

Aviz ANB

Cu privire la proiectele legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală și legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Agenda Națională de Business (ANB), reprezintă o platformă comună a peste 30 de asociații de business și Camere de Comerț și Industrie, își propune să participe activ la dialogul public - privat (DPP) în vederea îmbunătățirii cadrului de politici economice și a facilitării dezvoltării antreprenoriatului. În acest scop, ANB vine regulat cu propuneri și recomandări în procesul de consultări publice, prezentând poziția comună a mediului de afaceri pe subiecte de interes public.

(i) Consultarea proiectului de lege cu părțile interesate

În data de 1 decembrie, proiectele de lege sus-menționate au fost înregistrate de către un grup de deputați la biroul permanent al parlamentului sub nr. 451 și 452. Totodată, conform art.9 din Legea nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, parlamentul ar fi trebuit în termen de 15 zile să publice anunțul cu privire la inițierea audierilor publice, atașând toate documentele suplimentare acestui proiect de lege. În data de 14 decembrie 2016, direcția informațional-analitică a parlamentului a invitat societatea civilă la o dezbatere publică pe marginea acestor proiecte de lege, incluzându-le în același timp pe ordinea de zi a parlamentului pentru ședința de joi din data de 15 decembrie 2016. Mai mult ca atât, în data de 12 decembrie, 30 de organizații non-guvernamentale au adresat un apel autorităților de a nu promova aceste proiecte de lege în varianta propusă de autori, dat fiind faptul sensibilității subiectului, lipsei mecanismelor de control în implementarea prevederilor, precum și inechității care va fi creată urmare a implementării acestor proiecte.

Dat fiind cele sus-menționate, putem constata ca parlamentul a organizat audieri publice care au avut un caracter formal, prin aceasta încălcând legea 239 cu privire la transparența în procesul decizional, iar proiectele de lege au fost introduse pe agenda parlamentului contrar regulamentului parlamentului.

Totodată, proiectele de lege sunt de o sensibilitate enormă pentru mediul de afaceri, iar fiind acceptate în varianta propusă de autori va crea discriminare în raport cu reprezentanții mediului care și-au onorat obligațiile față de bugetul de stat.

(ii) Evaluarea generală

Autor al inițiativelor legislative este un grup de deputați ai Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului. Proiectele de lege au fost plasate pe pagina parlamentului în compartimentul Procesul legislativ/Proiecte_de_acte_legislative

Scopul promovării proiectului

În conformitate cu notele informative a acestor 2 proiecte de legi, scopul proiectelor este de iniția reformele ce țin de liberalizare a capitalului și stimularea fiscală, astfel ameliorând climatul investițional și de majorare a fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător. Motivele care stau la baza acestor proiecte de lege sunt:

- Relansarea economiei prin restructurarea și mărirea bazei fiscale, prin liberalizarea capitalului ce aparține persoanelor fizice, dar care se afla în posesiunea altor persoane fizice sau nu a fost declarat deloc.
- Stimularea fiscală subiecților fiscali, prin anularea penalităților și amenzilor aferente bugetului public național, în sine reprezentând o cvasi-amnistie fiscală.

Fundamentarea proiectului

Notele informative a proiectelor de lege conțin doar o prezentare generală a necesității liberalizării capitalului și de anulare a amenzilor fiscale, mărirea taxei aplicate capitalului și avantajele unei astfel de reforme. Urmare a analizei proiectelor propuse au fost identificate o serie de abateri și neconcordanțe cu legislația națională.

- **Conform legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, articolul 30, alin. 6**, autoritățile administrației publice centrale, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, alte autorități ale administrației publice locale ordonă elaborarea proiectului de act normativ unei subdiviziuni ori formează un grup de lucru din specialiști ai diferitelor subdiviziuni. Considerăm ca inacceptabilă situația în care parlamentul încalcă repetat prevederile legii privind actele legislative, iar proiectele de lege au fost elaborate de autori fără participarea unui grup de lucru, din care să facă parte specialiștii din domeniu.
- **Conform legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, articolul 33, alin. 3**, Elaborarea proiectelor de acte normative va fi precedată, în funcție de importanța și de complexitatea acestora, de anunțarea părților interesate despre inițierea elaborării și de o activitate de documentare și analiză științifică și sociologică pentru cunoașterea temeinică a realităților

economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din domeniu, a practicii de aplicare a actelor normative în vigoare, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, inclusiv cea comunitară.

Prin urmare, dat fiind sensibilitatea acestor proiecte autorii nu au prezentat nici o analiză științifică și sociologică a impactului care l-ar avea aprobarea acestor proiecte. Mai mult ca atât, având deja o practică similară implementată de guvern în 2007-2008, și care nu a avut nici un rezultat pozitiv pentru economia țării, considerăm ca inadecvată fundamentarea autorilor.

