



Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

PUTEREA HIBRIDĂ ȘI ACTORII SĂI

Amnistia fiscală din 2007 și liberalizarea capitalului & stimularea fiscală din 2016: două acte din aceeași piesă

2

Monitor de
cercetare aplicată

**Veaceslav BERBECA
Ion TĂBĂRȚĂ**

Peer Review: Igor Munteanu



Opiniile exprimate aparțin autorilor. Administrația IDIS „Viitorul” și Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”.

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Cuprins

Introducere. Metastazele sistemului hibrid	5
Capitolul I. Scopul și efectele legii privind amnistierea fiscală din 2007 (Legea nr. 111-XVI din 27 aprilie 2007). Actori și mize	6
Capitolul II. Scopul și efectele legii privind amnistierea capitalului & stimularea fiscală (proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016). Actori și mize	11
Capitolul III. Pentru cine bat clopotele amnistierii fiscale în Republica Moldova?	19
Concluzii și scenarii	22

Introducere. Metastazele sistemului hibrid

Legea liberalizării și stimulării fiscale a stârnit discuții aprinse în societatea moldovenească. În mod firesc, această inițiativă a trezit reacții negative din partea experților și cetățenilor de rând din cauza modului defectuos de consultare dar și grabei prin care acest proiect de lege este promovat.

Oricare ar fi explicațiile guvernanților cu privire la necesitatea adoptării acestui proiect de lege, promovarea unei inițiative este inacceptabilă pentru publicul larg în condițiile unei corupții endemice care bântuie statul și a riscului de a folosi acest instrument pentru a descuraja plătitorii conștiincioși și loiali sistemului de impozitare fiscală. Lecțiile valurilor anterioare de anxie fiscală nu lasă nici un dubiu asupra impactului – partidele aflate la guvernare folosește acest tip de legislație pentru a-și construi loialități prin utilizarea discreționară a puterii fiscale. Mai mult, un astfel de proiect este total neavenit în condițiile în care investigațiile asupra furtului miliardului din băncile fraudate încă nu s-au încheiat, nici pe plan intern și nici pe plan internațional. Referințele pe care autorii acestei inițiative le fac în mod gratuit asupra unor modele similare de anxii de capital nu sunt consistente.

Analizând toți pașii s-au făcut, ca și inacțiunile comise de autorii acestei inițiative legislative, ajungem la concluzia că asistăm la pregătirea unui caz de abuz fiscal în proporții deosebit de mari. Adoptarea inițiativei promovează interesele unui grup politic restrâns, care urmăresc să profite direct și prin intermediari prin adoptarea unor decizii care ar putea să le asigure beneficii. Acest gen de inițiative corespunde descrierii conceptului de „putere hibrid” pe care am folosit-o și la #1 al acestui tip de evaluare, și care definesc mecanisme politice și economice cu caracter extractiv sau rentier, care sunt folosite pentru îmbogățirea unui grup restrâns de oameni.¹

¹ Daron Acemoglu, James Robinson. De ce eșuează națiunile. Originile puterii, ale prosperității și ale sărăciei, București: Litera, 2015, p. 95

După cum explică societatea civilă, proiectul de lege prevede o liberalizare a capitalului și o stimulare fiscală, dar, de fapt, este o amnistie a capitalului și o cvasi-amnistie fiscală (vizează doar penalitățile fiscale, nu și datoria de bază).² Afirmările conducerii actuale precum că există practici bune internaționale de amnistie fiscală sunt combătute de cercetările efectuate la acest subiect, care arată că beneficiile amnistiei fiscale sunt exagerate, fiind mai mici decât costurile.³ Este interesant de menționat faptul că promotorii acestui proiect operează cu aceleași argumente pe care le-a utilizat guvernarea comunistă în aprilie 2007 când a propus mai multe inițiative de „liberalizare fiscală”: atunci și acum s-a vehiculat cota unei economii tenebre evaluate la cca 65-70% din totalul economiei naționale, ameliorarea climatului investițional și majorarea fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător.⁴

Explicațiile aduse de guvernare, dar și criticile societății civile creează o impresia de deja-vu în raport cu declarațiile și afirmațiile ședinței parlamentului Republicii Moldova din 20 aprilie 2007. Impresia generală este că s-a schimbat puterea care promovează acest proiect, iar cercul de oameni care urmează să beneficieze este același. Regăsim în motivele care au precedat acest nou val de amnistiere carențe de funcționare a instituțiilor asemănătoare, acestea se referă la lipsa de evaluare a impactului, încălcarea de proceduri prevăzute de legislația cu privire la transparența procesului decizional, precum și pregătirea corespunzătoare a deciziilor, potrivit procesului de politici publice.

