

11 Ianuarie 2007, nr. 152

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii privind convertirea în acțiuni a datoriilor SA Combinatul de produse cerealiere din Chișinău**

(înregistrat în Parlament cu numărul 4909 din 22 Decembrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind convertirea în acțiuni a datoriilor SA Combinatul de produse cerealiere din Chișinău.

### **Evaluarea generală**

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce nu 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. Categoria actului legislativ propus, în viziunea noastră, nu este determinată corect - lege organică, deoarece se propune adoptarea unei legi care nu este specificată expres în lista domeniilor reglementate prin legi organice, prevăzută la alin. (3) art.72 din Constituție. În același timp, domeniul respectiv nu este prevăzut nici în articolul 9 alin. (3) al Legii privind actele legislative, care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale. Finalmente, decizia de atribuire a categoriei actului legislativ, ține de competența discreționară a Parlamentului, oferită în temeiul lit. r) alin. (3) al art. 72 din Constituție.
- 3. Scopul promovării proiectului.** În baza dispozițiilor proiectului se realizează o absolvire de răspundere a anumitor funcționari publici care au gestionat ineficient patrimoniul statului, or sumele de bani acumulate ca datorie sînt impunătoare.

### **Fundamentarea proiectului**

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** În opinia noastră, proiectul nu ține de competența legislativului, or legea nu poate avea un caracter personal și nu trebuie să se refere la o societate comercială concretă. În acest sens, proiectul nu este în concordanță cu art. 3 din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative, potrivit căruia actul legislativ "are un caracter ... general și impersonal".

Problema ce se referă la schimbarea unui activ din patrimoniul statului (un drept de creanță), pe un alt activ (acțiuni emise de o societate comercială) ține de competența Guvernului, care pe lângă competența

generală de a "asigura realizarea politicii interne și externe a statului și exercita conducerea generală a administrației publice" (art.96 Constituție), emite hotărâri întru executarea legilor, mai este și organul care, în numele Republicii Moldova, "exercită ... funcțiile de proprietar al patrimoniul statului" (art.12 Legea nr.64/1990 cu privire la Guvern).

Proiectul nu este însoțit de o notă informativă, condiție impusă de dispozițiile art.20 din Legea nr.780/2001 fie nota respectivă nu a fost publicată pe pagina web a Parlamentului. Din nota informativă trebuie să rezulte când și în ce condiții s-au acumulat datoriile societății pe acțiuni față de stat, care sînt persoanele responsabile de situația creată și care sînt avantajele pentru stat în legătură cu schimbarea creanței pe acțiunile emise de societatea pe acțiuni.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante domeniului supus reglementării.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** În baza dispozițiilor proiectului se realizează o absolvire de răspundere a anumitor funcționari publici care au gestionat ineficient patrimoniul statului, or sumele de bani acumulate ca datorie sînt impunătoare.

Dispozițiile proiectului urmează să se aplice cu efect retroactiv, stabilindu-se "suspendarea plăților curente (dobînzii și penalități) începînd cu 1 aprilie 2006 și pînă la data intrării legii în vigoare".

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Aceiași dispoziție stabilește o derogare de la principiul egalității în fața legii, or celelalte persoane juridice care nu-și onorează obligațiile fiscale sau nu-și execută obligația ajunsă la scadență față de bugetul de stat trebuie să plătească dobînzii și penalități. În lipsa unor explicații, considerăm că pe de o parte legea urmărește scopul de a camufla vinovăția unor persoane concrete, iar pe de altă parte creează avantaje nejustificate pentru S.A. "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău".

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

**14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.**

| Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---------|------|----------|---------------------------------------------|--------------|
|---------|------|----------|---------------------------------------------|--------------|