- **Conform legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, articolul 37**, nota informativă trebuie să conțină pe lângă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi, referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare, de asemenea și fundamentarea economico-financiară, dat fiind faptul că aceste proiecte au un impact asupra sistemului bugetar, precum și actul de analiză a impactului de reglementare.

În realitate, proiectele de lege au doar un caracter și un conținut general.

- **Conform legii nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale, articolul 14**, unul din obiectivele principale a politicii bugetar fiscale este de a asigura disciplina bugetar-fiscale generale și stabilitatea bugetului public național pe termen mediu și lung, or prin aprobarea acestor proiecte de legi va fi încălcat unul din obiectivele de bază a politicii bugetar fiscale.

În cazul în care, scopul principal al acestor proiecte de legi ar fi fost relansarea și restructurarea economiei, autoritățile ar fi trebuit să includă în strategia privind cadrul bugetar pe termen mediu prevederile legate de stimularea fiscală și liberalizarea capitalului.

- **Conform legii nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale, articolul 15**, Regulile privind politica bugetar-fiscală, alineatul (2) La stabilirea priorităților de politici, autoritățile publice responsabile asigură consecvența și continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului bugetar pe termen mediu.

Luând în considerare prevederile articolului 15, considerăm inacceptabil că autorii proiectelor nu au luat în considerare că modificările propuse prin proiectele înregistrate vor fi în neconcordanță cu regulile privind politica bugetar-fiscală.

- **Conform legii nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale, articolul 17**, Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun

expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative, iar această expertiză nu a fost efectuată de autori sau de către guvern.

- **Conform legii nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale, articolul 20**, Rolul Ministerului de Finanțe este de a aviza proiectele de acte normative cu implicații financiare asupra bugetelor, precum și proiectele de acorduri, memorandumuri, protocoale sau alte documente cu caracter financiar, încheiate cu alte state sau cu organizații internaționale; Prin urmare, autorii nu au prezentat avizul acestor proiecte efectuat de către Ministerul de Finanțe.

Considerăm ca insuficientă argumentarea necesității proiectelor propuse de autori, mai mult ca atât prevederile acestor fiind în neconcordanță cu legislația națională. Aprobarea proiectelor în varianta propusă de autori va crea un dezechilibru în domeniul finanțelor publice, atât pe termen mediu cât și pe termen lung. Din păcate parlamentul deseori face abuz de putere și încalcă procedurile de elaborare, consultare și aprobare a proiectelor de legi, iar această situație o putem observa și în acest caz.

Suficiența argumentării

Notele informative la proiect conțin o serie de argumente generale în sprijinul conceptului de liberalizare a capitalului și ideilor ce stau la baza ambelor proiecte. Lipsa datelor cu privire la **mărimea amenzilor fiscale și de întârziere** pe care statul dorește să le radieze, **mărimea capitalului care urmează a fi liberalizat** și mărimea taxelor colectate prin această “reformă” îngrijorează societatea civilă precum și comunitatea de afaceri. Nu putem să nu menționăm eroarea comisă la nivel conceptual a definiției de liberalizare a capitalului. Astfel, autorii consideră liberalizarea capitalului drept o declarație benevolă de către persoanele fizice cetățeni a RM sau de către reprezentanții acestora a mijloacelor imobile și valorilor imobiliare, etc, atât din țară cât și de peste hotare. Conform [fișei tehnice privind UE](#), **liberalizarea capitalului înseamnă eliminarea tuturor barierelor și reglementărilor ce țin de circulația liberă a capitalului**. Această interpretare este una defectuoasă, asemănând mai mult cu definiția de **legalizare a capitalului**. Un factor suplimentar de îngrijorare reprezintă lipsa de comunicare și coordonare a acestor proiecte cu partenerii de dezvoltare precum FMI, Banca Mondială și UE.

Mai mult ca atât, sesizăm că autorii nu au luat în calcul o serie de riscuri aferente modificărilor propuse:

- **Imparțialitatea instituțiilor din sistemul de drept**, precum și implicarea factorului politic în activitatea acestor instituții;

- Incapacitatea instituțiilor de a controla proveniența mijloacelor mobile și imobile declarate de către persoanele fizice, riscurile cele mai mari riscuri fiind legate de **proprietățile deținute în zonele offshore**;
- Luînd în considerare că **sectorul informal al economiei** conform estimărilor Băncii Mondiale ocupă aproximativ 50% din PIB, mijloacele bănești care vor fi declarate de către persoanele fizice va fi necesar să fie depuse la conturile băncilor din RM. Din cauza instabilității sistemului financiar autohton și lichidității sale scăzute riscurile depunerea unor sume mari de valută națională și străină vor crește **pasivele băncilor**, iar în situația în care creditarea sectorului real al economiei este în descreștere, sectorul bancar va avea decalajuri dintre passive și active.

Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale

Prin semnarea Acordului de Asociere și Acordului de Liber Schimb cu UE, Republica Moldova și-a asumat o serie de angajamente față de partenerii de dezvoltare. Mai mult ca atât, RM este în proces de negociere a unui nou contract cu **Fondul Monetar Internațional**. În același timp, autorii fac referire la stimulările fiscale care au avut loc în diferite țări ale UE, însă nu analizează factorii care au stat la baza acestor amnistii, structura datoriilor (companii private și de stat), motivația și contextul. De asemenea, în cadrul audierilor publice a fost adus ca exemplu amnistiiile fiscale din Kazahstan, care au fost 7 la număr, or un număr atât de mare a amnistiiilor fiscale ne duce la ideea ineficienței lor. Din aceste considerente, amnistia fiscală pentru a avea funcția de stimulent fiscal trebuie să fie aprobată într-un context mai larg al reformelor și nu să fie un **instrument de relansare în sine**. Liberalizarea capitalului la nivel internațional are cu totul alt concept decât cel prezentat în proiectul de lege, astfel fiind denaturat scopul dar și rezultatele acestui proiect de lege. Analizînd experiența RM din 2007 cu privire la legalizarea capitalului care a avut ca scop acumularea a 298 mln MDL la bugetul, de facto fiind acumulați 1 mln MDL, aceste proiecte de legi trebuie să vină ca un serie de măsuri pentru a avea efectul dorit de restructurare și relansare a economiei.

(iii) Analiza detaliată a prevederilor proiectului:

Articolul 1. Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

Se stabilesc garanțiile prealabile, curente și ulterioare la liberalizarea capitalului, iar în parte ce ține de inviolabilitatea acestui capital, nu poate fi urmărit iar persoanele ce participă la procesul de liberalizare a capitalului nu pot fi atrase la răspundere pentru evitarea plăților fiscale sau pentru încălcări fiscale. Astfel,

luând în considerare că sectorul informal al economiei 50% reprezintă din PIB, acele persoane care nu au contribuit la bugetul de Stat prin achitarea impozitelor și contribuțiilor la bugetul CNAS, CNAM, bugetul public și local, prin aceasta creînd **conurență neloială** companiilor care și-au onorat toate obligațiile față de stat - care au fost subiecții controalelor și abuzurilor din partea instituțiilor statului, și asupra cărora a stat povara fiscală – vor fi avantajați. Mai mult ca atât, conform principiilor economiei libere de piața acest fapt poate fi interpretat ca **discriminare**, iar legalizarea acestui capital poate fi interpretată ca **ajutor de stat, facilitare și legalizare a corupției**.

În același timp, nu este delimitat clar proveniența capitalului ce va fi propus spre „liberalizare”. Avem situația în care 25% din PIB o reprezintă remitențele, mijloace bănești care la sigur trebuie să fie supuse legalizării dacă nu au fost legalizate pînă la acest proiect de lege, și avem capitalurile acumulate din corupție și contrabandă, care prin garanțiile oferite de proiectul de lege persoanele care vor declara nu vor putea fi urmărite de instituțiile de drept.

Urmînd logica celor enunțate mai sus, considerăm necesar ca să fie făcută delimitarea clară ce capitaluri pot fi legalizate și anume sursa lor.

Articolul 2. Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

Noțiunea de liberalizare a capitalului - declarare benevolă de către persoanele fizice cetățeni a RM sau de către reprezentanții acestora a mijloacelor bănești, bunuri imobiliare, valori mobiliare, cote părți și mijloace de transport atît din țară cît și de peste hotare. Conceptual această definiție nu reprezintă în sine **liberalizarea ci legalizarea capitalului**. Luînd în considerare acest fapt, putem intuit că scopul acestui proiect este de a legaliza acele capitaluri care au fost acumulate din activități mai puțin legale.

Articolul 4. Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

Obiect al liberalizării capitalului și cel al stimulării fiscale - mijloacele bănești, bunuri imobiliare, valori mobiliare, cotele părți și mijloace de transport atît din țară cît și de peste hotare. Conform raportului BNM cu privire la Investițiile Străine Directe, ISD în 2016 s-au redus cu aproximativ 440 mln USD, iar majoritatea investițiilor retrase sunt din zonele off-shore. Legalizînd capitalul care prin presupunere are își are proveniența în RM, statul nu are nici o garanție ca aceste resurse vor reveni în sectorul economiei a țării. Mai mult ca atât, legalizarea se va face doar printr-o declarative pe proprie răspundere, iar acest fapt poate duce la un nou Laundromat precum și cel din sectorul bancar.

