curând situația inversă, în care, spre exemplu, părintele este beneficiarul efectiv al unor proprietăți, dreptul de proprietate a cărora este formal înregistrat pe numele copiilor. Prin urmare, este inutil ca cetățenii Republicii Moldova care nu au împlinit 18 ani sau care sunt limitați în capacitatea de exercițiu sau fie subiecți ai liberalizării capitalului, or, aceste categorii de persoane cel mai probabil nu dețin capitalul corespunzător și au o situație juridică vulnerabilă.

Atribuirea calității de subiect al liberalizării generează interpretări confuze care nu exclud ipoteza în care reprezentantul legal să pretindă o legalizare a capitalului persoanei pe care o reprezintă, susținând că este beneficiar efectiv (proprietar de facto) al capitalului pe care formal îl deține în proprietate persoana pe care o reprezintă (proprietar nominal).

Mai mult ca atât, în art.7 alin.(2) pct.1 referitoare la procedura liberalizării mijloacelor bănești, lit.a)-e) proiectul operează cu noțiunile de „*subiectul liberalizării sau reprezentantul acestuia*”, care pot depune cererile aferente procedurii, pe când acțiunile de achitare a taxei, depunere a banilor și primire a extrasului în cont, potrivit lit.f)-g) se pot face doar de către subiectul liberalizării.

Proiectul nu exclude ipoteza în care reprezentantul legal, care se declară beneficiar efectiv și proprietar de facto al mijloacelor financiare, să poată semna toate cererile ca subiect al liberalizării pe de o parte, iar pe de altă parte să poată semna aceleași cereri de liberalizare a mijloacelor bănești ca reprezentant al așa-zisului proprietar de jure (proprietar nominal) fără capacitate deplină de exercițiu, iar în momentul achitării taxei și eliberării extrasului – reprezentantul legal să acționeze deja pur și simplu ca subiect al liberalizării, adică cel ce beneficiază de ea. Persoanele cu capacitatea limitată de exercițiu se pot apăra împotriva eventualelor abuzuri doar prin intermediul reprezentanților legali, motiv din care, în situația în care reprezentanții legali ai acestora se vor pretinde proprietari reali ai bunurilor lor – abuzurile vor rămâne nesancționate.

La fel, nu este clar din proiect de ce procedura de liberalizare atribuie un rol expres reprezentantului legal doar în cazul liberalizării mijloacelor bănești, pe când în celelalte cazuri de liberalizare a capitalului, prevăzute la pct.2-5 (pentru bunurile imobiliare/mijloacele de transport rutier, pentru valorile mobiliare, pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale, pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului) – procedura nu prevede implicarea reprezentantului legal. Totodată, reprezentantul legal, fiind atribuit în virtutea alin.(2) al art.3 la categoria de subiect al liberalizării, ar putea pretinde dubla calitate și în celelalte situații de liberalizare a capitalului, prevăzute la pct.2-5 din alin.(2) al art.7.

Ipoteza menționată mai sus că reprezentantul legal ar putea legaliza abuziv în propriul beneficiu mijloacele bănești ale persoanelor cu capacitate de exercițiu limitată pe care le reprezintă este susținută și de faptul că la art.8 din proiect, ce se referă la încheierea procedurii de liberalizare a capitalului, la alin.(1), doar momentul din care se consideră liberalizate mijloacele bănești este tratat diferit, evitând să se indice pentru cine se consideră liberalizat: pentru subiectul liberalizării sau reprezentantul său legal. Astfel, dacă la lit.c)-f) este clar în favoarea cui liberalizarea capitalului poate fi considerată ca încheiată (cazurile de legalizare a părților de capital pentru care nu se prevede reprezentarea legală conform procedurii prevăzute la art.7), în cazul liberalizării mijloacelor bănești se indică separat la lit.a) doar

momentul depunerii/deținerii mijloacelor bănești pe contul instituției financiare, [...] și achitării taxei de liberalizare care, potrivit art.7, poate fi făcută doar de către subiectul liberalizării, fiind însă omisă orice referință la acesta. Or, acest lucru este cel puțin straniu dacă liberalizarea mijloacelor bănești urmează să se facă doar în beneficiul subiectului liberalizării, care poate fi și persoană minoră, persoană aflată sub tutelă sau curatelă. La fel, doar pentru cazul liberalizării mijloacelor bănești, art.8 alin.(1) dedică și o doua lit.b) care prevede deja în folosul cui se consideră liberalizate mijloacele bănești: „*pentru proprietarii de facto – din momentul achitării taxei de liberalizare și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat*”. Adică, pentru cazurile în care reprezentantul legal poate întreprinde acțiuni – depunerea cererii la Serviciul Fiscal de Stat, capitalul (mijloacele bănești) se consideră liberalizat pentru persoana care se declară proprietar de facto a acestui capital, iar dacă reprezentantul legal, după cum s-a explicat mai sus este și cel ce se declară proprietar de facto al capitalului, putem considera că există toate premisele de ordin practic pentru facilitarea preluării abuzive a patrimoniului persoanelor astfel reprezentate.

Mai mult ca atât, definirea noțiunii de „*reprezentant*” în art.2 ca reprezentant legal, creează confuzii de interpretare a formularelor de cereri incluse în anexele nr.1-3 din proiect, în partea ce se referă la „*Date despre reprezentantul subiectului liberalizării*”, pentru care în continuare urmează a fi completate „*Datele din procură*”, or, reprezentarea legală nu are loc în baza procurii.

Toate aceste prevederi confuze cu privire la cine poate beneficia în final de liberalizarea capitalului: reprezentantul legal sau persoana fizică cu capacitatea de exercițiu limitată pe care acesta o reprezintă, pot determina atât reprezentanții legali de rea-credință să corupă funcționarii fiscali și bancari care primesc cereri de liberalizare a capitalului, cât și încuraja funcționarii fiscali și bancari de rea-credință să solicite și/sau să accepte mită pentru a oferi beneficiul interpretării convenabile a prevederilor proiectului, în urma cărora pot fi deposedate de proprietăți persoanele aflate sub tutelă, curatelă sau minore.

A se vedea obiecțiile și recomandările de la pct.14 din acest tabel ce vizează procedura liberalizării mijloacelor bănești.

Recomandări:

Excluderea alin.(2) din art.3.

Excluderea definiției „reprezentantului” din art.2 și expunerea noțiunilor din art.2 în modul expus în recomandările pct.5 din tabel.

Excluderea tuturor referințelor la reprezentantul legal în art.7 alin.(2) pct.1: în lit.a) – “sau reprezentantul acestuia”, în lit.b) – “sau de reprezentantul acestuia” și “sau al reprezentantului acestuia”, în lit.c) și d) – “sau al reprezentantului acestuia”, în lit.e) – “sau reprezentantului acestuia”.

Excluderea lit.a)-b) din art.8 alin.(1) și renumerotarea lit.c)-f) respectiv.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității / persoanei private

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășirea atribuțiilor
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - îmbogățire ilicită
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului

11.

Art.5

Articolul 5. Atribuțiile participanților la procesul de liberalizare a capitalului și de stimulare

fiscală

(1) Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Casa Națională de Asigurări Sociale, organele cadastrale, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, Agencia Națională de Integritate, alte instituții și organizații sunt recunoscute în calitate de persoane legate indirect de procesul de liberalizare.

(2) În afară de subiecții liberalizării capitalului și de reprezentanții acestora, participanții la liberalizarea capitalului sunt Banca Națională a Moldovei, instituțiile financiare din Republica Moldova care dețin licența Băncii Naționale a Moldovei (în continuare – instituții financiare), Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, alte autorități publice de peste hotare, care își desfășoară activitatea și își execută atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi.

(3) Banca Națională a Moldovei este împuternicită să elaboreze acte normative cu privire la implementarea legii în partea ce ține de particularitățile activității instituțiilor financiare aferente procesului de liberalizare a capitalului, inclusiv instrucțiuni ce țin de procedurile de prevenire și combatere a spălării banilor, pe care instituțiile financiare sînt obligate să le execute ca parte componentă a procesului de liberalizare a capitalului.

Obiecții:

În primul rând, titlul articolului 5 nu corespunde conținutului. Pe când titlul sugerează că în articol este vorba atît despre participanții la liberalizarea capitalului, cît la participanții în procesul stimulării fiscale, în realitate textul articolului se referă doar la participarea în procesul de liberalizare a capitalului.

Proiectul creează o confuzie dintre „subiecții liberalizării capitalului” și „participanții la liberalizarea capitalului”. Art.3 examinat mai sus atribuie la categoria subiecților liberalizării doar beneficiarii liberalizării, iar art.5 urmărește să stabilească rolul autorităților implicate în acest proces.

Lipsește orice claritate cu privire la motivele din care autoritățile menționate la alin.(1) din art.5 (Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Casa Națională de Asigurări Sociale, organele cadastrale, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, Agenția Națională de Integritate) sunt „recunoscute în calitate de persoane legate indirect de procesul de liberalizare”, care este rostul calificării unor autorități drept persoane și care sunt legăturile indirecte cu procesul liberalizării.

Este lipsit de logică și relevanță juridică atribuirea unui alt șir de autorități la categoria de „participanți la liberalizarea capitalului” (Banca Națională a Moldovei, instituțiile financiare, Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală). Nu se știe care este deosebirea pe care o presupune statutul și atribuțiile unei autorități „persoane legate indirect de procesul de liberalizare” de cele ale unei autorități „participante la liberalizarea capitalului”.

Norma propusă stabilește roluri improprii și contrare statutului Centrului Național Anticorupție, Procuraturii Generale, Autorității Naționale de Integritate, Ministerului Afacerilor Interne și sfidează cadrul normativ în vigoare: Constituția Republicii Moldova (art.124), Legea nr.283/2011 cu privire la poliția de frontieră, Legea nr.1150/2000 a serviciului în organele vamale, Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, Legea nr.3/2016 cu privire la procuratură și altele.

Autoritățile publice menționate nu pot fi participante la procesul de liberalizare a capitalului, datorită faptului că activitatea acestora este chemată să ofere statului și societății garanții de reprimare a activităților infracționale, în special în partea ce ține de corupție și spălare de bani. Având în vedere că proiectul nu stabilește vreo formă de verificare, de refuz, iar șansele contestării eficiente a procedurii și a liberalizării propriu-zise a capitalului sunt minime, autoritățile cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii corupției, prevenirii și combaterii spălării banilor, în domeniul asigurării integrității agenților publici etc. vor asista neputincios la legalizarea/liberalizarea capitalurilor infracționale, pe care nu le vor putea urmări ulterior.

Alin.(1) din art.5 prevede „alte instituții și organizații” care la fel se „recunosc în calitate de persoane

legate indirect de procesul de liberalizare”, iar alin.(2) din art.5 se referă și la „alte autorități publice de peste hotare” în calitate de participanți la liberalizarea capitalului. Care sunt aceste instituții și organizații din țară și care sunt autoritățile de peste hotare, ce rol și atribuții au acestea conform prevederilor proiectului? În ce mod autoritățile de peste hotare se consideră că „își desfășoară activitatea și își execută atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi”?

Referindu-se la autoritățile de peste hotare care „își desfășoară activitatea și își execută atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului” conform proiectului se încalcă prevederile art.49 de aplicare în spațiu a actului legislativ, reglementat prin Legea nr.780/2001 (a se vedea, de asemenea, obiecțiile expuse la secțiunea II.3 a raportului de expertiză).

Unica miză valabilă pentru care autoritățile altor state puteau fi incluse în alin.(2) al art.5 pare a fi împiedicarea eventualelor investigații transfrontaliere desfășurate în alte jurisdicții de urmărire a bunurilor infracționale care au făcut obiectul liberalizării capitalului în Republica Moldova. În acest caz, alte autorități naționale menționate în calitate de participanți ai liberalizării (CNA, MAI, PG) ar trebui să refuze conlucrarea cu autoritățile similare de peste hotare, pentru că proiectul le-a atribuit statutul de participant la liberalizarea capitalului în Republica Moldova și acestor autorități.

Recomandări:

Reformularea titlului articolului 5 în:

„Atribuțiile autorităților publice implicate în procesul liberalizării capitalului”.

Reformularea alin.(1) din art.5 după cum urmează:

„(1) Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Casa Națională de Asigurări Sociale, organele cadastrale, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, pe lângă atribuțiile care le revin în exercitarea mandatului, exercită atribuții prevăzute de prezenta lege în procesul de liberalizare a capitalului.”

