

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

(înregistrat în Parlament cu numărul 452 din 01 Decembrie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit prevederilor art. 1 din proiect, prin acesta se stabilesc principiile și garanțiile generale, precum și se determină statutul juridic al subiecților liberalizării capitalului, al subiecților stimulării fiscale și 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. Proiectul stabilește garanțiile prealabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului, în partea ce tine de inviolabilitatea acestui capital, care 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. Prevederile proiectului nu se extind asupra capitalului persoanei fizice cu excepția capitalului persoanei care este subiectul liberalizării.

Prin liberalizare a capitalului, în sensul art. 2 din proiect, se înțelege 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-parți și a mijloacelor de transport rutier, atât din țara, cât și de peste hotare, care nu au fost declarate anterior sau au 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.

Prin stimulare fiscală, în sensul aceluiași articol, se înțelege anularea majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistenta medicală, reflectate în sistemul de evidența 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 proiectului, inclusiv amânate și eșalonate (reeșalonate) conform legislației în vigoare, cu condiția achitării până la data stabilită prin proiect a impozitelor, taxelor, altor plăți aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

În conformitate cu art. 10 din proiect, statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmăriți:

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

În condițiile art. 2 din proiect, constituie nerespectare a confidențialității (secretului) 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 proiectului, actelor normative adoptate de Banca Națională a Moldovei sau reprezentanților autorităților publice împuternicite în cazurile prevăzute de proiect.

Potrivit autorului, necesitatea efectuării reformelor legate de liberalizarea capitalului și stimularea fiscală este motivată de necesitatea ameliorării climatului investițional, majorării fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător, sporirii capacității economiei naționale de a se restructura rapid și de a deveni competitivă, creșterii atractivității RM ca destinație pentru investiții pe plan internațional.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Contrar exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o analiză fundamentală a:

- condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- locului actului în sistemul legislației, în mod special - cum corespundează conceptul proiectului cu cadrul legal național în domeniile vizate;
- efectului social, economic și de altă natură al realizării proiectului;
- nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale corespondente domeniilor vizate.

La fel, proiectul nu este fundamentat economico-financiar, deși implementarea proiectului ar putea cauza pierderi bugetului public, dar nici nu este însoțit de o analiză a impactului de reglementare, în pofida faptului că, prin proiect, sunt vizate persoane care desfășoară activitate de întreprinzător.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul

normativ nu este conform Constituției. Proiectul, prin concept, este unul absolut injust. Or, prin prevederile propuse, favorizându-se nejustificat persoanele care nu și-au onorat obligațiile (de declarare a bunurilor și de achitare a plăților/taxelor aferente), astfel defavorizându-se contribuabilii disciplinați, se încalcă unul din cele mai importante principii care ar trebui să ghideze procesul de legiferare - principiul egalității, garantat prin art. 16 din Constituția RM.

În aceeași ordine de idei, proiectul este unul care contravine și prevederilor din art. 46 alin. (5) din Constituția RM, potrivit cărora dreptul la proprietate privată obligă la respectarea tuturor sarcinilor care, potrivit legii, revin proprietarului. Este de menționat, că proiectul nu întrunește condițiile care ar face acceptabilă restrângerea în exercițiul acestor drepturi. Potrivit art. 54 alin. (2) din Constituția RM, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Propunerea legislativă, în fapt, instituie absolut neîntemeiat derogări de la principiile-cheie (cum ar fi egalitatea tratamentului, responsabilitatea, pentru unele domenii - transparența) ale cadrului legal conex. Cu titlu, de exemplu, sub incidența proiectului cad și subiecții Legii nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, astfel instituindu-se un regim absolut special și nepotrivit pentru persoanele care își vor declara capitalul în condițiile proiectului, fapt categoric inacceptabil.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Principiul egalității este principiul-cheie în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate de toate cele mai relevante tratate internaționale. De altfel, pornind de la exemplul invocat în pct. 10, proiectul este contrar standardelor internaționale relevante domeniilor reglementate prin proiect, inclusiv anticorupție, care nu admit derogări în asigurarea integrității în serviciul public.

Declararea/controlul patrimoniului/intereselor personale ale agenților publici este un instrument recunoscut în prevenirea corupției. Obligația statelor de a dezvolta și de a asigura la nivel național mecanisme în acest sens se regăsește în mai multe documente internaționale, cum ar fi instrumentele Organizației Națiunilor Unite (Codul de conduită a oficialilor ce aplică legea, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 34/169 din 17.12.1979; Codul internațional de conduită a agenților publici, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 51/59 din 12.12.1996; Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (New York, 31.10.2003), precum și ale Consiliului Europei (Rezoluția Adunării Parlamentare 1214 (2000) privind rolul parlamentelor în lupta contra corupției; Rezoluția Adunării Parlamentare 1492 (2206) privind sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale Consiliului Europei; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (97) 24 având ca obiect cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (99) 5 privind Grupul de State contra Corupției). Documentele internaționale în domeniu vizează agenții publici de nivel central, dar și de nivel local (Codul european de conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, aprobat prin Recomandarea 60 (1999) de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa).