Articolul 5. Alineatul 3 Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

BNM va fi responsabilă de elaborarea actelor normative, inclusiv instrucțiunile ce țin de procedurile de prevenire și combatere a spălării banilor. Luând în considerare experiența BNM în gestionarea unor situații de criză precum furtul miliardului, este important ca acest proces să fie unul public și transparent, cu implicarea cât mai largă a societății civile.

Articolul 7. Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

Procedura de liberalizare a mijloacelor bănești se va face prin depunerea acestor mijloace la contul bancar a instituțiilor financiare. Din cauza instabilității sistemului financiar autohton și lichidității sale scăzute riscurile depunerea unor sume mari de valută națională și străină vor crește **pasivele băncilor**, iar în situația în care creditarea sectorului real al economiei este în descreștere, sectorul bancar va avea decalajuri dintre pasive și active.

În cazul persoanelor care vor dori liberalizarea mijloacelor bănești care se află în afara țării, acesta va trebui să prezinte extrasul de cont eliberat de către instituțiile financiare de peste hotare. Această procedură este în contradicție totală cu scopul acestui proiect de lege, și anume statul nu poate garanta că banii odată legalizați în zonele offshore vor fi investiți ulterior în economia țării, astfel majorând baza fiscală.

În această ordine de idei, recomandăm ca mijloacele bănești care se află peste hotarele țării să fie declarate în interiorul ei.

Articolul 9. Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală

Efectuarea stimulării fiscale se va face prin radierea sumelor reflectate în sistemul de evidență a FISC, Serviciul Vamal, CNAM, CNAS la majorările de întârziere și la amenzile aferente bugetului de stat, BASS și CNAM cu condiția achitării integrale a impozitelor, taxelor, altor plăți. Conform ultimelor date a Serviciului Fiscal mărimea penalităților reprezintă 1 800 mln MDL, iar restanțe la plățile de bază 795 mln MDL. La sfârșitul anului 2015 doar la fondul BASS restanțe mai mari de 100 mii MDL la plățile de bază aveau 556 companii, și anume 316 mln, ce reprezenta 60% din mărimea totală a datoriei. Dacă este să analizăm cine sunt datornicii, putem observa cu ușurință ca aproximativ 50% sunt companii cu capital de stat.

Conform datelor din 2016, 123 de companii care au peste 1 mln de MDL datorii la bugetul de stat, dețin aproximativ 429 mln MDL sau 23,9% din totalul penalităților, iar datorii la plățile de bază de 614 mln sau 77,4%. În această ordine de idei, amnistierea fiscală în sine trebuie să fie parte a unui set de măsuri orientate spre relansarea și restructurarea economiei. În varianta actuală, beneficiarii majori acestei amnistii fiscale vor fi companiile mari și cele cu capital de stat.

Articolul 1 – din legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative

Modificarea articolului 44 alineatul 10 din legea cu privire la autoritatea națională de integritate nr 132 din 2016, va avea următorul cuprins – Autoritatea Națională de Integritate în cadrul efectuării controlului averii și al intereselor personale ale subiecților declarării nu va verifica averea liberalizată de către aceștia în conformitate cu prevederile Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. În această redacție, acest proiect de lege subminează totalmente pachetul de legi anti-corupție aprobat recent, mai mult ca atât ne oferă imunitate totală funcționarilor publici care și-au acumulat averi din trafic de influență și corupție. Suntem totalmente împotriva acestei modificări dat fiind faptul că **legalizează mita și corupția**.

Dispoziții finale

Urmare a analizei proiectelor de lege sus-menționate, IDIS Viitorul/ANB consideră necesară revizuirea integrală a prevederilor propuse de autori, prin implicarea societății civile. Considerăm inacceptabilă situația în care parlamentul face abuz de putere și nu respectă procedurile de elaborare, consultare și aprobare a proiectelor de legi. Totodată, reiterăm importanța consultării societății civile și în special a asociațiilor de business ce țin de proiectele care au un impact asupra mediului de afaceri, **cerem respectarea legii 239** cu privire la transparența decizională și ne exprimăm disponibilitatea de a participa în cadrul dialogului public privat cu scopul de a revizui totalmente proiectele sus-menționate.

Persoană de contact: Butmalai Ion,

Tel: 069 500 570

Email: butmalai.ion@gmail.com