Excluderea alin.(2) și renumerotarea alineatelor.

Factori de risc:

- Formulări ambigue care admit interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
 - îmbogățirea ilicită
 - spălare de bani

12. Art.6, art.7 alin.(2) pct.1-5 și art.8 alin.(1)

Articolul 6. Perioada liberalizării capitalului

Liberalizarea capitalului începe la data punerii în aplicare a prezentei legi și se încheie la 1 iulie 2017.

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

[...] (2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:

1. De către persoanele fizice – pentru mijloace bănești:

a) subiectul liberalizării sau reprezentantul acestuia pînă la 15 aprilie 2017 prezintă cerere [...]

2. De către persoanele fizice – pentru bunurile imobiliare/mijloacele de transport rutier:

a) subiectul liberalizării pînă la 15 aprilie 2017 prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

3. De către persoanele fizice – pentru valorile mobiliare:

a) subiectul liberalizării pînă la 15 aprilie 2017 prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

4. De către persoanele fizice – pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale:

a) subiectul liberalizării pînă la 15 aprilie 2017 prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

5. De către persoanele fizice – pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului

a) subiectul liberalizării pînă la 15 aprilie 2017 prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă [...]

Articolul 8. Încheierea procedurii de liberalizare a capitalului

(1) Capitalul se consideră liberalizat:

a) din momentul depunerii/deținerii mijloacelor bănești pe contul instituției financiare, [...] și achitării taxei de liberalizare;

b) pentru proprietarii de facto – din momentul achitării taxei de liberalizare și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat;

c) pentru persoanele fizice ce liberalizează bunuri imobiliare/mijloace de transport rutier – din momentul achitării taxei de liberalizare, înregistrării dreptului de proprietate asupra bunurilor imobiliare/mijloacelor de transport rutier și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat;

d) pentru persoanele fizice ce liberalizează valori mobiliare – din momentul achitării taxei de liberalizare, înregistrării dreptului de proprietate asupra valorilor mobiliare și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat;

e) pentru persoanele fizice ce liberalizează cotele-părți în capitalul social al societății comerciale – din momentul achitării taxei de liberalizare, înregistrării dreptului de proprietate asupra cotei-părți și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat;

f) pentru persoanele fizice ce liberalizează diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului – din momentul achitării taxei de liberalizare și înregistrării cererii la Serviciul Fiscal de Stat.

Obiecții:

Termenele diferite prevăzute la art.6-8 creează confuzii în privința termenului și procedurii de liberalizare a capitalului.

Deși art.6 instituie termenul de încheiere a liberalizării capitalului la 1 iulie 2017, alin.(2) al art.7 prevede că cererea sau, după caz, declarația prealabilă se prezintă până la 15 aprilie 2017. Prevederile propuse pot fi interpretate ambiguu, nefiind clar ce parte a procedurii este urmată între 15 aprilie 2017 și 1 iulie 2017, dacă în această perioadă mai pot fi depuse cereri tardive (proiectul nu prevede restituirea cererilor pe motiv de tardivitate) sau dacă pot fi primite cereri după examinarea contestațiilor peste termenul de 15 aprilie 2017 sau chiar peste termenul de 1 iulie 2017.

Art.6 din proiect stabilește că „*Liberalizarea capitalului [...] se încheie la 1 iulie 2017*”, pe când art.8 de asemenea se referă la încheierea procedurii de liberalizare a capitalului, fixând momentul din care capitalul se consideră liberalizat în funcție de anumite acțiuni ale subiectului liberalizării, fără a specifica dacă aceste acțiuni trebuie să se încadreze în termenele de 15 aprilie 2017 și de 1 iulie 2017 fixate în art.6.

De asemenea, momentul din care capitalul se consideră liberalizat nu este fixat de o manieră univocă în conținutul art.8 din proiect, ci prevede pentru fiecare formă a liberalizării capitalului câteva momente, care, în mod clar nu au loc simultan, astfel încât nu este clar dacă se enumeră acțiuni succesive, dintre

care doar ultima reprezintă momentul liberalizării capitalului, sau epuizarea oricărui dintre momentele succesive oferă teme de a considera capitalul drept liberalizat și protejat de garanții? Unele din aceste momente, potrivit prevederilor art.7 trebuie să aibă loc neapărat pînă la 15 aprilie 2017, pe când altele – nu. Prin urmare, rămâne ambiguă situația cu privire la momentul exact din care capitalul se poate considera liberalizat.

Aceste neclarități pot favoriza acte de corupere activă și dare de mită din partea subiecților liberalizării cărora le va fi convenabilă interpretarea legii doar în sensul art.8, fără a ține seama de art.6, iar pe de altă parte va favoriza și facilita acte de corupere pasivă/luare de mită, abuzuri și depășiri de serviciu a funcționarilor Serviciului Fiscal de Stat și ai instituțiilor financiare pentru a interpreta în favoarea subiectului liberalizării termenul-limită, dacă acesta își dorește obținerea liberalizării peste termenele fixate de art.6. Or, după cum s-a menționat mai sus, proiectul nu prevede refuzul în primirea cererilor de liberalizare pe motivul tardivității depunerii lor.

Recomandări:

Reglementarea etapelor procedurale care urmează a fi epuizate între 15 aprilie 2017 și 1 iulie 2017.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Formulări ambigue care admit interpretări abuzive
- Lipsa unor termene concrete / termene nejustificate / prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășirea atribuțiilor
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - îmbogățire ilicită
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului

13. Art.7 alin.(2) pct.1 lit.b)-d), pct.2-5, art.5 alin.(3), art.6, Anexa nr.1, art.10 și art.12

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:

1. De către persoanele fizice – pentru mijloacele bănești:

b) informația indicată de subiectul liberalizării sau de reprezentantul acestuia în cererea cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești va fi verificată de persoana împuternicită a instituției financiare, în prezența solicitantului, în ceea ce privește identitatea datelor din cerere cu cele din actul de identitate al subiectului liberalizării sau al reprezentantului acestuia;

c) persoana împuternicită a instituției financiare poate refuza primirea cererii cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești numai în cazul în care datele din cerere nu corespund celor din actul de identitate al subiectului liberalizării sau al reprezentantului acestuia sau în baza altor prevederi ale actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei;

d) în cazul depistării unor divergențe între datele din cerere și cele din actul de identitate al subiectului liberalizării sau al reprezentantului acestuia, persoana împuternicită a instituției financiare este obligată să anunțe solicitantul despre divergențele existente, oferindu-i posibilitatea de a le înlătura;

2. De către persoanele fizice - pentru bunurile imobiliare/mijloacele de transport rutier: [...]

3. De către persoanele fizice - pentru valorile mobiliare: [...]

4. De către persoanele fizice - pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale: [...]

5. De către persoanele fizice - pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului [...]

Articolul 5. Atribuțiile participanților la procesul de liberalizare a capitalului și de stimulare fiscală

[...] (3) Banca Națională a Moldovei este împuternicită să elaboreze acte normative cu privire la implementarea legii în partea ce ține de particularitățile activității instituțiilor financiare aferente procesului de liberalizare a capitalului, inclusiv instrucțiuni ce țin de procedurile de prevenire și combatere a spălării banilor, pe care instituțiile financiare sînt obligate să le execute ca parte componentă a procesului de liberalizare a capitalului.

Articolul 6. Perioada liberalizării capitalului

Liberalizarea capitalului începe la data punerii în aplicare a prezentei legi [...]

Anexa nr.1 CERERE cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești

[...] Veridicitatea datelor indicate în cerere o confirm și declar că capitalul liberalizat nu este legat de crime sau infracțiuni ce cad 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, cu excepția infracțiunilor fiscale. [...]

Articolul 10. Garanții oferite subiecților liberalizării capitalului

Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite:

- subiecții liberalizării care au liberalizat capitalul în conformitate cu prezenta lege; [...]

Articolul 12. Răspunderea persoanelor cu funcție de răspundere implicate în procesul de liberalizare

Față de persoanele cu funcție de răspundere din instituțiile financiare care au comis încălcări ale procedurii de liberalizare a capitalului se aplică pentru persoanele cu funcție de răspundere sancțiune contravențională sau penală [...] în cazul încălcării procedurii și/sau termenelor liberalizării capitalului.

Obiecții:

Procedura de liberalizare a capitalului prevăzută în art.7 alin.(2) din proiect nu prevede nici posibilitatea verificării, nici a refuzării primirii cererilor de liberalizare. În tot proiectul, există o singură excepție în acest sens: pct.1, lit.b) care prevede unica formă de verificare – lucrătorul bancar verifică informația din cererea solicitantului de liberalizare a mijloacelor bănești doar „în prezența solicitantului, în ceea ce privește identitatea datelor din cerere cu cele din actul de identitate”, iar în pct.1, lit.c) se găsește unicul temei de refuz din partea lucrătorului bancar în primirea unei astfel de cereri: „poate refuza primirea cererii cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești numai în cazul în care datele din cerere nu corespund celor din actul de identitate al subiectului liberalizării sau al reprezentantului acestuia sau în baza altor prevederi ale actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei”. Deci, unica verificare care se face e cea de față cu solicitantul, nefiind posibil refuzul unei cereri dacă se depistează ulterior nereguli în identificarea solicitantului.

Pct.1 din alin.(2) al art.7 se referă la liberalizarea mijloacelor bănești. În celelalte cazuri de liberalizare a capitalului, prevăzute la pct.2-5 – pentru bunurile imobiliare/mijloacele de transport rutier, pentru valorile mobiliare, pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale, pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului – proiectul nu prevede nici un act de verificare a informației prezentate în cerere și nici un temei de refuz în primirea cererii. Nici măcar temeiul depunerii tardive a cererii, peste termenele prevăzute în proiect (a se vedea obiecția de la pct.12 din acest tabel).

Pe de altă parte, proiectul prevede o răspundere dură – contravențională și penală – în art.12 pentru persoanele cu funcții de răspundere din instituțiile financiare „în cazul încălcării procedurii și/sau termenelor liberalizării capitalului”. Astfel, refuzul acceptării cererilor de liberalizare a oricăror bunuri imobiliare, mijloace de transport rutier, valori mobiliare, cote-părți în capitalul social al societății comerciale și diferențe pozitive rezultate din reevaluarea capitalului, oricare ar fi aceste temeuri de refuz – pot fi calificate de solicitant ca încălcare a procedurii și/sau a termenelor de liberalizare, adresând organelor de drept plângeri penale și contravenționale de sancționare a respectivilor angajați ai sistemului bancar. Chiar și în cazul liberalizării mijloacelor bănești, nu poate fi refuzată primirea și satisfacerea cererii, decât dacă în ea au fost greșit transcrise date din actele de identitate ale solicitantului său reprezentantului său legal, caz în care lucrătorul bancar trebuie să facă verificări pe loc în prezența solicitantului, iar potrivit lit.d), pct.1, alin.(2) al art.7 – este obligat „să anunțe solicitantul despre divergențele existente, oferindu-i posibilitatea de a le înlătura”. În caz contrar, solicitantul poate cere sancționarea penală și contravențională a lucrătorilor bancari.

Proiectul prevede ca temei pentru refuz în primirea cererii de liberalizare a mijloacelor bănești de către lucrătorii bancari încă un temei: „în baza altor prevederi ale actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei”. Proiectul chiar împuternicește Banca Națională prin art.5 alin.(3) „să elaboreze acte normative cu privire la implementarea legii în partea ce ține de particularitățile activității instituțiilor financiare aferente procesului de liberalizare a capitalului, inclusiv instrucțiuni ce țin de procedurile de prevenire și combatere a spălării banilor, pe care instituțiile financiare sînt obligate să le execute ca parte componentă a procesului de liberalizare a capitalului.” Însă, conform art.6 din proiect „Liberalizarea capitalului începe la data punerii în aplicare a prezentei legi”, adică imediat de la publicarea ei în Monitorul Oficial, Banca Națională neavînd timp să elaboreze preventiv acte normative și instrucțiuni meticuloase intenționate să prevină și să combată spălarea banilor în procesul de liberalizare a capitalului. Deci, norma art.5 alin.(3) este pur declarativă și irealizabilă în esență. Iar, între timp, subiecții liberalizării sînt în drept să depună cereri de liberalizare a mijloacelor bănești în aceeași zi în care legea promovată prin proiectul expertizat va fi publicată în Monitorul Oficial, lucrătorii bancari fiind pasibili de răspundere penală și contravențională pentru încălcarea termenelor și procedurii de liberalizare.