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale care ar fi relevantă domeniului specific de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a CtEDO care ar fi relevantă domeniului specific de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă

drepturile/libertățile.

A se vedea pct. 9 din prezentul Raport.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne
1		La general, conceptul Proiectul	Pel lângă factorii de vulnerabilitate identificați, asupra cărora ne-am expus la punctele 9, 10 și 11 din prezentul Raport, Proiectul, în esență, conține mai multe elemente de coruptibilitate, cum ar fi: - Costuri disproporționate beneficiului public; - Derogări neîntemeiate; - Promovarea intereselor contrar interesului public; - Prejudicierea intereselor contrar interesului public; - Lipsa/ineficiența accesului la informații de interes public.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Alți factori Costuri disproporționate beneficiului public; Derogări neîntemeiate; Promovarea intereselor contrar interesului public; Prejudicierea intereselor contrar interesului public; Lipsa/ineficiența accesului la informații de interes public.

Concluzii

Contrar exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o analiză fundamentală a:

a) condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări;

- b) locul actului în sistemul legislației, în mod special - cum corespundează conceptul proiectului cu cadrul legal național în domeniile vizate;
- c) efectului social, economic și de altă natură al realizării proiectului;
- d) nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale corespondente domeniilor vizate.

La fel, proiectul nu este fundamentat economico-financiar, deși implementarea proiectului ar putea cauza pierderi bugetului public, dar nici nu este însoțit de o analiză a impactului de reglementare, în pofida faptului că, prin proiect, sunt vizate persoane care desfășoară activitate de întreprinzător.

Proiectul, prin concept, este unul absolut injust. Or, prin prevederile propuse, favorizându-se nejustificat persoanele care nu și-au onorat obligațiile (de declarare a bunurilor și de achitare a plăților/taxelor aferente), astfel defavorizându-se contribuabilii disciplinați, se încalcă unul din cele mai importante principii care ar trebui să ghideze procesul de legiferare - principiul egalității, garantat prin art. 16 din Constituția RM. În aceeași ordine de idei, proiectul este unul care contravine și prevederilor din art. 46 alin. (5) din Constituția RM, potrivit cărora dreptul la proprietate privată obligă la respectarea tuturor sarcinilor care, potrivit legii, revin proprietarului. Este de menționat, că proiectul nu întrunește condițiile în care ar putea să fie acceptabilă restrângerea în exercițiul acestor drepturi. Potrivit art. 54 alin. (2) din Constituția RM, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Propunerea legislativă, în fapt, instituie absolut neîntemeiat derogări de la principiile-cheie (cum ar fi egalitatea tratamentului, responsabilitatea, pentru unele domenii - transparența) ale cadrului legal conex. Cu titlu, de exemplu, sub incidența proiectului cad și subiecții Legii nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, astfel instituindu-se un regim absolut special și nepotrivit pentru persoanele care își vor declara capitalul în condițiile proiectului, fapt categoric inacceptabil.

Proiectul nu este conform standardelor internaționale. Principiul egalității este principiul-cheie în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate de toate cele mai relevante tratate internaționale. De altfel, pornind de la exemplul invocat în pct. 10, proiectul este contrar standardelor internaționale relevante domeniilor reglementate prin proiect, inclusiv anticorupție, care nu admit derogări în asigurarea integrității în serviciul public. Declararea/controlul patrimoniului/intereselor personale ale agenților publici este un instrument recunoscut în prevenirea corupției. Obligația statelor de a dezvolta și de a asigura la nivel național mecanisme în acest sens se regăsește în mai multe documente internaționale, cum ar fi instrumentele Organizației Națiunilor Unite (Codul de conduită a oficialilor ce aplică legea, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 34/169 din 17.12.1979; Codul internațional de conduită a agenților publici, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 51/59 din 12.12.1996; Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (New York, 31.10.2003), precum și ale Consiliului Europei (Rezoluția Adunării Parlamentare 1214 (2000) privind rolul parlamentelor în lupta contra corupției; Rezoluția Adunării Parlamentare 1492 (2206) privind sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale Consiliului Europei; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (97) 24 având ca obiect cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (99) 5 privind Grupul de State contra Corupției). Documentele internaționale în domeniu vizează agenții publici de nivel central, dar și de nivel local (Codul european de conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, aprobat prin Recomandarea 60 (1999) de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa).

Astfel, Proiectul comportă mai mulți factori de vulnerabilitate:

- Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;
- Prevederi necorespunzătoare normelor neconstituționale;
- Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;
- Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale.

Pe lângă factorii de vulnerabilitate identificați, Proiectul, în esență, conține mai multe elemente de coruptibilitate, cum ar fi:

- Costuri disproporționate beneficiului public;

- Derogări neîntemeiate;
- Promovarea intereselor contrar interesului public;
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public;
- Lipsa/ineficiența accesului la informații de interes public.

Date fiind cele expuse, în opinia noastră, Proiectul este inacceptabil.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției