



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

Nr. 06/2673 din 11.07 2014
La nr. 210 din 05 iunie 2014

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității *proiectului de lege privind preluarea unei datorii de către stat.*

Anexa: 4 (patru) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului legii

"Privind preluarea unei datorii de către stat" I.

EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

c. Scopul promovării proiectului. Scopul proiectului de lege constă în preluarea de către stat a datoriei în sumă de 25 milioane lei a Complexului monastic „Curchi” față de Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal”, precum și dispunerea stingerii acestei datorii față de S.R.L. „Glorinal” de către stat. Totodată, se dispune stingerea datoriilor S.R.L. „Glorinal” (cod fiscal: 1002600015739) față de bugetul public național la impozitul pe venit, la contribuțiile de asigurări sociale, la contribuțiile individuale de asigurări sociale, la primele de asigurare obligatorie de asistență medicală, la defalcările pentru elaborarea documentelor normative în construcții, la taxa pe valoarea adăugată în sumă de 14 milioane lei, în contul stingerii datoriilor formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare (25 mln. lei) a Complexului Monastic „Curchi” cu monumente de arhitectură de importanță națională din satul Curchi, raionul Orhei. Un alt scop propus în proiect este anularea penalităților și sancțiunilor fiscale (amenzile) calculate SRL „Glorinal” conform situației la data intrării în vigoare a prezentei legi, pentru nevărsarea în termen a plăților la bugetele respective. Întru realizarea scopurilor enunțate supra se promovează derogări de la un șir extins de acte legislative, printre care și Codul fiscal al Republicii Moldova, Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489-XIV din 08.07.1999, Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală nr.1593-XV din 26.12.2002, Legea privind calitatea în construcții nr.721-XIII din 02.02.1996 ș.a.

d. Suficiența argumentării. Este dificil de apreciat oportunitatea sau inoportunitatea propunerilor din proiect în baza argumentelor expuse de autor, dat fiind existența mai multor aspecte nerelevante și neglijate care derivă din situația vizată în proiect. Careva din aceste aspecte vor fi abordate în alte compartimente din prezentul raport.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Urmare a examinării propunerilor din proiect, deducem că în rezultatul promovării (adoptării) acestuia, statul va căpăta o datorie față de S.R.L. „Glorinal” în sumă de 11 milioane lei. (25 mln. lei datorita preluată de la Complexul monastic – 14 mln. lei stingerea/compensarea datoriilor societății comerciale în cauză față de bugetul public național). Este important a identifica sursele de acoperire a acestor datorii de către stat. Or, alin. (6) al art.131 din Constituția Republicii Moldova stipulează clar că „Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”, precum și Articolul 20 (Fundamentarea proiectului de act legislativ) din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative prevede că concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include și fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Omiterea acestui aspect este inacceptabil, deoarece sunt operate sume care sunt impunătoare pentru bugetul public național (25, 14 și, respectiv, 11 mln. lei), iar amortizarea/compensarea acestora din bugetul public eventual va produce un impact negativ asupra capacității statului de a-și onora alte angajamente și obligațiuni deja prestabilite. Din alt punct de vedere, ar constitui o plusvaloare pentru proiect, în ceea ce privește transparența tuturor finalităților ce reies din propunerile înaintate, dacă s-ar indica în acesta expres sursele și termenele (în cazul eșalonării) de acoperire a datoriei finale în sumă de 11 milioane lei a statului față de S.R.L. „Glorinal”.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

În contextul aprecierii respectării/nerespectării interesului public considerăm primordial de a elucida următoarele aspecte.

La data de 12.07.2013, de către Parlamentul Republicii Moldova, a fost adoptată Legea nr.199 „Privind scutirea de la plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora”, care ulterior a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.6 din 13.02.2014. Drept temei pentru declararea neconstituționalității legii respective, **Curtea a invocat nerespectarea prevederilor alin.(4) al art.131 din Constituție, conform căruia orice amendament care atrage reducerea veniturilor bugetare, poate fi adoptat numai după ce este acceptat de Guvern.** Totodată, în acest context, Curtea a mai menționat/reținut următoarele. Amnistierea fiscală, cu titlu nominal, a unui agent economic de la plata taxelor și impozitelor legiuitorul a instituit, în fapt o diferență de tratament în privința unei societăți în raport cu alte persoane juridice care desfășoară același gen de activitate. Prin prevederile legii, prin care doar un singur agent economic a fost amnistiat fiscal, se creează o situație privilegiată pentru o întreprindere care activează pe o piață deschisă concurenței. Or, scutirea de T.V.A. a agentului economic din speță nu poate fi raportată la datoriile formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare a complexului monastic ș.a.

Efectuând o analiză comparativă a propunerilor din proiect și prevederilor acestei legi, deducem repetarea preponderentă a acelorași norme, diferența constând doar în cuantumul sumelor operate în acestea (**sume invocate fiind diferite din considerentul că datoria societății comerciale față de bugetul public național crește de la o perioada de raportare la alta prin prisma acumulării impozitelor/taxelor neachitate**).

Ținând cont de aprecierile Curții Constituționale asupra situației reglementate, expuse în Hotărârea nr.6 din 13.02.2014, remarcăm că, în fapt, la acest proiect autorul nu a expus alte argumente care să fortifice justificarea promovării acestuia, să prezinte careva informații analitice a datoriilor formate între subiecți (Complexul monastic, societatea comercială, statul), spre exemplu – **un audit al situației per ansamblu. Or, nu au fost relevante**

clauzele contractului de renovare a complexului în vederea constatării dacă în condițiile aplicării uniforme și respectării acestora ar fi fost posibilă acumularea unor datorii exagerate și impunătoare pentru bugetul statului. Autorul, nu a abordat oportunitatea identificării altor căi de alternativă pentru remedierea/soluționarea situației în cauză, spre exemplu – reeșalonarea achitării datoriilor ș.a., însă, a optat pentru scutirea, în genere, de la plata acestor datorii generând astfel riscul compromiterii/periclitării aplicării principiului liberei concurențe. Considerăm că astfel se creează un precedent judiciar care va permite și altor agenți economici să nu se conformeze cadrului legal fiscal privind obligativitatea achitării impozitelor și taxelor și va atrage după sine încălcarea prevederilor art. 6 alin. (8) lit. c) al Codului fiscal – și anume, echitatea fiscală, care prevede tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale. Or, instituirea unui astfel de precedent va constitui drept premisă pentru eludarea cadrului legal în vederea necontribuirii la bugetul public național și/sau, respectiv, la neonorarea angajamentelor și obligațiilor diferitor subiecți (contribuabili) interesați. Este important a reitera faptul că nu toate datoriile societății comerciale SRL „Glorinal” au tangență cu obiectul reglementat de contractul pentru lucrările de reconstrucție și restaurare a Complexului monastic „Curchi”. Astfel, aceste reprezintă datorii acumulate în general de întreprindere ca un tot întreg. Ținând cont de aspectele relevate supra identificăm riscul ca acest proiect să fie perceput ca purtător de interese ale S.R.L. „Glorinal”. Pentru a preveni o astfel de percepție din partea societății propunem autorului de a completa nota informativă cu date care ar releva situația la moment prin prisma existenței situațiilor similare în raport cu alți agenți economici, care este tratata lor din partea statului, precum și de a elucida și argumenta aspectele abordate în raport.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Prevederile proiectului au impact nemijlocit asupra bugetului public național, iar operarea sumelor invocate, conform legislației, trebuie corelată cu legea bugetului pe anul corespunzător. Totodată, alin.(2) al art.9 (Achizițiile publice și gestiunea finanțelor publice) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva Corupției, ratificată prin Legea nr.158-XVI din 06.07.2007, stipulează expres că: „Fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, măsurile corespunzătoare pentru a promova transparența și responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice. Aceste măsuri cuprind, în special:

- a) proceduri de adoptare a bugetului național;
- b) comunicarea în timp util a cheltuielilor și a veniturilor...”

Reieșind din aspectele relevate, în opinia noastră, la elaborarea proiectului respectiv nu s-a ținut cont de rigorile Convenției enunțate. Considerăm necesar de revizuit proiectul, astfel încât să fie respectate prevederile Convenției invocate supra. Totodată, recomandăm autorului de a identifica și indica în proiect sursele de acoperire a datoriilor vizate cu dispunerea modificării/completării ulterioare a legii bugetului pe anul corespunzător.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul a fost expus pe pagina web oficială a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către,


inspector superior Direcția legislație și expertiză anticorupție
Vitalie Muntean
10 iulie 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*