În acest fel, sunt create premise periculoase de forțare a lucrătorilor bancari să accepte toate cererile de liberalizare, în mod abuziv și prin depășirea atribuțiilor de serviciu, motivat de existența răspunderii penale exprese pentru încălcarea termenelor și a procedurii – procedură care nu admite nici o verificare prealabilă și nici un refuz.

Proiectul prevede în Anexa nr.1 (dar și în anexele nr.3 și nr.4, de altfel), că solicitantul include în cererea sa de liberalizare a capitalului următoarea afirmație: „declară că capitalul liberalizat nu este legat de crime sau infracțiuni ce cad sub incidența Convenției privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitate infracțională (din 8 noiembrie 1990), ratificate prin legea Republicii Moldova nr.914-XV din 15 martie 2002, cu excepția infracțiunilor fiscale.” Această parte a cererii, după cum s-a explicat mai sus, sub rezerva sancțiunilor contravenționale și penale a lucrătorilor bancari, nu se supune nici unei verificări din partea acestora. Nu se știe dacă subiecții liberalizării capitalului vor cunoaște prevederile Convenției la care se face trimitere, cert este că o sursă a mijloacelor bănești pasibile de liberalizare vor fi infracțiunile fiscale, produsul cărora, contrar prevederilor Codului penal și ale Codului de procedură penală referitoare la sechestrare și confiscare, vor deveni legale și imune de urmărire de către organele de drept (în acest caz – Ministerul Afacerilor Interne și procuratură).

Lipsa prevederilor de control a provenienței capitalului liberalizat contravine și art.5-9, art.10 alin.(2)-(5), art.13/1 și art.14 din Legea nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, autorităților le revin atribuții concrete în cea ce privește stabilirea surselor bunurilor, verificarea provenienței capitalului implicat în relația de afaceri sau tranzacție etc.

Efectul proiectului asupra organelor de drept este paradoxal: nu doar că nu le permite urmărirea bunurilor infracționale liberalizate în lipsa oricăror verificări prealabile, dar mai și stabilește un rol activ pentru acestea de urmărire și atragere la răspundere contravențională și penală a încercărilor de a face asemenea verificări, deoarece acestea vor însemna încălcarea procedurii și a termenelor de liberalizare a capitalului, potrivit art.12 din proiect. În Codul contravențional însă există răspundere expresă pentru

neluarea măsurilor de prevenire a spălării banilor și finanțării terorismului de către entitățile raportoare, la care se atribuie și instituțiile financiare – art.294/2 – art.294/9.

Pe de altă parte, răspunderea subiectului liberalizării pentru indicarea datelor false în cerere, inclusiv a celor cu privire la neprovenirea capitalului liberalizat din alte infracțiuni decât fiscale nu există în proiect – a se vedea obiecțiile și recomandările la art.11 coroborat cu art.1 alin.(3) din proiect incluse în pct.4 din tabel.

Cât privește posibilitatea și eficiența contestării de către organele de drept a deciziilor și acțiunilor întreprinse în procesul de liberalizare a capitalului, a se vedea obiecțiile din pct.23 din tabel.

Recomandări:

Modificarea procedurii prevăzute de proiect de liberalizare a tuturor formelor de capital prevăzute la pct.1-5 din alin.(2) al art.7, pentru a stabili un termen rezonabil (de exemplu, de 15 zile lucrătoare) pentru desfășurarea unei proceduri de verificare prealabilă a tuturor datelor incluse în cerere, precum și pentru luarea măsurilor preventive de verificare a neprovenirii capitalului, liberalizarea căreia se solicită, din orice infracțiuni, inclusiv fiscale, sub rezerva expresă de urmărire penală a beneficiarilor direcți și indirecti ai liberalizării capitalului și a capitalului liberalizat.

Expunerea art.11 din proiect în versiunea recomandată la pct.4 din tabel.

Excluderea art.12 și renumerotarea celorlalte articole.

Includerea unui nou Capitol în proiect „Dispoziții finale și tranzitorii”, care să prevadă intrarea în vigoare a legii la o dată ulterioară adoptării de către Banca Națională a Republicii Moldova a actelor normative și a instrucțiunilor prevăzute la art.5 alin.(3).

Înlocuirea în Anexele nr.1, nr.3 și nr.4 a sintagmei „cu excepția infracțiunilor fiscale” cu expresia „*Cunosc despre faptul că în cazul în care voi fi pus sub urmărire penală, capitalul liberalizarea căreia îl solicit poate fi supus procedurilor de sechestrare, înghețare și confiscare, în condițiile Codului penal, a Codului de procedură penală și a legislației de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului.*”

Factori de risc:

- Norme de blanșetă defectuoase
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Lipsa unor termene concrete / termene nejustificate / prelungirea nejustificată a termenilor
- Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - abuz de serviciu
 - depășirea atribuțiilor
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni
 - îmbogățire ilicită
- Legalizarea actelor de:
 - evaziune fiscală

14. Art.7 alin.(2) pct.1 lit.f) și lit.g) și art.2

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:

1. De către persoanele fizice – pentru mijloacele bănești: [...]

f) subiectul liberalizării care a depus cererea cu privire la liberalizarea mijloacelor bănești și a depus mijloacele bănești pentru liberalizare va obține de la instituția financiară extrasul din cont care confirmă existența în cont la sfârșitul zilei de 15 aprilie 2017 a mijloacelor bănești liberalizate. Pentru mijloacele bănești aflate în afara țării subiectul liberalizării va solicita de la instituțiile financiare de peste hotare extrasul din cont care confirmă existența în cont la

sfârșitul zilei de 15 aprilie 2017 a mijloacelor bănești liberalizate.

g) la liberalizarea mijloacelor bănești cu depunerea acestora pe contul bancar (conturile bancare), subiectul liberalizării achită la bugetul de stat prin intermediul instituției financiare o taxă în mărime de 2% suma mijloacelor bănești liberalizate sau echivalentul acestuia în valută străină. Pentru liberalizarea mijloacelor bănești aflate în afara țării subiectul liberalizării achită la bugetul de stat prin intermediul instituției financiare din Republica Moldova o taxă în mărime de 2% suma mijloacelor bănești liberalizate sau echivalentul acestuia în valută străină.
[...]

Articolul 2. Noțiuni utilizate

În scopul prezentei legi, se utilizează următoarele noțiuni: [...]

mijloace bănești – monedă națională sau valută străină, sub formă de numerar sau de depuneri în instituții financiare atât din țară, cât și de peste hotare;

Obiecții:

Deși autorul califică liberalizarea capitalului drept „oportunitate unică de a scoate din anonimat mijloacele bănești” care vor putea fi astfel incluse „în circuitul economic legal”, achitarea taxei de 2% pentru bani puși/ținuți în conturi bancare din țară sau de peste hotare oferă cel mai bun prilej de legalizare a banilor de origine infracțională.

De exemplu, în contextul investigațiilor în derulare în vederea recuperării mijloacelor financiare delapidate din sectorul financiar-bancar, în care nu există deocamdată decizii judecătorești definitive și irevocabile și, având în vedere principiul prezumției nevinovăției, proiectul oferă subiecților investigațiilor oportunitatea, cu adevărat unică, de a legaliza mijloacele financiare delapidate, introducându-le în conturile din instituțiile financiare din țară sau de peste hotare sau, pur și simplu de a declara conturile de peste hotare în care se află acești bani și, achitând 2%, vor putea obține liberalizarea acestui capital, devenind proprietari cu acte în regulă.

Dacă în privința liberalizării mijloacelor bănești din țară proiectul prevede expres că subiectul liberalizării urmează să le depună în contul unei instituții financiare până la o dată fixată, atunci în cazul mijloacelor bănești de peste hotare nu este clar specificat că subiectul liberalizării urmează să prezinte un extras dintr-un cont care-i aparține. Or, ipoteza generală a proiectului presupune schimbarea proprietarilor de capital de la cei nominali (proprietari de jure) la beneficiarii lor efectivi (proprietari de facto). Prin urmare, dacă subiectul liberalizării obține și prezintă extrase din conturi de peste hotare aparținând terților, va apărea riscul delapidării mijloacelor financiare din băncile de peste hotare, prin achitarea taxei de 2% în băncile din Republica Moldova. Asemenea ipoteze generează riscuri de corupere, abuz și depășire a atribuțiilor de serviciu a autorităților și lucrătorilor bancari, în special în statele cu un nivel înalt de răspândire a corupției.

Recomandări:

Excluderea pct.1 din alin.(2) al art.7.

Excluderea definiției „mijloacelor bănești” din art.2 al proiectului.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public;
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public.

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - corupere activă
 - dare de mită
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor serviciu
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
 - îmbogățire ilicită
- Legalizarea actelor de:

15. Art.7 alin.(2) pct.3 lit.a)-e), lit.j) și lit.i) și art.2

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează: [...]

3. De către persoanele fizice – pentru valorile mobiliare: [...]

a) subiectul liberalizării pînă la 15 aprilie 2017 prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă, conform anexei nr.2, privind proprietățile de facto ale acestuia sub formă de valori mobiliare, atît din țară, cît și de peste hotare și care intenționează să devină subiect cu drept de proprietate pe numele său;

b) persoanele fizice care sînt proprietari de jure de valori mobiliare, dar nu sînt proprietari de facto ai acestor valori [...], în scopul liberalizării capitalului, pot lua decizia cu privire la transmiterea drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare proprietarilor de facto cu acordul acestora;

c) persoanele specificate la lit.b) încheie contract de vînzare-cumpărare, cu indicarea valorii de procurare. Acordul se autentifică notarial;

d) pentru liberalizarea valorilor mobiliare din afara țării, subiectul liberalizării va prezenta documentele confirmative privind deținerea dreptului de proprietate emise de organele competente din străinătate la care valorile mobiliare au fost înregistrate;

e) [...] La cerere se anexează [...] documentele ce confirmă înregistrarea obiectului liberalizării pe numele proprietarului de jure al valorilor mobiliare. [...];

i) persoana ce liberalizează capitalul, la efectuarea operațiunilor de transmitere a dreptului de proprietate, prezintă [...] copia de pe acordul de liberalizare, indicat la lit.c) [...];

j) pentru bunurile mobiliare aflate peste hotarele Republicii Moldova subiectii liberalizării achită o taxă în mărime de 2,0% din valoarea declarată.

Articolul 2. Noțiuni utilizate

În scopul prezentei legi, se utilizează următoarele noțiuni: [...]

proprietar nominal – persoană fizică care este deținătoare de jure de capital, dar care nu este deținătoare de facto a acestuia; [...]

Obiecții:

Art.7 alin.(2) pct.3 se referă la liberalizarea valorilor mobiliare, iar lit.b)-d) și j) reglementează relațiile dintre proprietarul nominal și beneficiarul efectiv al acestora, care urmărește liberalizarea lor.

Art.2 conține definiția: „*proprietar nominal – persoană fizică care este deținătoare de jure de capital, dar care nu este deținătoare de facto a acestuia*”. Cu toate acestea, în pct.3 din alin.(2) al art.7 proiectul operează cu noțiunile de „*persoanele fizice care sînt proprietari de jure de valori mobiliare*” la lit.b) și „*proprietarului de jure al valorilor mobiliare*” la lit.e), generând astfel confuzii de interpretare.

Art.7 alin.(2) pct.3 lit.b) prescrie anumite discreții exclusive proprietarilor nominali de valori mobiliare, deși nu sînt subiecți ai liberalizării. Subiecții liberalizării sunt beneficiarii efectivi, supra-numiți de proiect „*proprietari de facto*”. Astfel, art.7 alin.(2) pct.3 lit.b) prevede că: „*persoanele fizice care sînt proprietari de jure de valori mobiliare, dar nu sînt proprietari de facto ai acestor valori [...] pot lua decizia cu privire la transmiterea drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare proprietarilor de facto cu acordul acestora*”. Potrivit lit.a) din pct.3 alin.(2) al art.7, inițiator al liberalizării valorilor mobiliare este subiectul liberalizării, adică beneficiarul efectiv, care depune o cerere prealabilă la organele fiscale. Nu este clar de ce la următoarea etapă a procedurii, prevăzută la lit.b), proprietarul nominal ia decizia cu privire la transmiterea drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare beneficiarilor efectivi cu acordul

acestora. Urmând logica proiectului, situația ar trebui să fie inversă.

