

25 Iulie 2011, nr. 500

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea bugetului de stat pe anul 2011 – art.8, anexa nr.1; Codul fiscal – art.24)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1569 din 08 Iulie 2011)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea bugetului de stat pe anul 2011 – art.8, anexa nr.1; Codul fiscal – art.24).

### 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 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 promovării proiectului.** În conformitate cu nota informativă, proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative și anume a Legii bugetului de stat pe anul 2011 nr.52 din 31 martie 2011 și a Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 este elaborat în scopul asigurării stabilității financiare în sectorul bancar. Potrivit explicației autorului, emisiunea obligațiunilor de stat în scopul preluării creanțelor Băncii de Economii S.A., față de Investprivatbank s-a raportat la datoria de stat internă peste limitele stabilite de Legea bugetului de stat pe anul 2011. Astfel, majorarea limitei datoriei de stat interne nu poate fi efectuată fără modificarea Legii bugetului de stat.

De asemenea, se prevede modificarea Codului fiscal în sensul atribuirii cheltuielilor aferente taxei speciale pentru asigurarea stabilității financiare, achitate de către băncile comerciale la categoria celor deductibile în scopuri fiscale, considerată drept cheltuieli ordinare și achitate de contribuabil pe parcursul anului fiscal, exclusiv în cadrul activității de întreprinzător.

### Fundamentarea proiectului

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

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

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Este necesar de a remarca faptul, că proiectul dat de lege a fost înregistrat în Parlament cu data de 8.07.2011 și urmează a fi examinat la ședința Parlamentului din 22.07.2011. Astfel, nu este respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, deoarece conform art.9 alin.(1) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială.

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente generale și unele calcule, cifre economice în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului. În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară.

Plus la aceasta, în conformitate cu art.23 lit.d) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Este necesar de a remarca faptul, că reglementările cuprinse în acest proiect de lege au tangențe cu prevederile proiectului de lege nr.1568 din 08.07.2011 cu privire la unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare, înregistrat în Parlament și care la fel se află la etapa de examinare. Scopul respectivului proiect de lege constă în stabilirea cadrului de măsuri, ce urmează a fi întreprinse de către stat, bănci și fondul de garantare a depozitelor în sistemul bancar, în vederea menținerii stabilității financiare, prin minimizarea riscurilor în sectorul bancar și repartizarea riscurilor între participanții la piața bancară.

În acest context considerăm, că numai după adoptarea proiectului de lege nr.1568 din 08.07.2011 cu privire la unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare, urmează să fie operate modificări în Legea bugetului de stat pe anul 2011 și în Codul fiscal.

**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 legii și nota informativă nu conțin referințe nici la legislația comunitară nici la standarde internaționale relevante și nu este clar dacă acest proiect ar încălca unele norme comunitare sau principii internaționale existente la moment.

**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.

Necătfînd la prezentarea în nota informativă a unor calcule, cifre economice procentuale, a unor posibile estimări financiare, considerăm proiectul de lege slab fundamentat din punct de vedere economico-financiar. O argumentare suficientă implică prezentarea unei evaluări a cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului. Plus la aceasta, imaginea economico-financiară generală urma să fie constituită și din avizele și recomandările tuturor instituțiilor publice, societății civile și instituțiilor financiar-bancare.

**9. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Referitor la acest aspect notăm, că proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare. Considerăm că ar fi oportună efectuarea analizei impactului de reglementare conform prevederilor din art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzători nr.235-XVI din 20.07.2006. 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.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

Finalitatea reglementărilor acestui proiect de lege este determinată de intenția Guvernului de a redresa situația economico-financiară a Băncii de Economii S.A., ceea ce implică promovarea intereselor doar ale unei singure instituții bancare, în detrimentul celorlalte instituții bancare din Republica Moldova.

**11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Prejudicierea rezidă în favorizarea unei singure instituții bancare, Banca de Economii S.A., ce creează o situație de inechitate în sectorul bancar.

Totodată, prin stabilirea taxei speciale pentru asigurarea stabilității financiare, achitate de către băncile comerciale în bugetul de stat, proiectul de lege va prejudicia interesele tuturor instituțiilor bancare din Republica Moldova, iar în final ar putea fi prejudiciate și drepturile persoanelor fizice și juridice, deoarece sumele pentru taxa specială ar putea fi obținute prin majorarea costurilor serviciilor bancare prestate acestora.

