



CEB.
RJ

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.ELO17/3863 din 12.01.2017

**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))**

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.

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative vine în completarea proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, de aceea a fost examinat în conexiune cu acesta. La fel, constatările prezentului raport urmează a fi avute în vedere complementar constatărilor raportului de expertiză nr.ELO17/3862 din 12.01.2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al 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*”.

Jurisprudența constantă a Curții Constituționale de interpretare a art.131 alin.(4) din Constituție a

scos în evidență neconstituționalitatea mai multor legi adoptate de Parlament cu încălcarea cerințelor acestei prevederi. Pentru mai multe detalii, a se vedea hotărârile nr.6 din 13.03.2014, nr.2 din 28.01.2014 și nr.29 din 22.05.2001.

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 prescrise 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 la pachet cu proiectul 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 aceleași 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.*”

Nota informativă prevede că: „*subiecții declarării pot depune la Autoritatea Națională de Integritate declarațiile de avere și interese personale pentru anul fiscal 2016 incluzând averile liberalizate în conformitate cu prevederile Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, care nu vor fi verificate de către controlori*”. Totodată, nota informativă nu explică nici condițiile ce au impus elaborarea normelor prin care se acordă posibilitate agenților publici care și-au liberalizat capitalurile de a eluda controlul prevăzut de lege, nici efectul social, economic și de altă natură al unor asemenea prevederi, nici nu stabilește vreo referință la reglementări corespondente ale legislației comunitare și a nivelului de compatibilitate a proiectului cu reglementările în cauză.

În cadrul notei informative autorul susține că „*proiectul de lege va avea un impact semnificativ asupra activității agenților economici, care vor putea să-și dezvolte afacerile în Republica Moldova și să contribuie ulterior cu mai multe impozite și taxe la bugetul public național*”. Dar și această afirmație nu pare a fi justificată, or, conform notei informative: „*Având în vedere promovarea stimulării fiscale prin anularea sumelor reflectate în sistemul de evidență [...] se propune ca pentru perioada anterioară anului 2016 organele cu atribuții fiscale să nu efectueze controale al corectitudinii calculării și achitării impozitelor, taxelor, altor plăți, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului*.” Nici o formă de stimulare fiscală nu poate anula obligațiile organelor fiscale de a calcula corectitudinea achitării impozitelor pentru un cerc nedefinit de subiecți.

Luând în considerare cele expuse, nota informativă conține argumente care depășesc considerabil cadrul pretinsei liberalizări a capitalului și a stimulării fiscale, susțin mai curând anarhia fiscală și legalizarea îmbogățirii nejustificate decât beneficiile iluzorii descrise de autori cu privire la un presupus „*impact semnificativ asupra activității agenților economici, care vor putea să-și dezvolte afacerile în Republica Moldova și să contribuie ulterior cu mai multe impozite și taxe la bugetul public național*”.

I.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.

I.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.”*

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

Proiectul promovează interesele persoanelor fizice agenți publici grevați de obligația declarării averilor și intereselor lor personale, care urmăresc liberalizarea capitalului în legătură cu care nu pot să ofere explicații Autorității Naționale de Integritate în procesul verificărilor, precum și interesele antreprenorilor de rea-credință, cu datorii neonorate față de bugetul public național, bugetul asigurărilor sociale și bugetul asigurărilor medicale obligatorii.

Promovarea intereselor private ale acestor categorii de beneficiari nu este justificată în raport cu interesul public de promovare și afirmare în funcțiile publice a agenților publici onești și integri, precum și de susținere și stimulare a plătitorilor buni de impozite statului. Prevederile proiectului contrazic interesului public și din cauza diminuării eficienței autorităților naționale cu competențe în domeniul asigurării integrității, prevenirii și combaterii corupției și spălării banilor, precum și verificări provenienței activelor declarate.

În rezultatul promovării proiectului va fi prejudiciat dreptul legitim al cetățenilor contribuabili de a beneficia de servicii publice oferite în mod onorabil în schimbul impozitelor din care sunt plătite salariile funcționarilor publici.

I.5. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit autorului, scopul proiectul este „ajustarea cadrului legal la conceptul proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimulării fiscale” și acesta este „parte componentă din procesul de liberalizare a capitalului și stimulării fiscale”. Nota informativă stabilește „ajustarea” ca „anularea sumelor 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 întârziere și la amenzile aferente bugetului public național, neachitate la data punerii în aplicare a prezentei legi, inclusiv amânate și eșalonate (reeșalonate) conform legislației în vigoare, cu condiția achitării până la ziua de 21 decembrie 2016 a plăților de bază, se propune ca pentru perioada anterioară anului 2016 organele cu atribuții fiscale să nu efectueze controale ale corectitudinii calculării și achitării impozitelor, taxelor, altor plăți, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului”.

Deși autorul invocă beneficiile liberalizării capitalului și stimulării fiscale pentru societate și agenții economici, principalele prevederi ale proiectului stabilesc interdicția Autorității Naționale de Integritate și a organelor cu atribuții fiscale de a efectua controale asupra averii subiecților Legii privind liberalizarea capitalului și stimulării fiscale, ceea ce contravine politicilor anticorupție, politicilor fiscale și financiar-bancare ale Republicii Moldova.

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; [...]”

Textul proiectului nu corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice și conține formulări lingvistice ambigue în stabilirea atribuțiilor Autorității Naționale de Integritate.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Potrivit art.56 al Constituției *„Devotamentul față de țară este sacru. [...] Cetățenii cărora le sînt încredințate funcții publice [...] răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin.”* Proiectul instituie excepții de la integritatea funcționarilor publici și, în consecință, de la îndeplinirea credincioasă a atribuțiilor ce le revin în calitatea respectivă.

Propunerea de modificare și completare a Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr.133/2016 în mai puțin de 6 luni de la data intrării în vigoare a acesteia încalcă principiul consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice stabilite de art.4 alin.(3) lit.b)

al Legii nr.780/2001.

Prevederile proiectului contravin cadrului normativ privind asigurarea integrității, prevenirea și combaterea corupției și spălării banilor, precum și politicilor anticorupție, politicilor fiscale și financiar-bancare ale Republicii Moldova – Codul Fiscal, 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.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

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

Proiectul conține reglementări ce vor afecta grav activitatea Autorității Naționale de Integritate, Serviciului Fiscal de Stat și a organelor cu atribuții de administrare fiscală, întrucât limitează competențele acestora de a efectua controale și de a verifica proveniența capitalului liberalizat. Or, autorul recurge la măsuri de stimulare a subiecților liberalizării chiar dacă amendamentele propuse contravin misiunii autorităților publice menționate.

La modul direct, procesul liberalizării capitalului propus de autor 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.

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

Având în vedere că proiectul vine în completarea proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, prevederile aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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.

Persoanele ce au suferit în urma acțiunilor ilegale săvârșite de către subiecții liberalizării vor fi limitați în dreptul de a-și recupera mijloacele financiare fraudate și de a contesta dreptul subiecților liberalizării asupra capitalului legalizat.

Proiectului riscă să încalce accesul persoanei la justiție și să aducă atingere dreptului la apărare și dreptului la un proces echitabil, consacrate de art.20 și 26 din Constituția Republicii Moldova, precum și de art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

1.	<p>Art.I</p> <p>Art.I. – Articolul 44 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.2016 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.245-246, art.513) se modifică după cum urmează:</p> <p>Alineatul (10) va avea următorul cuprins:</p> <p>„(10) <u>Autoritatea Națională de Integritate</u> în cadrul efectuării controlului averii și al intereselor personale ale subiecților declarării <u>nu va verifica averea liberalizată</u> de către aceștia în conformitate cu prevederile Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală”.</p> <p>Obiecții:</p> <p>În conformitate cu prevederile art.4 alin.(3) lit.b) al Legii nr.780/2001 cu privire la actele legislative, la elaborarea, adoptarea și aplicarea proiectelor de acte legislative trebuie să se respecte principiul consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice. Atenționăm că Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale au intrat în vigoare la 01.08.2016, dată de la care nu a trecut o perioadă de 6 luni, astfel că introducerea unor modificări și completări încalcă principiul stabilității normelor juridice.</p> <p>Prin interdicția expresă – „<i>nu va verifica averea liberalizată de către subiecții declarării în conformitate cu prevederile Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală</i>” – norma contravine art.5 și 6 din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care stabilesc misiunea și sarcinile Autorității și compromite funcționarea mecanismului de confiscare civilă a averilor nejustificate. Traducerea în practică a prevederii va legaliza cel puțin neglijența în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu din partea Autorității Naționale de Integritate. Totodată, pe fundalul ineficienței legalizate a Autorității, vor spori riscurile de corupere, cu o diminuare generală a funcționalității autorității.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Excluderea Art.I din proiect.</p> <table border="1" data-bbox="239 1355 1476 1713"> <tr> <td data-bbox="239 1355 821 1713"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) • Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect </td> <td data-bbox="829 1355 1476 1713"> <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 - neglijență în serviciu - încălcarea regimului de declarare a averilor și intereselor personale </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) • Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect 	<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 - neglijență în serviciu - încălcarea regimului de declarare a averilor și intereselor personale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) • Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect 	<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 - neglijență în serviciu - încălcarea regimului de declarare a averilor și intereselor personale 		
2.	<p>Art.II</p> <p>Art.II. – Articolul 24 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.2016 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.245-246, art.513 din 30.07.2016) se completează cu alin.(4/1) și (4/2) cu următorul cuprins:</p> <p>„(4/1) Prin derogare de la art.6 subiecții declarării pot depune declarațiile de avere și interese personale pentru anul fiscal 2016 incluzând averile liberalizate în conformitate cu prevederile Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală.</p> <p>(4/2) <u>Autoritatea Națională de Integritate este în drept să solicite, iar Serviciul Fiscal de Stat</u></p>		