Acordul proprietarului nominal este cu siguranță important, iar potrivit altor norme din proiect acesta se confirmă inclusiv notarial. Totuși, inițiativa proprietarului nominal și pasivitatea beneficiarului efectiv prevăzute la lit.b) sunt stranii. Asemenea formulări lasă loc de interpretări abuzive pentru speculații pe piața valorilor mobiliare, care ar permite trecerea dreptului de proprietate dintre deținătorii reali de valori mobiliare, în condiții avantajoase și cu eludarea cadrului legal pertinent desfășurării unor asemenea tranzacții în regim normal.

Lit.b) pct.3 alin.(2) din art.7 prevede că „*persoanele fizice care sînt proprietari de jure de valori mobiliare, dar nu sînt proprietari de facto ai acestor valori [...], în scopul liberalizării capitalului, pot lua decizia cu privire la transmiterea drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare proprietarilor de facto cu acordul acestora;*”. Sintagma „*cu acordul acestora*” utilizată la lit.b) este ambiguă, nefiind clară nici forma de încheiere a acordului (scrisă sau verbală), nici dacă acesta reprezintă un act juridic unilateral al beneficiarului efectiv (proprietarul de facto) sau un act juridic bilateral exprimat de proprietarul nominal și beneficiarul efectiv. Prevederea admite interpretarea abuzivă că exprimarea acordului poate fi și verbală și/sau că reprezintă exprimarea unilaterală de voință a persoanei care se pretinde beneficiar efectiv. Sub pretextul că este beneficiar efectiv orice persoană poate prezenta la Serviciul Fiscal de Stat propriul acord prin care va avea oportunitatea de a sustrage valori mobiliare de la alte persoane. Asemenea interpretări generează riscuri evidente de fraudă și delapidare a valorilor mobiliare ale altor persoane.

În ceea ce urmează, proiectul utilizează noțiuni diferite cu trimitere la acordul dintre proprietarul nominal și beneficiarul efectiv al valorilor mobiliare în vederea liberalizării lor, generând noi confuzii. Astfel, la lit.b) și lit.c) este utilizată sintagma „*acordul*”, tot la lit.c) se menționează și „*contract de vânzare-cumpărare*” iar la lit.e) se folosește sintagma „*acordul de liberalizare*” și nu este clar câte tipuri de documente se au în vedere, lăsând spațiu pentru speculații și interpretări diferite.

Lit.c) prevede că „*Acordul se autentifică notarial*”, însă, după cum s-a explicat mai sus, din proiect nu rezultă univoc forma acestui acord și nici subiectul/subiecții care trebuie să se prezinte la notar pentru autentificarea acordului: doar pretinsul proprietar de facto sau acesta împreună cu proprietarul nominal? Aceste prevederi vor favoriza acte de corupere și abuz din partea notarilor, pentru a obține o interpretare favorabilă a noțiunii de acord, în funcție de interes.

Lit.i) conține o prevedere stranie, care implică faptul că subiectul liberalizării nu este cel căruia se transmite dreptul de proprietate asupra valorilor mobiliare, dar persoană care transmite dreptul de proprietate: „*persoana ce liberalizează capitalul, la efectuarea operațiunilor de transmitere a dreptului de proprietate, prezintă [...] copia de pe acordul de liberalizare [...]*”. Aparent, scopul proiectului este exact invers: legalizarea transmiterii capitalului către subiectul liberalizării, nu de către acesta altcuiva. Chiar și la lit.a) se spune „*subiectul liberalizării [...] prezintă [...] o declarație prealabilă [...], privind proprietățile de facto ale acestuia sub formă de valori mobiliare, [...] și care intenționează să devină subiect cu drept de proprietate pe numele său*”. Prin urmare, nu este clar ce urmărește de fapt sintagma de la lit.i) care prevede modalitățile ulterioare de transmitere a dreptului de proprietate asupra valorilor mobiliare de către subiectul liberalizării și creează suspiciuni că scopul nu este liberalizarea valorilor mobiliare, ci posibilitatea manipulării pe piața valorilor mobiliare cu valoarea acestora, derogând de la rigorile aplicabile în regim normal.

Recomandări:

Excluderea pct.3 din alin.(2) al art.7.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - escrocherie
 - luare de mită
 - dare de mită
 - abuz de serviciu
- Legalizarea actelor de:
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului

	responsabile/subiectului la care se referă prevederea	- îmbogățire ilicită
16.	<p>Art.7 alin.(2) pct.3 lit.c), lit.e)-g) și lit.j)</p> <p>Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului</p> <p>(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:</p> <p>3. <i>De către persoanele fizice – pentru valorile mobiliare:</i> [...]</p> <p>c) persoanele specificate la lit.b) încheie contract de vânzare-cumpărare, <u>cu indicarea valorii de procurare.</u> [...]</p> <p>e) [...] <u>Declararea valorii capitalului liberalizat se efectuează la valoarea de piață estimativă a valorilor mobiliare, determinată în conformitate cu legislația în vigoare.</u> Cererea se completează în două exemplare [...] La cerere se anexează [...] <u>certificatul de estimare a valorilor mobiliare</u> [...];</p> <p>f) subiectul liberalizării capitalului <u>achită taxa de liberalizare în mărime de 2% din diferența dintre valoarea declarată anterior și valoarea tranzacției indicată la lit.c).</u> [...]</p> <p>g) <u>prin derogare de la prevederile legislației privind piața de capital și pieței bancare, după depunerea cererii cu privire la liberalizare la Serviciul Fiscal de Stat, persoanele ce liberalizează capitalul sînt în drept să efectueze operațiunile de transmitere a dreptului de proprietate asupra valorilor mobiliare la valoarea de procurare, prin operarea modificărilor în registrul deținătorilor valorilor mobiliare sau prin efectuarea tranzacției la Bursa de Valori, inclusiv prin efectuarea tranzacțiilor directe, în conformitate cu regulile bursiere și cu actele normative ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare sau prin operarea modificărilor în registrul deținătorilor de valori mobiliare ale băncii și deținătorii nominali;</u> [...]</p> <p>j) <u>pentru bunurile mobiliare aflate peste hotarele Republicii Moldova subiecții liberalizării achită o taxă în mărime de 2,0% din valoarea declarată.</u></p>	
	<p>Obiecții:</p> <p>Art.7 alin.(2) pct.3 din proiect prevede procedura liberalizării valorilor mobiliare. Proiectul nu reglementează proceduri clare de stabilire a sumei din care se achită taxa de liberalizare de 2%, întrucât operează cu trei indicatori diferiți în baza cărora este determinat prețul valorilor mobiliare:</p> <ol style="list-style-type: none"> lit.c) și f) menționează „<i>valoarea de procurare</i>”, indicată în contractul de vânzare-cumpărare încheiat între proprietarul nominal (de jure) și beneficiarul efectiv (proprietarul de facto), lit.e) menționează „<i>valoarea de piață</i>”, stabilită în baza unor estimări făcute conform legislației în vigoare, de la care, surprinzător, în lit.g) se face derogare; lit.f) și g) se referă la „<i>valoarea declarată anterior</i>”, nefiind clar în ce condiții se stabilește aceasta. <p>În art.7 alin.(2) lit.f) proiectul prevede achitarea taxei de liberalizare „<i>în mărime de 2% din diferența dintre valoarea declarată anterior și valoarea tranzacției</i>”, adică a contractului de vânzare-cumpărare încheiat între proprietarii de jure și de facto. Nu este clar care este scopul determinării valorii de piață conform lit.e), dacă statul nu va profita de pe urma încasării unei taxe proporționale valorii de piață reale a valorilor mobiliare.</p> <p>Modalitățile de apreciere a prețului valorilor mobiliare în procesul de liberalizare pot fi aplicate în mod discreționar de către subiecții liberalizării, întrucât conform lit.g) operațiunile de transmitere a dreptului de proprietate vor fi efectuate „<i>prin derogare de la prevederile legislației privind piața de capital și pieței bancare</i>”. Or, anume cadrul legal de la care se face derogare la lit.g) stabilește expres modalitatea obiectivă detaliată de formare a prețurilor valorilor mobiliare.</p> <p>Având în vedere că operațiunile de transmitere a dreptului de proprietate asupra valorilor mobiliare vor fi efectuate prin derogare de la legislația în vigoare, scopul real al normei ar putea fi transmiterea</p>	

valorilor mobiliare persoanelor cointeresate, achitând o taxă minimă de liberalizare și/sau stabilirea unor prețuri prin care pot fi efectuate tranzacții ulterioare cu manipularea prețurilor pe piață a valorilor mobiliare.

În condițiile proiectului de lipsă a unor proceduri clare, prețul transmiterii valorilor mobiliare poate fi ușor manipulat. Astfel, proiectul permite alegerea celei mai convenabile „*valori de procurare*” a valorilor mobiliare, indiferent de prețul de piață real. Cadrul legal existent nu operează cu noțiuni precum „*valoarea de piață estimativă*” și „*certificatul de estimare*” prevăzute la lit.e). Legea nr.171/2012 privind piața de capital, Regulamentul privind circulația valorilor mobiliare pe piața de capital aprobat prin Hotărârea CNPF nr.14/5 din 31.03.2016 și alte acte prevăd procedura de evaluare a valorilor mobiliare de către un evaluator independent, cu prezentarea la final a raportului de evaluare. Or, exact de la aceste reglementări se face derogare la lit.g).

Utilizarea noțiunii de „*valoare declarată anterior*”, la fel, prezintă riscuri majore. Valorile mobiliare pot face obiectul multiplelor tranzacții, iar ca valoare/preț anterior poate fi considerat oricare dintre prețurile la care au fost vândute în trecut respectivele valori mobiliare. Prin urmare, la calcularea taxei de 2% din valoarea declarată anterior (oricare valoare) și valoarea stabilită în cadrul tranzacției dintre beneficiarul efectiv și proprietarul nominal (oricare ar stabili-o, aceasta nefiind legată de o estimare reală și obiectivă) va fi posibilă manipularea celor două valori dintre care se face diferența pentru a putea determina cel mai mic quantum. Spre exemplu, dacă prețul stabilit în tranzacția dintre proprietarii de jure și de facto va fi mai mare decât oricare dintre prețurile anterioare la care au fost vreodată tranzacționate valorile mobiliare supuse liberalizării, diferența dintre aceste prețuri poate avea și o valoare negativă, din care nu se va putea deduce nici o taxă de liberalizare.

Pe lângă faptul că proiectul admite stabilirea prețului valorilor mobiliare prin derogare de la legislația în vigoare, lit.g) oferă persoanelor, care au liberalizat valori mobiliare, posibilitatea perfect legală de a tranzacționa ulterior pe piața valorilor mobiliare prin derogare de la prevederile legale aplicabile în regim obișnuit (la valori/prețuri de procurare, prin operarea modificărilor în registrul deținătorilor valorilor mobiliare, prin efectuarea tranzacțiilor la bursa de valori, prin efectuarea tranzacțiilor directe sau prin operarea modificărilor în registrul deținătorilor de valori mobiliare ale băncii).

Cât privește liberalizarea valorilor mobiliare aflate peste hotare, proiectul prevede la lit.j) din pct.3 alin.(2) din art.7 că „*subiecții liberalizării achită o taxă în mărime de 2,0% din valoarea declarată*”. Această prevedere permite o discreție absolută în stabilirea oricărei valori și creează premise pentru achitarea taxei de liberalizare în orice quantum dorit de subiectul liberalizării sau a efectuării unor manipulări pe piața internațională a valorilor mobiliare.

Pct.3 din alin.(2) al art.7 se referă la liberalizarea valorilor mobile, motiv din care literele de la acest punct ar trebui să se refere la acest subiect. Însă lit.j) se referă la „*bunuri mobiliare*”, categorie confuză care, dacă se interpretează ca „*bunuri mobile*” devine mult mai largă decât „*valori mobiliare*”. Mai grav decât atât, lit.j) stabilește că „*pentru bunurile mobiliare aflate peste hotarele Republicii Moldova subiecții liberalizării achită o taxă în mărime de 2,0% din valoarea declarată*”. Această prevedere, care dacă pe lângă valorile mobiliare de peste hotare, se referă și la orice alte bunuri mobile de peste hotare, face posibilă liberalizarea prin simpla declarare a lor cu achitarea taxei de 2% pentru liberalizare. Iar achitarea taxei de liberalizare constituie, conform art.8, încheierea procesului de liberalizare și formalizare a dreptului de proprietate. Or, acest lucru oferă oportunități periculoase de delapidare a bunurilor mobile de peste hotare aparținând, eventual, terților.

Dat fiind caracterul ambiguu și interpretabil al prevederilor menționate, proiectul deține un potențial puternic de favorizare a actelor de corupere a angajaților fiscali de către subiecții liberalizării pentru a beneficia de interpretările cele mai convenabile a procedurii și a taxei aferente de liberalizare a valorilor mobiliare, legalizând totodată eventualele abuzuri, favoritism și conflicte de interese din partea acestor funcționari, deoarece organul de urmărire penală nu va fi în stare să determine cu exactitate în ce mod legea a prescris exercitarea atribuțiilor ce le revin în procesul liberalizării.

Recomandări:

Excluderea pct.3 din alin.(2) al art.7.

	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacune de drept • Utilizarea neuniformă a termenilor • Norme irealizabile • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - escrocherie - corupere pasivă - corupere activă • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
17.	<p>Art.7 alin.(2) pct.3 lit.c)-e), lit.i) și lit.j)</p> <p>Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului</p> <p>(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:</p> <p>3. De către persoanele fizice – pentru valorile mobiliare: [...]</p> <p>c) persoanele specificate la lit.b) încheie contract de vânzare-cumpărare, cu indicarea valorii de procurare. <u>Acordul se autentifică notarial;</u></p> <p>d) pentru liberalizarea valorilor mobiliare din afara țării, <u>subiectul liberalizării va prezenta documentele confirmative privind deținerea dreptului de proprietate emise de organele competente din străinătate la care valorile mobiliare au fost înregistrate;</u></p> <p>e) subiectul liberalizării capitalului depune la Serviciul Fiscal de Stat cerere cu privire la liberalizarea capitalului, conform anexei nr.3 [...]. <u>Cererea se completează în două exemplare: unul – pentru Serviciul Fiscal de Stat, altul – pentru subiectul liberalizării. La cerere se anexează ordinul de plată, ce confirmă achitarea taxei de liberalizare, acordul de liberalizare, certificatul de estimare a valorilor mobiliare, documentele ce confirmă înregistrarea obiectului liberalizării pe numele proprietarului de jure al valorilor mobiliare. Cererea se consideră înregistrată din momentul aplicării ștampilei Serviciului Fiscal de Stat pe ambele exemplare;</u></p> <p>i) persoana ce liberalizează capitalul, la efectuarea operațiunilor de transmitere a dreptului de proprietate, prezintă deținătorului de registru sau companiei de brokeri copia de pe ordinul de plată, ce confirmă achitarea taxei de liberalizare, <u>copia de pe cererea cu privire la liberalizarea capitalului, depusă la Serviciul Fiscal de Stat, copia de pe acordul de liberalizare, indicat la lit.c), și copia de pe certificatul de estimare a valorilor mobiliare;</u></p> <p>j) pentru <u>bunurile mobiliare</u> aflate peste hotarele Republicii Moldova subiecții liberalizării achită o taxă în mărime de 2,0% din valoarea declarată.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Lit.c) pct.3 alin.(2) din art.7 prevede: „persoanele specificate la lit.b) încheie contract de vânzare-cumpărare, cu indicarea valorii de procurare. Acordul se autentifică notarial”. După cum s-a menționat în obiecția prezentată la pct.15 din acest tabel, nu este clar dacă este vorba despre un acord unilateral, bilateral indicat și la lit.b) sau despre contractul de la lit.c). Nici obiectul și nici procedura autentificării notariale nu este clară pentru notari, nu se prevăd nici un fel de documente confirmative pe care notarul ar trebui să le verifice în procesul autentificării acordului.</p> <p>Lit.e) pct.3 alin.(2) din art.7 prevede procedura depunerii cererii: „subiectul liberalizării capitalului depune la Serviciul Fiscal de Stat cerere cu privire la liberalizarea capitalului, conform anexei nr.3 [...]. La cerere se anexează ordinul de plată, ce confirmă achitarea taxei de liberalizare, acordul de liberalizare, certificatul de estimare a valorilor mobiliare, documentele ce confirmă înregistrarea obiectului liberalizării</p>	

pe numele proprietarului de jure al valorilor mobiliare”.

Procedura de liberalizare a valorilor mobiliare nu prevede temeieri de refuz din partea Serviciului Fiscal de Stat a înregistrării cererii cu privire la liberalizare, spre exemplu, în cazul în care la cererea de liberalizare nu sunt anexate toate documentele confirmative enumerate. În lista documentelor care trebuie să însoțească cererea de liberalizare este menționat „acordul de liberalizare”, despre care nu se știe cu exactitate din contextul proiectului dacă este un act unilateral al persoanei sau un act bilateral al proprietarilor de jure și de facto care se autentifică notarial. Astfel, oricine ar putea să liberalizeze valori mobiliare, indiferent de proveniența acestora, acordul așa-zisului proprietar nominal (dacă subiectul liberalizării, notarul și funcționarul fiscal interpretează că acordul este un act unilateral) și metodele prin care au fost obținute, având înțelegerea că Serviciul Fiscal nu poate refuza înregistrarea cererii de liberalizare.

Această prevedere nu stabilește exact termenul-limită pentru depunerea cererii cu privire la liberalizare, ceea ce va permite ca persoana care nu este proprietar de facto dar intenționează să însușească valorile mobiliare ale unui terț să depună declarația prealabilă pînă la 15 aprilie 2017 iar cererea cu documentele confirmative, inclusiv prezentate în baza interpretării convenabile, să o prezinte ulterior.

Lit.e) pct.3 alin.(2) din art.7 prevede că la cererea cu privire la liberalizare se anexează, între alte documente, certificatul de estimare a valorilor mobiliare. Potrivit Legii nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, procesul de determinare a valorii obiectului evaluării se finisează cu întocmirea unui raport de evaluare. Prin urmare, documentul care ar putea confirma estimarea valorilor mobiliare poate fi doar raportul și nicidecum certificatul de estimare a valorilor mobiliare. În acest context, apare riscul întocmirii unor certificate ilegale în care va fi indicată valoarea convenabilă proprietarului de facto al valorilor mobiliare în vederea achitării unei taxe de liberalizare mai mici.

Lit.d) și lit.j) pct.3 alin.(2) din art.7 care prevede liberalizarea valorilor mobiliare de peste hotare permite interpretări abuzive în favoarea subiectului liberalizării. Prevederea nu este corelată cu cererea cu privire la liberalizarea capitalului prevăzută la lit.e), respectiv nu este instituit un termen de prezentare a documentelor confirmative privind deținerea dreptului de proprietate. Lit.d) nu prevede verificarea veridicității documentelor confirmative privind deținerea dreptului de proprietate emise de organele competente din străinătate la care au fost înregistrate valorile mobiliare, ceea ce nu va exclude posibilitatea prezentării documentelor falsificate, liberalizând valori mobiliare din afara țării în mod arbitrar. Totodată, luând în considerare faptul că lit.d) și lit.j) nu este expres corelată cu procedura depunerii cererii expuse la lit.e), se creează impresia că pentru liberalizarea valorilor mobiliare din afara țării nu este nevoie de prezentarea documentelor confirmative indicate la lit.e) (ex. acordul de liberalizare, documentele ce confirmă înregistrarea obiectului liberalizării pe numele proprietarului nominal/de jure al valorilor mobiliare), fiind necesare doar documente neautentificate. Subiecții liberalizării ar putea fi tentați să recurgă la coruperea agenților publici din cadrul Serviciului Fiscal de Stat pentru a liberaliza valorilor de peste hotare care nu le aparțin în baza unor documente care nu atestă incontestabil proprietatea acestora asupra valorilor mobiliare.

Conform prevederilor art.7 alin.(2) pct.3 lit.e) cererea se consideră înregistrată din momentul aplicării ștampilei Serviciului Fiscal de Stat. Lit.i) însă nu specifică necesitatea prezentării copiei de pe cererea înregistrată pe care s-a aplicat ștampila. Astfel, transmiterea dreptului de proprietate poate fi făcut prin prezentarea deținătorului de registru sau companiei de brokeri a unei copii de pe cererea de liberalizare care nu a fost înregistrată și ștampilată la Serviciul Fiscal de Stat și la care nu au fost anexate documentele confirmative prevăzute la lit.e). Ipoteza descrisă va permite – în cadru legal – delapidarea valorilor mobiliare aparținând terților, încurajând coruperea registratorilor și a brokerilor care nu vor putea fi sancționați pentru abuz și depășirea atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea prevederii permite asemenea interpretări.

Recomandări:

Excluderea pct.3 din alin.(2) al art.7.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - escrocherie

	<ul style="list-style-type: none"> • Prejudicierea intereselor contrar interesului public • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa unor termene concrete / termene nejustificate / prelungirea nejustificată a termenilor • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) • Utilizarea neuniformă a termenilor • Concurența normelor de drept • Prevederi discriminatorii 	<ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - luare de mită - corupere activă - dare de mită • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului
18.	<p>Art.7 alin.(2) pct.4 lit.b)-c) și lit.g)</p> <p>Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului</p> <p>(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:</p> <p><i>4. De către persoanele fizice – pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale: [...]</i></p> <p>b) proprietarii nominali ai cotelor-părți în capitalul social al societății comerciale pot întreprinde acțiuni de <u>rambursare a cotelor-părți proprietarilor de facto. Proprietarii nominali coordonează cu proprietarii de facto rambursarea cotelor-părți ce le aparțin altor participanți care au drept preferențial de cumpărare;</u></p> <p>c) <u>subiecții specificați la lit.b), pentru modificarea subiectului dreptului de proprietate asupra cotei-părți în capitalul social al societății comerciale, încheie contract de vânzare-cumpărare, cu indicarea valorii tranzacției. Contractul se autentifică notarial; [...]</u></p> <p>g) <u>persoana care liberalizează capitalul achită taxa de liberalizare în mărime de 2% din diferența dintre valoarea declarată anterior și valoarea tranzacției conform lit.c) sau valoarea tranzacției în urma căreia obiectul liberalizării a fost înregistrat pe numele proprietarului nominal al cotelor-părți. [...]</u></p> <p>Obiecții:</p> <p>Art.7 alin.(2) pct.4 se referă la procedura liberalizării cotelor-părți în capitalul societăților comerciale de o manieră foarte similară procedurii de liberalizare a valorilor mobiliare, prevăzute la pct.3. Prin urmare, obiecțiile și recomandările expuse la pct.15-17 din acest tabel se aplică în mod corespunzător și pentru procedura liberalizării cotelor-părți în capitalului societăților comerciale.</p> <p>Lit.b) prevede discreția proprietarului nominal de a „întreprinde acțiuni de rambursare a cotelor-părți proprietarilor de facto”. Nu este clar de ce. În continuare se prevede că „proprietarii nominali coordonează cu proprietarii de facto rambursarea cotelor-părți ce le aparțin altor participanți care au drept preferențial de cumpărare”. Legislația civilă prevede dreptul prioritar al altor coproprietari de cote-părți în capitalul societății comerciale de a cumpăra cotele înstrăinate. Aceștia se presupune că tot sînt proprietari de facto. Prin urmare, nu este clar cu cine coordonează proprietarul nominal rambursarea celorlalți coproprietari de cote-părți: cu subiectul liberalizării beneficiar-efectiv al cotei supuse liberalizării sau cu ceilalți coproprietari care la fel sînt proprietari de jure și de facto a cotelor lor? Confuzia creată va permite interpretări care vor admite înstrăinarea cotelor-părți către persoane care se pretind, dar nu sînt beneficiari efectivi, cu eludarea prevederii legale de respectare a dreptului de preemțiune de cumpărare a cotelor-părți înstrăinate, sub pretextul că înstrăinarea urmărește liberalizarea capitalului. În mod normal, coproprietarul care înstrăinează cota sa parte ar trebui să coordoneze eventuala înstrăinare și rambursarea celorlalți coproprietari de cote-părți în capitalul societății comerciale cu aceștia și nu cu un eventual cumpărător care, dorind eschivarea de la respectarea dreptului de preemțiune la cumpărare a celorlalți coproprietari se poate pretinde beneficiar</p>	

efectiv al cotei-părți pe care dorește să o achiziționeze de fapt. Or, proiectul nu prevede nici un act de verificare la depunerea cererii de liberalizare la Serviciul Fiscal de Stat.