|   |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                         |                          |
|---|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 1 | Art.1 | <p>"se convertește în acțiuni ale statului soldul datoriiilor istorice ale Societății pe Acțiuni "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău" conform situației din 1 aprilie 2006, în mărime de 6976149 lei față de bugetul de stat și 54684600 lei față de Ministerul Finanțelor pentru creditele acordate din surse externe.... "</p> | <p>Majorarea capitalului social prin conversiunea datoriiilor în acțiuni este o prerogativă a adunării generale a acționarilor S.A. "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău" (vezi art.50 lit. b) din Legea nr.1134/1997 cu privire la societățile pe acțiuni). Numai adunarea generală poate decide majorarea capitalului social prin emisiunea suplimentară de acțiuni și conversiunea datoriei în acțiunile emisiunii suplimentare.</p> <p>Mai mult ca atât, din sensul art.41 alin.(2) lit. d) din Legea nr.1134/1997 rezultă că, o astfel de majorare a capitalului social poate fi realizată numai dacă societatea respectivă are activele egale cu noua mărime a capitalului social. Din proiect nu rezultă că S.A. "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău" are active care să depășească cu 61 660749 lei capitalul social.</p> <p>Oricare emisiune suplimentară de acțiuni trebuie să fie recunoscută și înregistrată în Registrul de Stat al Valorilor Mobiliare de către Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, iar majorarea capitalului social se înregistrează și în Registrul de Stat al întreprinderilor, CNVM avînd obligația să verifice concordanța emisiunii cu prevederile Legii nr.1134/1997 și Legii nr.199/1998 cu privire la piața valorilor mobiliare. În cazul în care prin lege, imperativ, se determină majorarea capitalului prin emisiune suplimentară, Comisia Națională nu-și va putea exercita funcțiile de verificare, deoarece chiar dacă vor fi depistate anumite neconcordanțe, Comisia va fi obligată să îndeplinească dispozițiile legii adoptate anterior, adică să înregistreze emisiunea suplimentară, inclusiv și în cazul în care societatea nu dispune de suficiente active. În această situație este posibilă crearea unui capital fictiv, iar statul va schimba un drept de creanță în valoare de 61 660749 lei pe acțiuni cu valoare compromisă, adică societatea va avea un capital social neacoperit cu active nete (art.39 alin.(5) și (6) din Legea nr.1134/1997).</p> | <p><b>Coruptibilitate</b><br/>Concurența normelor de drept</p>                                                                                          | De a respinge proiectul. |
| 2 | Art.1 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>Parlamentul ar putea să intervină cu dispoziții legislative în sensul soluționării problemelor de această natură, acestea, însă, în opinia noastră se referă la domeniul de reglementare al altor legi.</p> <p>Considerăm că intervenția legislativului ar putea să privească excluderea din activul <b>bugetului de stat</b> suma de 6976149 lei, care reprezintă creanța bugetară față de S.A. "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău", și să arate că statul a dobîndit acțiuni ale acestei societăți de aceeași valoare. (<i>De menționat că în urma examinării prevederilor legii bugetare, pentru a identifica creanța respectivă, aceasta nu a fost depistată.</i>)</p> <p>De asemenea, Ministerului Finanțelor, care a acordat credite S.A. "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău", i se poate</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><b>Coruptibilitate</b><br/>Concurența normelor de drept<br/>Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect</p> | De a respinge proiectul. |

|   |        |                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                        |                          |
|---|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------|
|   |        |                                                                                                                                                          | <p>permite ca anumite active (dreptul de creanță în valoare 54684600 lei) să fie schimbate pe acțiuni ale acestei societăți în valoare de 54684600 lei. Însă, pentru aceasta Ministerul sau Guvernul trebuie să aibă dreptul să schimbe unele active pe altele, dacă ultimele au aceeași valoare și pot fi mai ușor transformate în bani. Un asemenea drept ar putea fi instituit prin dispozițiile Legii nr.943/18.07.96 privind datoria de stat și garanțiile de stat.</p> <p>În acest caz, Guvernul sau structurile guvernamentale respective, la rândul său și-ar asuma responsabilitatea pentru o astfel de operațiune. Pe când în cazul proiectului analizat, operațiunea se efectuează în temeiul legii și nimeni nu poartă nici o răspundere pentru calcularea greșită sau făcută cu rea credință. Toți cei implicați vor fi absolviți de la pedeapsă ori vor motiva că au acționat pentru executarea legii.</p> |                                                        |                          |
| 3 | Art. 3 | "venitul Societății pe Acțiuni "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău", obținut prin stingerea soldului datoriilor istorice, nu se impozitează". | Prevederea nu-și are justificare, deoarece aportul la capitalul social, chiar și în cazul în care acesta are ca obiect "obligățiile (datoriile) societății față de creditori achitate cu active" (art.41 alin.(2) lit. d) din Legea nr.1134/1997) nu poate fi calificat ca venit al societății pe acțiuni, și prin urmare el nu poate fi impozitat (vezi art.20 lit. m) și art.55 din Codul fiscal).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Coruptibilitate</b><br>Concurența normelor de drept | De a respinge proiectul. |

## Concluzii

Din motivele menționate în secțiunile precedente ale raportului de expertiză, considerăm că proiectul de Lege privind convertirea în acțiuni a datoriilor Societății pe Acțiuni "Combinatul de Produse Cerealiere din Chișinău" nu trebuie aprobat de către Parlament.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**