va prezenta informația privind liberalizarea capitalului pe fiecare subiect individual supus controlului averii și al intereselor personale. Informația solicitată va fi utilizată doar în scopul confirmării declarării capitalului liberalizat.”

Obiecții:

Art.II din proiect prevede reflectarea în declarațiile de averi și interese ce urmează a fi depuse a averilor liberalizate și limitează procedura de control al acestor declarații din partea Autorității Naționale de Integritate. În acest sens, Autoritatea va fi în drept doar să obțină o confirmare din Partea Serviciului Fiscal de Stat a faptului că averile indicate au fost liberalizate în conformitate cu prevederile legii privind liberalizarea capitalului și a stimulării fiscale și nu va fi în drept să dispună nici un alt fel de verificări. Reiterăm că Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO17/3862 din 12 ianuarie 2017 a scos în evidență faptul că proiectul legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală exclude orice verificare a provenienței capitalului liberalizat. Prin urmare, și proiectului supus expertizei consolidează poziția de evitare a oricăror verificări a provenienței capitalului liberalizat, fapt care în cazul agenților publici subiecți ai declarării averilor le va permite să-și legalizeze pe această cale averile provenite din acte de corupție și abuz.

Nu este clar ce presupune exact prevederea proiectului care stabilește că „*Informația solicitată va fi utilizată doar în scopul confirmării declarării capitalului liberalizat*”. Este incert și faptul dacă Autoritatea Națională de Integritate va putea indica în actele de constatare faptul liberalizării capitalului verificat sau nu?

Nefiind clar acest aspect, chiar dacă nu-l va verifica mai mult decât prin solicitarea confirmării liberalizării de către Serviciul Fiscal de Stat și îl va indica în actul de constatare, subiectul declarării averilor și intereselor care și-a liberalizat capitalul ar putea contesta actul de constatare pe motivul încălcării de către Autoritate a împuternicirilor sale în procesul efectuării controlului. Or, în acest caz, s-ar ajunge la situații absurde în care eventualii agenți publici cu averi dubioase, în loc să fie determinați prin lege să părăsească funcțiile publice și să recupereze statului averile obținute în mod nejustificat/ilicit, vor fi îndreptățiți să hărțuiască autoritățile publice cu mandat specific de prevenire și combatere a corupției.

Din motivele expuse, proiectul subminează mecanismul de prevenire și combatere a corupției, de prevenire și combatere a spălării banilor, precum și de asigurare a integrității, prin promovarea intereselor personale ale agenților publici corupți. Sunt inversate/denaturate sarcinile și scopurile urmărite în activitatea Autorității Naționale de Integritate. Prevederea vine în conflict cu Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Recomandarea:

Excluderea Art.II din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Prevederi discriminatorii
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - încălcarea regimului de declarare a averilor și intereselor personale
 - spălarea banilor proveniți din infracțiuni

3.

Art.III

Art.III. – Articolul 4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului

V al Codului fiscal (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007) cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Alineatul (12) va avea următorul cuprins:

„(12) Nu se efectuează control al corectitudinii calculării și achitării impozitelor, taxelor, altor plăți, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, contribuțiilor de asigurări sociale de stat, primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, pentru perioadele fiscale de pînă la 1 ianuarie 2016, cu excepția controlului efectuat în conformitate cu prevederile capitolului 11¹ a Titlului V al Codului fiscal. Organele cu atribuții de administrare fiscală își exercită pe deplin funcțiile, verificînd respectarea legislației privind obligațiile fiscale apărute începînd cu 1 ianuarie 2016. Pentru perioadele fiscale de pînă la 1 ianuarie 2016, organele cu atribuții de administrare fiscală efectuează controale la cererea contribuabilului și/sau în caz de solicitare a restituirii taxei pe valoarea adăugată, a accizelor și a plăților efectuate în plus.