Lit.c) prevede încheierea unui contract de vânzare-cumpărare între „subiecții specificați la lit.b)”. Lit.b) specifică 3 tipuri de subiecți: proprietari nominali, proprietari de facto, alți participanți (se presupune că aceștia sînt alți coproprietari cu drept preferențial de cumpărare a cotelor-părți în cazul înstrăinării lor, care sînt și proprietari de facto ai propriilor cote). În acest sens, devine incert între cine urmează a fi încheiat contractul de vânzare-cumpărare: între toate 3 categorii posibile de subiecți, sau doar dintre 2 din aceste categorii? Pentru notarul care urmează să autentifice acest contract nu este clar nici cine sunt părțile exacte, nici care sunt documentele confirmative pe care trebuie să le prezinte.

Lit.g) prevede modalitatea de calculare a taxei de liberalizare de 2% din diferența între valoarea declarată anterior (a se vedea următoarea obiecție din tabel) și „valoarea tranzacției conform lit.c) sau valoarea tranzacției în urma căreia obiectul liberalizării a fost înregistrat pe numele proprietarului nominal al cotelor-părți”. Nu este clar ce se are în vedere, deoarece lit.c) presupune o singură tranzacție – cea în urma căreia cota-parte supusă liberalizării se înregistrează pe numele proprietarului.

Or, în cazurile descrise mai sus, există riscul ca persoanele interesate să corupă atât angajații fiscali, cât și notarii pentru a beneficia de cele mai convenabile interpretări ale normelor prenotate, iar abuzurile, depășirile și conflictele de interese admise de aceștia în acest proces fiind dificil sau chiar imposibil de investigat, deoarece nu va fi clară modalitatea legală de exercitare a atribuțiilor lor în procesul liberalizării.

Recomandări:

Excluderea pct.4 din alin.(2) al art.7.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - escrocherie
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - corupere activă
 - dare de mită
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului

19. Art.7 alin.(2) pct.4 lit.d)-f) și lit.g)

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează:

4. De către persoanele fizice – pentru cotele-părți în capitalul social al societății comerciale: [...]

d) după autentificarea notarială a contractului de vânzare-cumpărare, subiectul liberalizării se adresează Camerei Înregistrării de Stat pentru operarea modificărilor în documentele de constituire, cu anexarea contractului de vânzare-cumpărare autentificat notarial;

e) pentru liberalizarea cotelor-părți în capitalul social al societăților comerciale înregistrate în afara țării, subiectul liberalizării va prezenta documentele confirmative privind deținerea dreptului de proprietate emise de organele competente din străinătate la care au fost înregistrate proprietățile respective;

f) [...] subiectul liberalizării depun 2% la Serviciul Fiscal de Stat cererea cu privire la liberalizarea capitalului, prevăzută în anexa nr.3, cu declararea benevolă a valorii cotei-părți în capitalul

social al societății comerciale, achitînd în prealabil taxa de liberalizare conform lit.g). Cererea se completează în două exemplare: unul – pentru Serviciul Fiscal de Stat, altul – pentru subiectul liberalizării. La cerere se anexează ordinul de plată, ce confirmă achitarea taxei de liberalizare, contractul de vînzare-cumpărare și, după caz, documentele ce confirmă înregistrarea obiectului liberalizării pe numele proprietarului de jure (proprietarului nominal) al cotelor-părți. Cererea se consideră înregistrată din momentul aplicării ștampilei Serviciului Fiscal de Stat pe ambele exemplare;

g) persoana care liberalizează capitalul achită taxa de liberalizare în mărime de 2% din diferența dintre valoarea declarată anterior și valoarea tranzacției conform lit.c) sau valoarea tranzacției în urma căreia obiectul liberalizării a fost înregistrat pe numele proprietarului nominal al cotelor-părți. [...]

Obiecții:

Dat fiind elementele similare ale procedurii, obiecțiile și recomandările de la pct.17 din acest tabel se aplică în mod corespunzător procedurii de înregistrare a dreptului de proprietate și de achitare a taxei de liberalizare prevăzute la pct.4 lit.d)-f) pentru cotele-părți din capitalul societăților comerciale.

Lit.d) pct.4 alin.(2) din art.7 prevede înregistrarea dreptului de proprietate asupra cotelor-părți a subiectului liberalizării la Camera Înregistrării de Stat, în urma prezentării contractului de vînzare-cumpărare autentificat notarial – contract care, după cum s-a arătat în obiecția de la pct.18 din tabel poate fi încheiat de părți care nu sunt foarte clare, fiind posibilă eludarea prevederilor speciale din legislația civilă de respectare a dreptului de preemțiune la cumpărare a celorlalți coproprietari de cote-părți în capitalul societăților comerciale.

Lit.e) prevede că pentru liberalizarea cotelor-părți în capitalul social al societăților comerciale înregistrate în afara țării, „*subiectul liberalizării va prezenta documentele confirmative privind deținerea dreptului de proprietate emise de organele competente din străinătate la care au fost înregistrate proprietățile respective*”. Normă însă nu stabilește cât de recent trebuie să fie emise documentele confirmative de organele competente de peste hotare și nici obligația verificării autenticității lor. În aceste condiții, se creează premise clare pentru fraude, abuz și delapidare a proprietății sub forma cotelor-părți din societățile comerciale de peste hotare, precum și de corupere a angajaților fiscali, pentru asigurarea celei mai convenabile interpretări a acestor prevederi.

Lit.f) prevede că subiectul liberalizării depune (adică, achită) „*2% la Serviciul Fiscal de Stat; cererea cu privire la liberalizarea capitalului [...] cu declararea benevolă a valorii cotei-părți în capitalul social al societății comerciale, achitînd în prealabil taxa de liberalizare conform lit.g)*”. Nu este clar din ce moment se consideră achitată taxa de liberalizare și după ce criteriu este aceasta calculată: conform valorii benevol declarate (adică, a oricărei valori pe care o dorește subiectul liberalizării, inclusiv o valoare neînsemnată pentru a plăti o taxă cât mai mică pentru liberalizare), sau conform metodei de calcul a taxei prevăzute la lit.g)?

Lit.g), la rîndul său, prevede că taxa de liberalizare de 2% care se plătește se calculează „*din diferența dintre valoarea declarată anterior și valoarea tranzacției conform lit.c) sau valoarea tranzacției în urma căreia obiectul liberalizării a fost înregistrat pe numele proprietarului nominal al cotelor-părți*”. Reieșind din faptul că valoarea capitalului social poate fi modificat în dependență de situația economică prin care a trecut societatea comercială, devine incert la care perioadă anterioară se referă prevederea proiectului prin utilizarea sintagmei „*valoarea declarată anterior*”. Iar, după cum s-a arătat în obiecțiile formulate în pct.18 din tabel, la lit.c) se presupune încheierea unei singure tranzacții, iar alternativa la alegerea valorii cotelor-părți liberalizate cu referire la mai multe tranzacții generează confuzii evidente la calcularea taxei. Subiectul liberalizării va putea declara orice valoare din orice perioadă anterioară convenabilă, astfel încât să achite taxa de liberalizare cât mai mică posibilă. Iar dacă valoarea tranzacției va fi mai mare decât valoarea declarată anterior, atunci diferența va fi negativă, subiectul liberalizării fiind scutit de achitarea oricărei taxe.

Lit.f) mai prevede că la cererea de liberalizare depusă la Serviciului Fiscal de Stat „*se anexează [...] contractul de vînzare-cumpărare și, după caz, documentele ce confirmă înregistrarea obiectului*

liberalizării pe numele proprietarului de jure (proprietarului nominal) al cotelor-părți.” Nu este clar în ce caz la cerere se va anexa documentul ce atestă înregistrarea cotei-părți în capitalul societății comerciale și în ce caz acesta nu se anexează. Odată ce nu există un temei în baza căruia Serviciul Fiscal de Stat ar putea refuza cererea cu privire la liberalizare, iar subiectul liberalizării are discreția de a nu prezenta unele documente confirmative, există riscul preluării frauduloase a cotelor din capitalului social al oricărei întreprinderi, inclusiv celor în care statul deține cotă-parte, fiind afectat interesul public.

Ca și în cazul obiecțiilor anterioare, există riscuri ca persoanele interesate să corupă agenții publice din cadrul Serviciului Fiscal de Stat și a celor de la Camera Înregistrării de Stat pentru a beneficia de cele mai convenabile interpretări ale normelor prenotate, iar abuzurile, depășirile și conflictele de interese admise de aceștia în acest proces fiind dificil sau chiar imposibil de investigat, deoarece nu va fi clară modalitatea legală de exercitare a atribuțiilor lor în procesul liberalizării.

Recomandări:

Excluderea pct.4 din alin.(2) al art.7.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - escrocherie
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului

20. Art.7 alin.(2) pct.5, Anexa nr.2, Anexa nr.4 și art.3 alin.(1)

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

(2) Procedura liberalizării capitalului se efectuează după cum urmează: [...]

5. De către persoanele fizice – pentru diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului

a) subiectul liberalizării pînă la 15 aprilie 2017 prezintă Serviciului Fiscal de Stat o declarație prealabilă, conform anexei nr.2, privind capitalul deținut în proprietate care urmează a fi reevaluat potrivit legii;

b) după efectuarea reevaluării capitalului de către un evaluator independent, subiectul liberalizării înregistrează la organele cadastrale rezultatele reevaluării capitalului;

c) subiectul liberalizării depune la Serviciul Fiscal de Stat cererea cu privire la liberalizarea capitalului reevaluat, prevăzută în anexa nr.4, cu declararea valorii reevaluate a capitalului, achitând în prealabil taxa de liberalizare conform lit.d). Cererea se completează în două exemplare: unul – pentru Serviciul Fiscal de Stat, altul – pentru subiectul liberalizării. La cerere se anexează ordinul de plată, ce confirmă achitarea taxei de liberalizare, documentul ce confirmă reevaluarea capitalului. Cererea se consideră înregistrată din momentul aplicării ștampilei Serviciului Fiscal de Stat pe ambele exemplare;

d) persoana care liberalizează capitalul achită taxa de liberalizare în mărime de 2% reieșind din diferențele pozitive rezultate din reevaluarea capitalului.

Anexa nr.2 [...] Declarație prealabilă cu privire la liberalizarea capitalului

[...] În conformitate cu Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, intenționez

liberalizării capitalului.

Tipul capitalului ce urmează a fi liberalizat (bunuri imobiliare, valori mobiliare, cote-părți, mijloace de transport rutier):

Date despre subiectul liberalizării:

Numele, prenumele

Domiciliul subiectului liberalizării

Actul ce confirmă identitatea solicitantului:

numărul de identificare ____nr.____ seria____, eliberat____ data eliberării____

Date despre reprezentantul subiectului liberalizării: [...]

Anexa nr.4 [...]CERERE cu privire la liberalizarea capitalului reevaluat [...]

În conformitate cu Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, solicit înregistrarea actului de liberalizare, prin procedura de reevaluare a capitalului.

Valoarea capitalului reevaluat (lei)

suma în litere și cifre

Date despre persoana fizică care liberalizează capitalul: [...]

Articolul 3. Subiecții liberalizării capitalului și stimulării fiscale

(1) Subiecți ai liberalizării [...] diferențelor pozitive rezultate din reevaluarea capitalului sînt persoanele fizice al căror capital cade sub incidența prezentei legi. [...]

Obiecții:

Pct.5 din alin.(2) al art.7 prevede liberalizarea capitalului în partea ce rezultă din reevaluarea acestuia. Lit.b) din pct.5 prevede că după reevaluarea capitalului de către un evaluator independent, subiectul liberalizării înregistrează "la organele cadastrale rezultatele reevaluării capitalului". Reieșind din mandatul specific al organelor cadastrale de a înregistra doar proprietatea imobiliară, nu este clar de ce în pct.5 nu se operează cu această categorie de bunuri imobile, dar se operează cu noțiunea mai largă de "capital" care poate crea confuzii la aplicare. Astfel, subiecții liberalizării ar putea să se adreseze la organele cadastrale pentru a înregistra alte tipuri de bunuri decât imobiliare pe care le dețin, la valoarea lor reevaluată, iar organele cadastrale, în baza prevederilor proiectului, s-ar vedea nevoite să înregistreze și alte tipuri de active, ceea ce contravine clar prevederilor legislației ce reglementează activitatea acestor organe.