**12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, deoarece prin acest proiect se stabilesc derogări de la normele generale cuprinse în actele legislative din domeniul financiar și bugetar.

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

**14. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În acest sens notăm, că prin modificările și completările operate în Legea bugetului de stat pe anul 2011 și Codul fiscal, se prezumă stabilirea de atribuții instituțiilor financiar-bugetare și a unor proceduri administrative noi ce se referă la taxa specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare.

#### 15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

|   | Articol | Text   | Obiecția   | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri   | Recomandarea  |
|---|---------|--|--|---|---|
| 1 | art.II  | "Articolul 24 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, ediție specială), cu modificările ulterioare, se completează în final cu alineatul (18) cu următorul cuprins: „(18) Se permite deducerea taxei speciale pentru asigurarea stabilității financiare, achitate de către băncile comerciale în bugetul de stat.” | Este necesar de a lua în considerație faptul, că taxa specială pentru asigurarea stabilității financiare urmează a fi achitată de către băncile comerciale în bugetul de stat numai pentru perioada anilor 2011 - 2014, așa cum reiese din prevederile art. 5 din proiectul de lege nr.1568 din 08.07.2011. Sub acest aspect constatăm 2 momente importante. În primul rînd este firesc și necesar ca aceste prevederi să fie coordonate cu prevederile proiectului de lege 1568 din 08.07.2011. În al doilea rînd, această normă poartă un caracter temporar, deoarece aceste reglementări vor fi aplicate doar pentru o perioadă determinată de timp. În conformitate cu prevederile art.34 alin.(4) din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, actul legislativ cu aplicarea nedefinită în timp nu poate fi completat cu reglementări temporare. În consecință, norma de completare a art.24 din Codul Fiscal urmează a fi coordonată cu normele tehnicii legislative. Ca opțiune am putea sugera includerea acestei norme în Legea pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal nr.1164-XIII din 24.04.1997. | <b>Coruptibilitate</b><br>Concurența normelor de drept Norme irealizabile<br>Lipsa unor termene concrete<br><br><b>Alte riscuri</b><br>Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă | Este necesară redactarea normei de completare a art.24 din Codul fiscal, cu luarea în considerare a obiecțiilor și sugestiilor formulate mai sus. |

## Concluzii

Considerăm că adoptarea proiectului de lege examinat este o opțiune politică a Parlamentului, care va decide dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova.

Pericolul coruptibilității acestui proiect de lege rezidă în examinarea în regim de urgență de către Parlament.

Plus la aceasta, operarea modificărilor în Legea bugetului de stat pe anul 2011 și în Codul fiscal trebuie de efectuat numai după adoptarea proiectului de lege nr.1568 din 08.07.2011 cu privire la unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare. În această ordine de idei, reiterăm constatările principiale ale prezentului raport de expertiză, potențial coruptibile:

- nu este respectat termenul de cooperare cu societatea civilă;
- lipsa unei expertize juridice, care urma să asigure concordanța proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, cu legislația în vigoare, cu legislația comunitară, cu cerințele tehnicii legislative;
- proiectul urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, societății civile pentru formularea recomandărilor;
- proiectul legii și nota informativă nu conțin referințe nici la legislația comunitară nici la standarde internaționale relevante;
- proiectul de lege este slab fundamentat din punct de vedere economico-financiar;
- proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare;
- proiectul implică promovarea intereselor doar ale unei singure instituții bancare, în detrimentul celorlalte instituții bancare din Republica Moldova;
- proiectul de lege va prejudicia interesele tuturor instituțiilor bancare din Republica Moldova, iar în final ar putea fi prejudiciate și drepturile persoanelor fizice și juridice;
- prin acest proiect se stabilesc derogări de la normele generale cuprinse în actele legislative din domeniul financiar și bugetar;
- prevederile din proiect urmează a fi coordonate cu normele tehnicii legislative, care nu permit intervenția cu reglementări temporare într-un act legislativ cu aplicabilitate nedefinită în timp.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**