2. La alineatul (13) sintagma „1 ianuarie 2007” se substituie cu sintagma „1 ianuarie 2016”;

Obiecții:

Art.III din proiect creează o derogare foarte largă de la controlul corectitudinii calculării și achitării impozitelor, taxelor, altor plăți, care nu se referă doar la subiecții liberalizării capitalului și a stimulării fiscale, ci la oricare contribuabil care nu și-a onorat corect obligațiile fiscale. În anul 2007 în Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal au fost operate modificări, urmare a cărora a fost stabilită o obligație similară de neverificare a corectitudinii calculării și achitării obligațiilor fiscale de pînă la 1 ianuarie 2007.

Operînd o nouă modificare în acest sens, prin care termenul de pînă la 1 ianuarie 2007 se extinde cu încă 10 ani – 1 ianuarie 2016 – proiectul anulează oricare datorii s-ar fi creat și urmărit de către organele statului anterior acestei date.

Totodată, între anii 2007 și 2016 în Codul penal a fost introdusă infrafracțiunea de evaziune fiscală a persoanelor fizice (art.244/1, introdusă în anul 2011). Avînd în vedere retroactivitatea legii mai blînde, nu se știe care va fi soarta dosarelor penale în curs de desfășurare cu privire la persoanele pretins vinovate de săvârșirea acestei infrafracțiuni, chiar dacă subiecții investigațiilor respective nu au nici o legătură cu procesele de liberalizare și stimulare fiscală.

În acest mod, proiectul introduce anumite confuzii, iar persoanele care ar dori să profite de ele ar fi motivate să corupă funcționarii fiscali, pe cînd eventualele delapidări, abuzuri și neglijențe în exercitarea atribuțiilor de serviciu ale acestora ar fi imposibil de demonstrat. Asemenea prevederi vor legaliza evaziunile fiscale, depășind clar scopul urmărit de proiectul de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală în legătură cu care se promovează proiectul supus expertizei.

Recomandări:

Excluderea Art.III din proiect.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

Încurajarea sau facilitarea actelor de:

- corupere activă
- corupere pasivă

Legalizarea actelor de:

- neglijență în serviciu
- abuz de serviciu
- depășire a atribuțiilor de serviciu
- evaziune fiscală

4.

Art.IV

Art.IV. – Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 38 alineatul (6) textul „cap.IV din Legea nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal” se substituie cu textul „Legea privind liberalizarea capitalului și stimulării fiscale”;

2. Articolul 226⁶ se completează cu un alineat (11) cu următorul cuprins:

„(11) La aplicarea metodelor de estimare a veniturilor se va ține cont de capitalul liberalizat în conformitate cu prevederile Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală.”

Obiecții:

Art.IV pct.1 din proiect propune modificarea alin.(6) a art.38 Cod fiscal. Art.38 se referă la domeniul de aplicare a Capitolului 5 „Creșterea și pierderea de capital” din Titlul I al Codului fiscal. Totodată, în ultima redacție a acestui articol intrată în vigoare la 1 ianuarie 2017 art.38 conține doar un alineat unic cu următorul conținut:

„Articolul 38. Domeniul de aplicare

Prezentul capitol stabilește modul de determinare, în scopul impozitării, a sumei creșterii de capital provenite din vânzare, schimb sau din altă formă de înstrăinare a activelor de capital.”

Prin urmare, prevederea de la pct.1 al Art.IV este neclară.

La pct.2 al Art.IV proiectul completează art. 226/6 Cod fiscal cu prevederi privind includerea capitalului liberalizat în metoda de estimare a veniturilor, avută în vedere de prevederile articolului respectiv. Trebuie să remarcăm că art.226/6 Cod fiscal se referă la metodele indirecte de estimare. Prin urmare, în loc să aplice metoda indirectă de estimare a veniturilor în vederea impozitării lor, proiectul propune excluderea, la modul practic a aplicării metodei respective. În rezultat, în loc să păstreze opțiunea mai avantajoasă statului de aplicare a metodei indirecte de estimare pentru a percepe impozite la cota obișnuită, proiectul propune la modul practic excluderea unei asemenea estimări pentru veniturile și proprietățile efectiv deținute de către contribuabili în schimbul obținerii unui de doar 2% în schimbul capitalului liberalizat. Iar, dacă se ține cont de comentariile pe marginea proiectului privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală reflectate în raportul de expertiză dr.ELO17/3862 din 12 ianuarie 2017, este clar că în multe cazuri mărimea taxei de liberalizare va putea fi diminuată sau chiar evitată. Astfel, nu este clar în general care este interesul statului de la crearea derogărilor respective.