Totodată, dacă în pct.5 al alin.(2) din art.7 se au în vedere doar imobile, devine neclară corelația dintre evaluarea cadastrală a acestora și reevaluarea pe care o va face evaluatorul independent contractat de către subiectul liberalizării. Proiectul operează cu noțiunea de „diferențe pozitive rezultate din reevaluarea capitalului”, nefiind clar care valoare din care urmează a fi scăzută, pentru a determina dacă diferențele sunt pozitive: valoarea estimată de evaluatorul independent din valoarea cadastrală, sau vice-versa. Nefiind clar și care evaluator se consideră independent potrivit proiectului, subiectul liberalizării va putea să prezinte în final organelor cadastrale o valoare mai mică a imobilelor deținute demonstrând că prin scăderea acestei valori din valoarea cadastrală mai mare să obțină o diferență pozitivă. În consecință, conform lit.b) a pct.5 din alin.(2) art.7 din proiect, organele cadastrale vor fi obligate să opereze modificări în evidența pe care o dețin și să atribuie o valoare diminuată imobilelor

subiecților liberalizării, fapt care va afecta mărimea bazei impozabile, va reduce încasările fiscale la bugetul național și va periclita implementarea politicii bugetar fiscale pentru anul 2017.

De asemenea, la lit.a) a pct.5 alin.(2) din art.7 a proiectului se prevede depunerea cererii prealabile de liberalizare a capitalului conform anexei nr.2 din proiect, care nu se referă în mod specific la reevaluarea capitalului aparținând persoanei care urmărește declararea lui la valoare reevaluată. Or, reevaluarea capitalului nu presupune schimbarea titularului proprietății, ci doar a valorii capitalului deținut. Anexa nr.2 este aplicabilă și în cazul procedurilor de liberalizare a altor tipuri de capital (bunuri imobiliare, valori mobiliare, cote-părți, mijloace de transport rutier) care presupun schimbarea titularului proprietății. Dacă atragem atenția la conținutul pct.5 alin.(2) al art.7 din proiect, observăm că acesta nu precizează nicăieri că în procedura de reevaluare a capitalului acesta trebuie să aparțină deja subiectului liberalizării, iar prin utilizarea aceluiași formular de cerere prealabilă ca și în alte cazuri de liberalizare ce presupun schimbarea proprietarului, rezultă că procedura reevaluării capitalului permite delapidarea proprietăților străine cu prilejul unei pretinse reevaluări. Mai mult ca atât, în formularul cererii de liberalizare a capitalului reevaluat, prevăzute în Anexa nr.4 se indică valoarea capitalului reevaluat și date despre persoana care liberalizează capitalul. Formularul nu presupune explicit că subiectul liberalizării care declară valoarea capitalului reevaluat este chiar proprietarul nominal și real. De altfel, nici în art.3 alin.(1) care reglementează subiecții liberalizării nu se stabilește că în cazul diferențelor pozitive a reevaluării capitalului acest capital trebuie să se afle în proprietatea subiectului liberalizării.

Faptul că proiectul nu reglementează separat tipul subiecților liberalizării și relația diferită pe care aceștia o au cu capitalul supus liberalizării – proprietari nominali în cazul reevaluării capitalului propriu și beneficiari efectivi/prorietari de facto în celelalte cazuri prevăzute de proiect – generează confuzii deosebit de periculoase, care vor permite schimbarea proprietății cu prilejul unei pretinse reevaluări a capitalului aparținând de fapt altor persoane.

Pentru a beneficia de aceste interpretări periculoase, dar convenabile persoanelor de rea-credință, aceștia ar deveni cointeresați să săvârșească acte de corupere a angajaților fiscali și cadastrali, care, la rândul lor, nu vor putea fi atrași la răspundere penală pentru eventualele favorizări a persoanelor apropiate, conflicte de interese, abuzuri și depășiri a atribuțiilor de serviciu, deoarece va fi imposibilă interpretarea univocă a modalității de exercitare legală a atribuțiilor lor de serviciu în procesul liberalizării diferențelor pozitive rezultate din reevaluarea capitalului.

Recomandări:

Excluderea pct.5 din alin.(2) al art.7.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - escrocherie
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului

21. Art.7 alin.(4)

Articolul 7. Procedura liberalizării capitalului

[...] (4) Proprietarul de jure al capitalului supus procedurii de liberalizare, care nu este subiect al liberalizării, este scutit de responsabilitatea ce derivă din prevederile prezentei legi, precum și de obligațiile fiscale rezultate din procedura de liberalizare.

Obiecții:

Alin.(4) din art.7 se referă la „proprietarul de jure al capitalului supus procedurii de liberalizare, care nu este subiect al liberalizării”. Conform proiectului, proprietarul de jure, definit ca proprietar nominal în

art.2, într-adevăr, nu este subiect al liberalizării. Precizarea făcută în alin.(4) din art.7 generează confuzia că, în anumite cazuri, proprietarul de jure ar putea totuși să fie subiect al liberalizării. În acest context, a se vedea obiecțiile din pct.15 cu privire la art.7 alin.(2) lit.b) în care proprietarului de jure al valorilor mobiliare i se oferă un rol activ de parcă ar fi el însuși subiect al liberalizării, iar la lit.i) din același punct și alineat al art.7 se prevede transmiterea de către subiectul liberalizării a dreptului de proprietate asupra valorilor mobiliare, de parcă subiect ar fi proprietarul de jure (cel care transmite) și nu beneficiarul efectiv/propietarul de facto căruia i se transmite proprietate în procesul liberalizării.

Alin.(4) din art.7 exonerează de răspundere proprietarul de jure al capitalului supus procedurii de liberalizare, pe când acesta poate fi complice la activitățile infracționale ale beneficiarului efectiv (proprietarului de facto) al capitalului supus liberalizării. În acest context, scutirea de responsabilitate a proprietarului de jure nu este justificată din perspectiva responsabilizării subiectului liberalizării (beneficiarul efectiv sau proprietarul de facto) a cărui active sunt supuse liberalizării și care ar putea rezulta din activități infracționale.

Prevederea poate oferi posibilitatea eschivării de la anumite taxe perfect aplicabile. În cadrul unui contract de vânzare-cumpărare a unui imobil, părțile pot invoca în favoarea lor liberalizarea capitalului pentru a se eschiva de la plata taxelor de stat aplicabile.

Recomandări:

Excluderea alin.(4) al art.7.

Factori de risc:

- Lipsa sancțiunilor clare pentru încălcarea prevederilor din proiect.

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - evaziune fiscală

22. Art.10, art.1 alin.(2), art.5 alin.(2), art.8 alin.(2) și art.15 pct.2

Articolul 10. Garanții oferite subiecților liberalizării capitalului

Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite:

- subiecții liberalizării care au liberalizat capitalul în conformitate cu prezenta lege;
- subiecții stimulării fiscale pentru neachitarea la timp și în mărimea deplină a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și altor plăți la bugetul public național.

Articolul 1. Sfera de reglementare

[...] (2) Prezenta lege stabilește garanțiile prealabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului, în partea ce ține de inviolabilitatea acestui capital și nu poate fi urmărit din partea autorităților publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale.

(3) Prevederile prezentei legi nu se extind asupra capitalului persoanei fizice, cu excepția capitalului persoanei care este subiectul liberalizării.

Articolul 5. Atribuțiile participanților la procesul de liberalizare a capitalului și de stimulare fiscală

[...] (2) [...] Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, alte autorități publice de peste hotare, care își desfășoară activitatea și își execută atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi. [...]

Articolul 8. Încheierea procedurii de liberalizare a capitalului

[...] (2) În urma liberalizării capitalului, subiectul liberalizării, la momentul liberalizării, este scutit de plata impozitului pe venitul sub formă de creștere a capitalului.

Articolul 15. Aplicarea prevederilor prezentei legi

[...] 2. Fată de subiecții liberalizării capitalului și față de capitalul liberalizat în conformitate cu prezenta lege, cu condiția neaparităii circumstanțelor prevăzute la art.1 alin.(3), nu se aplică prevederile următoarelor acte legislative:

- a) art.83, cap.5-9, 11, 12-16 din titlul V al Codului fiscal;
- b) cap.III, V, VII și X ale Codului vamal;
- c) art.28, 30, 35 și 50 din Legea cu privire la sistemul public de asigurări sociale și prevederile respective ale legii cu privire la bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul respectiv;
- d) art.265, 266, 266¹, 287, 287¹, 293, 294, 294¹, 295, 299, 301, 301¹, 302, 304, 319¹, 326, 330, 330¹, 330² din Codul contravențional al Republicii Moldova;

Obiecții:

Art.10 instituie o cerință excesivă statului de a garanta că nu pot fi urmăriți subiecții liberalizării și subiecții stimulării fiscale, pe când în art.1 alin.(2) spune că garanțiile din proiect țin de „*inviolabilitatea acestui capital și nu poate fi urmărit din partea autorităților publice împuternicite a persoanelor ce participă la procesul de liberalizare a capitalului pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale*”. Prin urmare, nu este clar dacă cele două prevederi se contrazic, urmează a fi aplicate alternativ sau complementar.

Art.1 alin.(2) ce se referă la inviolabilitatea capitalului liberalizat prevede temeiul în baza cărua acesta nu poate fi urmărit – pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale, pe când art.10, instituie practic inviolabilitatea subiectului, fără a preciza temeiul pentru care acesta devine inviolabil. Spre exemplu, dacă subiectul liberalizării a săvârșit infracțiuni ulterior sau anterior liberalizării capitalului, fără ca acestea să aibă vreo legătură cu capitalul liberalizat (spre ex.: infracțiunea de omor), atunci, potrivit proiectului: „*Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite: subiecții liberalizării care au liberalizat capitalul în conformitate cu prezenta lege;*”.

În același timp, art.8 alin.(2) prevede scutirea subiectului liberalizării în momentul încheierii liberalizării „*de plata impozitului pe venitul sub formă de creștere a capitalului*”, așa încât nu este clar dacă neurmărirea pentru evitarea plăților fiscale se aplică doar în momentul încheierii liberalizării, iar ulterior, conform art.10, subiectul liberalizării beneficiază de garanții mai largi.

În cazul apariției oricăror dubii, în instanța de judecată, acestea urmează să fie interpretate în folosul inculpatului. Iar inculpatului îi convine, în mod evident, interpretarea că legea (proiectul) îi garantează prin toate autoritățile publice, inclusiv instanțele de judecată, să nu fie sancționat. Astfel, art.10 creează de fapt o imunitate absolută de jurisdicție, pe plan național, iar prin coroborare cu prevederea de la art.5 alin.(2), și pe plan internațional pentru subiecții liberalizării capitalului.

Deși titlul art.10 sugerează că proiectul se referă doar la garanțiile în cazul liberalizării capitalului, conținutul articolului dat conține garanții și pentru stimularea fiscală. În cazul subiecților stimulării fiscale imunitatea jurisdicțională la fel este exagerată, chiar dacă în art.10 se face precizarea că: „*Statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmărite: [...] subiecții stimulării fiscale pentru neachitarea la timp și în mărimea deplină a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și altor plăți la bugetul public național*”.

În lipsa precizării că garanțiile proiectului se aplică doar pentru neachitarea la timp și în mărimea deplină a acelor impozite, taxe, contribuții și alte plăți la bugetul public național pentru care s-a aplicat stimularea fiscală în baza prezentei legi, prevederea poate fi interpretată ca oferind imunitate jurisdicțională fără termen subiecților stimulării fiscale, aceștia fiind practic eliberați în viitor de plata oricăror impozite, taxe, contribuții și alte plăți la bugetul public național.

O asemenea abordare este inacceptabilă, or, statul în persoana autorităților publice garantează supremația legii și ordinea de drept și trebuie să protejeze societatea de fenomene criminale și să nu instituie restricții în activitatea organelor de drept. De fapt, statul ar trebui să acorde garanții și pârghii suficiente organelor de drept în investigarea provenienței bunurilor supuse liberalizării.

Art.17 consacrat punerii în aplicare a legii, enumeră în pct.2 prevederile legislative care nu se aplică

subiecților liberalizării capitalului, stabilind excepția: „cu condiția neaparității circumstanțelor prevăzute la art.1 alin.(3)”. După cum s-a explicat și în obiecțiile prezentate la pct.4 din acest tabel, art.1 alin.(3) nu stabilește nici o circumstanță specială derogatorie, invalidând astfel și excepția de la art.17 pct.2. Totodată, conținutul pct.2 din art.17 la fel conține garanții pentru subiecții legii, limitând de o manieră mult mai concretă domeniile în care nu poate avea loc urmărirea acestora. Cel mai important este că această limitare nu se extinde asupra legislației penale, astfel încât nu afectează la fel de grav atribuțiile organelor de urmărire penală, după cum rezultă din prevederile art.10 și a art.1 alin.(2).

Recomandări:

Reformularea art.10 după cum urmează:

„Articolul 10. Garanțiile subiecților liberalizării capitalului și stimulării fiscale

Subiecții liberalizării capitalului și ai stimulării fiscale nu pot fi urmăriți pentru neachitarea la timp și în mărimea deplină a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și altor plăți la bugetul public național pentru care a fost aplicată liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, în conformitate cu prevederile:

a) art.83, cap.5-9, 11, 12-16 din titlul V al Codului fiscal;

b) cap.III, V, VII și X ale Codului vamal;

c) art.28, 30, 35 și 50 din Legea cu privire la sistemul public de asigurări sociale și prevederile respective ale Legii cu privire la bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul respectiv;

d) art.265, 266, 266¹, 287, 287¹, 293, 294, 294¹, 295, 299, 301, 301¹, 302, 304, 319¹, 326, 330, 330¹, 330² din Codul contravențional al Republicii Moldova.”

Excluderea alin.(2) din art.1, potrivit recomandărilor de la pct.3 din prezentul tabel.

Excluderea alin.(2) din art.5, potrivit recomandărilor de la pct.11 din prezentul tabel.

În cazul acceptării recomandării de reformulare a conținutului art.10 din proiect cu includerea prevederilor prevăzute la pct.2 din art.15, acestea din urmă (pct.2 din art.15) și alin.(2) din art.8 trebuie excluse.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - evaziune fiscală
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni
 - îmbogățire ilicită

23.

Art.13 și art.5

Articolul 13. Contestarea

Subiectul liberalizării capitalului, precum și persoanele prevăzute la art.5 au dreptul să conteste deciziile adoptate și acțiunile întreprinse (inacțiunile) în conformitate cu prezenta lege, în modul stabilit de legislație, inclusiv pe cale judiciară.

Articolul 5. Atribuțiile participanților la procesul de liberalizare a capitalului și de stimulare fiscală

(1) Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Casa Națională de Asigurări Sociale, organele cadastrale, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, Agenția Națională de Integritate, alte instituții și organizații sunt recunoscute în calitate de persoane legate indirect de procesul de liberalizare.

(2) În afară de subiecții liberalizării capitalului și de reprezentanții acestora, participanții la liberalizarea capitalului sunt Banca Națională a Moldovei, instituțiile financiare din Republica Moldova care dețin licența Băncii Naționale a Moldovei (în continuare – instituții financiare), Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, alte autorități publice de peste hotare, care își desfășoară activitatea și își execută atribuțiile în procesul de liberalizare a capitalului conform prevederilor prezentei legi. [...]

Obiecții:

Art.13 nu stabilește nici o procedură sau termene speciale pentru contestarea acțiunilor de liberalizare a capitalului, limitându-se la trimiterea defectuoasă „în conformitate cu prezenta lege, în modul stabilit de legislație, inclusiv pe cale judiciară”.

Subiecții contestării acțiunilor de liberalizare a capitalului sunt „persoanele prevăzute la art.5”. La art.5 sunt menționate preponderent autorități publice, nu persoane. Autoritățile prevăzute la alin.(1) – Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Casa Națională de Asigurări Sociale, organele cadastrale, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, Autoritatea Națională de Integritate – sunt atribuite la categoria „persoane legate indirect de procesul de liberalizare”, pe când cele prevăzute la alin.(2) – Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, alte autorități publice de peste hotare – sunt „participanți la liberalizarea capitalului”, nefiind clar dacă participanții se consideră persoane ce beneficiază de dreptul contestării procesului de liberalizare.

Potrivit art.53 din Constituție și Legii contenciosului administrativ, nr.793/2000, actele administrative pot fi contestate în procedura contenciosului administrativ de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său. Dacă prin legislația în vigoare conform căreia poate fi contestată liberalizarea capitalului se subînțelege legislația contenciosului administrativ, atunci, în condițiile proiectului, aceste proceduri sunt ineficiente. Spre exemplu, cum își vor contesta propriile acțiuni autoritățile implicate în procesul liberalizării capitalului (spre ex.: Serviciul Fiscal de Stat, instituțiile financiare) sau instituțiile cărora proiectul le atribuie rolul de neexercitare a mandatului lor firesc de urmărire a infractorilor și a capitalului criminal? Instituții precum Centrul Național Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne și procuratura au obligația – nu dreptul discreționar – de a urmări infracțiunile și produsul acestora.

Prin urmare, nu este clar dacă incapacitatea de a-și exercita mandatul cu privire la prețiși infractori care și-au liberalizat capitalul va fi tratată ca un drept al lor care le-a fost lezat în procesul liberalizării, sau ca o obligație. Or, procedura contenciosului administrativ nu se referă la lezarea posibilității persoanelor (inclusiv a autorităților) de a-și exercita obligațiile.

Mai mult ca atât, toate legile speciale ce reglementează statutul autorităților menționate prevăd că acestea în activitatea lor se supun doar legii. Având, pe de o parte legi ce le prescriu felul în care să-și exercite mandatul, iar pe de altă parte – legi care instituie derogări de la acest mandat/statut, instanța de contencios administrativ poate refuza acestor autorități cererile de chemare în judecată. Proiectul legii, odată ce va fi adoptat, nu este pasibil de contestare în instanța de contencios administrativ, ci doar în procedura de control al constituționalității, iar autoritățile, mandatul cărora este restrâns prin prevederile proiectului, nu sunt subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale.

Dar, chiar dacă admitem că procedura contenciosului administrativ ar fi cea aplicabilă, autoritățile interesate să conteste liberalizarea capitalului ar trebui să adreseze o cerere prealabilă la organul emitent al actului sau la cel ierarhic superior, în termen de 30 de zile, din momentul comunicării actului, după care cererea prealabilă, la rândul ei la fel se examinează în termen de 30 de zile, după care și contestarea în instanța de contencios administrativ tot în 30 de zile se poate face. La rândul său, instanța de judecată poate examina timp de câteva luni cererea. Astfel, există riscul ca procedura prealabilă să nu fie desfășurată în termenul de liberalizare a capitalului, prevăzut la art.6 din proiect, iar în final va fi prejudiciat interesul public. În condițiile în care proiectul este intenționat a fi aplicat timp de 6 luni, contestarea în procedura generală a contenciosului administrativ este prea puțin utilă.

Proiectul nu prevede nici o posibilitate de contestare a procesului de stimulare fiscală.

	Recomandări: Formularea unei proceduri clare de contestare de către autoritățile publice a procesului liberalizării capitalului și a stimulării fiscale.	
	Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului - îmbogățire ilicită - spălare a banilor proveniți din infracțiuni
24.	Art.15 pct.3 Articolul 15. Aplicarea prevederilor prezentei legi [...] 3. <u>Prevederile alin.(3) nu se aplică veniturilor obținute după 1 ianuarie 2016.</u>	
	Obiecții: <p>Art.15 nu include alineate, ci puncte. Nu este clar dacă este vorba despre o greșeală tehnică și autorul intenționa utilizarea punctelor în calitate de alineate. Astfel, referința la alin.(3) din pct.3 al art.15 fie face trimitere la ea însăși (dacă pct.3 constituie alin.(3) din art.15), fie face trimitere la un alin.(3) care nu există în acest articol. În orice caz, trimiterea la alin.(3) este o normă de trimitere defectuoasă, susceptibilă de interpretări discreționare.</p> <p>Prin urmare, prevederea pct.3 nu este clară, pentru că nu se știe care prevederi din proiect nu se vor aplica veniturilor obținute după 1 ianuarie 2016. Construcția incertă a normei va crea posibilitatea interpretărilor extensive sau chiar abuzive în favoarea subiecților liberalizării capitalului.</p>	
	Recomandări: Clarificarea prevederilor concrete care nu se aplică veniturilor obținute după 1 ianuarie 2016.	
	Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - delapidare a fondurilor și/sau patrimoniului - îmbogățire ilicită

IV. Concluzia expertizei

Proiectul nu a fost în prealabil acceptat de Guvern (condiție stabilită de Constituție), nu au fost respectate rigorile de transparență, iar nota informativă care-l însoțește nu conține argumente suficiente și plauzibile, lipsește argumentarea economico-financiară și analiza impactului de reglementare, nu a fost supus expertizei anticorupție obligatorii de către Centrul Național Anticorupție, înainte de a fi votat în prima lectură.

Reglementările proiectului privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală creează riscul legalizării capitalului obținut din infracțiuni, diminuării încasărilor la bugetul public național, permite scheme de preluare frauduloasă a proprietăților străine, afectează buna-funcționare a Procuraturii, Autorității Naționale de Integritate, Centrului Național Anticorupție, Ministerului Afacerilor Interne, altor autorități cu competențe în domeniul asigurării integrității, prevenirii și combaterii corupției, prevenirii și combaterii spălării banilor, recuperării bunurilor infracționale, inclusiv în procesul investigării fraudei din sectorul financiar-bancar, prezintă pericole de legalizare a activelor aflate sub

sechestru și a celor față de care instanța nu a dispus confiscarea printr-o hotărâre definitivă.

În opinia autorilor raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție, promovarea proiectului în redacția actuală este inoportună datorită caracterului nociv al prevederilor și efectelor care vor fi generate pentru cadrul normativ și instituțional, mediul economic și concurențial, precum și pentru imaginea și reputația autorităților publice și a sectorului financiar-bancar în fața cetățenilor de bună-credință din Republica Moldova, a organismelor internaționale și a altor state cu care Republica Moldova are relații strategice.

În cazul redactării proiectului, identificării motivelor suficiente și plauzibile pentru susținerea beneficiarilor proiectului, fără a crea discriminare fiscală în mediul de afaceri și inechitate socială, proiectul urmează să obțină acceptul Guvernului asupra versiunii revizuite, astfel încât acesta să nu ajungă în situația în care nu reușește formarea bugetului preconizat pentru anul 2017. Având în vedere rigorile constituționale, este neclar dacă un eventual accept al Guvernului înainte de a doua lectură ar fi suficient sau dacă acesta trebuia să existe chiar înainte de prima lectură. Prin urmare, recomandăm retragerea proiectului de către autori și reflectarea ulterioară asupra necesității lui, în contextul implementării Programului de guvernare asumat de Guvern și a angajamentelor internaționale de a lupta împotriva corupției și a spălării banilor.

Dacă vor fi identificate suficiente argumente care vor susține necesitatea implementării unei amnistii de capital și fiscală, proiectul urmează a fi revizuit considerabil. Alternativ, un nou proiect referitor la acest domeniu ar putea fi promovat de Guvern după luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor prezentului raport de expertiză, după epuizarea procedurii de avizare la autoritățile competente, consultarea publică largă și explicarea exactă a:

- categoriilor de beneficiari de bună-credință ai liberalizării capitalului și ai amnistiei fiscale, a circumstanțelor obiective pentru care aceștia au ajuns să dețină capital ce urmează a fi liberalizat și restanțe la bugetul de stat care trebuie amnistiate, astfel încât să se evite discriminarea plătitorilor de impozite și a agenților publici onești;
- avantajelor economice concrete pe care le-ar avea statul în raport cu eventuala pierdere a posibilității încasării anumitor plăți cu caracter fiscal, calculate în baza indicatorilor concreți arătați în secțiunea I.3 a prezentului raport de expertiză;
- garanții exprese și explicite de asigurare a bunei implementări a cadrului legal național și internațional în domeniul asigurării integrității, prevenirii și combaterii corupției, prevenirii și combaterii spălării banilor, precum și a recuperării bunurilor provenite din activități infracționale.

Nota informativă va trebui să conțină fundamentarea economico-financiară și analiza impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător în Republica Moldova.

12 ianuarie 2017

Experti ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Roman Starașciuc, inspector principal
Călin Țepordei, inspector superior

Coordonator al raportului de expertiză anticorupție:
Cristina Țărnă, director adjunct