Riscurile de corupere, neglijență, abuz, evaziune fiscală și altele expuse la pct.4 din acest tabel sunt valabile și în situația descrisă în acest punct al tabelului.

Recomandarea:

Excluderea Art.IV din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - neglijență în serviciu
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - evaziune fiscală
 - spălare de bani

5.	<p>Art.V alin.(1) și (4)</p> <p>Art.V. – Dispoziții finale</p> <p>(1) Controlul inițiat de către organele cu atribuții de administrare fiscală pentru perioadele fiscale de până la 1 ianuarie 2016, încetează la data intrării în vigoare a prezentei legi. [...]</p> <p>(4) Prin derogare de la prevederile articolului 7 alineatul (1/1) din Codul fiscal, prezenta lege intră în vigoare la data publicării.</p>		
	<p>Obiecții:</p> <p>În Art.V alin.(1) din proiect nu se specifică faptul că doar controalele inițiate asupra persoanelor subiecți ai legalizării capitalului vor fi încetate. Respectiv, norma poate fi interpretată în vederea încetării tuturor controalelor inițiate de către organele cu atribuții de administrare fiscală, indiferent dacă persoanele controlate sunt subiecți ai liberalizării capitalului.</p> <p>Această derogare de la exercitarea firească a atribuțiilor organelor fiscale legalizează acte de neglijență, abuz și depășire a atribuțiilor acestora. Mai mult decât atât, această discreție va încuraja și alte persoane, care nu sunt subiecți ai liberalizării, să corupă funcționarii fiscali pentru a beneficia de interpretarea convenabilă, care le va permite să evite executarea anumitor obligații cu caracter fiscal față de stat. În virtutea acestei discreții, funcționarii organelor fiscale vor putea să-și favorizeze persoanele apropiate.</p> <p>Conform art.7 alin.(1/1) din Codul fiscal modificările și/sau completările codului și ale legilor de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal se pun în aplicare peste 180 de zile calendaristice de la data publicării legii de modificare și/sau de completare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.</p> <p>Autorul propune neglijarea normei menționate pentru a favoriza persoanele care sunt subiecți ai liberalizării capitalului și ai stimulării fiscale, ceea ce pune în pericol realizarea politicilor fiscale, sociale și medicale promovate de către stat.</p> <p>Astfel, proiectul va promova doar interesele contribuabililor persoane fizice și agenți 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.</p>		
	<p>Recomandarea:</p> <p>Excluderea Art.V din proiect.</p>		
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="247 1332 821 1758"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor 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 </td> <td data-bbox="829 1332 1468 1758"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - corupere activă - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - evaziune fiscală - spălare de bani </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor 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 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - corupere activă - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - evaziune fiscală - spălare de bani
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor 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 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - corupere activă - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - evaziune fiscală - spălare de bani 		

IV. Concluzia expertizei

Proiectul nu respectă rigorile de transparență, nota informativă nu conține argumente suficiente pentru promovarea soluțiilor proiectului, argumentarea economico-financiară și analiza impactului de reglementare.

Mai mult ca atât, atât procedurile de promovare, cât și conținutul proiectului încalcă prevederile Constituției Republicii Moldova (art.59 și alin.(4) al art.131).

Proiectul periclitează mecanismul estimării indirecte a veniturilor, deoarece include capitalul liberalizat în metoda de calculare a impozitării indirecte prevăzute de Codul fiscal, lipsind de conținut și valoarea metoda respectivă. Totodată, în loc să promoveze impozitarea indirectă, care are avantaje clare de mărire a încasărilor fiscale la cota deplină, proiectul optează pentru încasarea impozitelor în mărime de 2% din proprietățile efectiv deținute pentru care contribuabilii nu au declarat venituri care ar avea reflectare fiscală directă.

Proiectul periclitează și funcționarea Autorității Naționale de Integritate și a organelor cu atribuții de administrare fiscală pentru a promova interesele agenților publici care au obținut venituri din activități ilegale (inclusiv de corupție), care nu doresc să piardă funcția publică pe care o exercită și/sau să le fie confiscate în ordine civilă sau penală profiturile ilicite, precum și ale persoanelor care nu au respectat condițiile impuse de legislația fiscală, indiferent de faptul dacă au epuizat sau nu liberalizarea capitalului sau stimularea fiscală.

Promovarea proiectului în redacția actuală nu o considerăm oportună.

12 ianuarie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Roman Starașciuc, inspector principal