² Notă de poziție pe marginea inițiativei legislative privind amnistia fiscală și de capital, http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-19-NP_Amnestia-fisc-capital_FINAL1.pdf

³ Eric Le Borgne; Katherine Baer. Tax Amnesties: Theory, Trends, and some Alternatives./ <https://www.imf.org/external/pubs/nft/books/2008/taxam/chpt1.pdf>

⁴ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007, <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>; Dezbateri publice la proiectul legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală./ <http://www.moldova.org/dezbateri-publice-la-proiectul-legii-privind-liberalizarea-capitalului-si-stimularea-fiscala/>

Capitolul I. Scopul și efectele legii privind amnistierea fiscală din 2007 (Legea nr. 111-XVI din 27 aprilie 2007). Actori și mize

Logica și temerile legate de scopul acestei inițiative

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 27 aprilie 2007 Legea nr.111-IV care a prevăzut introducerea modificărilor și completărilor în unele acte legislative cu scopul liberalizării activității economice. Această inițiativă s-a bazat pe trei piloni:

- 1) Un program de legalizare a capitalurilor
- 2) O amnistie fiscală
- 3) Reformarea sistemului de impozitare a persoanelor juridice.

Original, inițiativa a fost prezentată ca o inițiativă a Președintelui Vladimir Voronin, care a hotărât să o lanseze garantând personal oportunitatea sa printr-o participare activă la dezbaterile legislative în prima lectură a proiectului i.e. printr-un discurs ținut în plenul Parlamentului pe data de 20 aprilie 2007. Președintele Voronin a vorbit atunci despre „caracterul revoluționar” al acestei inițiative de liberalizare a economiei, care „va însemna un pas hotărâtor spre împăcarea definitivă a statului cu businessul”⁵. Nu au lipsit critici față de această inițiativă încă de la acea dată. În plus, inițiativa de liberalizare a economiei și amnistierea de capital nu avea nici o tangență cu ideologia etatistă a programului și retoricii PCRM aflat la guvernare, astfel încât apariția acestei inițiative era interpretată ca o schimbare radicală de paradigmă a guvernării economice, avântând clientela loială PCRM.

Inițiativa din 2007 are foarte multe asemănări cu proiectul promovat de conducerea Parlamentului RM

⁵ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007. / <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>

din 2016. Ne referim în principal la aspectul privind legalizarea capitalului și anume a mijloacelor bănești și a bunurilor imobiliare sau a cotelor-părți din firme. Statul a propus susținerea legalizării capitalului sau valorii capitalului declarat prin amnistiere în schimbul achitării la bugetul statului a 5% din această sumă.

Amnistierea fiscală prevedea anularea restanțelor reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Casei Naționale de Asigurări Sociale înregistrate la 1 ianuarie 2007. Amnistierea fiscală a însemnat anularea a circa 4,4 mld. de lei – 2,16 miliarde lei plăți de bază și 2,18 miliarde lei suma majorărilor și amenzilor aferente Bugetului Public Național, neachitate la 1 ianuarie 2007.⁶ Argumentul în favoarea anulării acestor datorii cu suspendarea controlului perioadelor anterioare a fost susținut în plenul Parlamentului la 20 aprilie 2007 de ex-ministrului Economiei, Igor Dodon, care a invocat că mai multe active de producție, active economice sunt scoase din circuitul economic din cauza unor datorii istorice existente, care a condus la punerea sechestrului pe aceste active.⁷ Cu alte cuvinte, această lege prevede o anulare a tuturor arieratelor fiscale acumulate până în anul 2007, fără a ține cont de faptul dacă ar putea fi fost posibil ca o parte din acestea să fie colectate.

Cea de-a treia inițiativă prevedea că veniturile care vor fi îndreptate spre dezvoltarea întreprinderilor, vor fi reinvestite, urmează a fi impozitate la cota zero. În același timp, a fost menținută cota de impozitare la

⁶ Despre reforma economică pe înțelesul guvernanților, <http://dodon.md/despre-reforma-economica-pe-intelesul-guvernantilor/>

⁷ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007. / <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>

nivel de 15 la suta dacă venituri erau scoase din circuitul economic de producție și orientate spre consum. În 2007 miza cea mare a fost amnistia fiscală, deoarece erau scutiți de datorii foarte mulți agenți economici care activau și ar fi putut să-și plătească datoriile. De fapt, a fost un instrument de a determina acești agenți economici să plătească pentru campania electorală din 2009. Amnistia fiscală s-a făcut înainte de alegerile parlamentare din 2009.

Legea privind legalizarea capitalului și amnistierea fiscală a stârnit critici din partea societății civile, partidelor de opoziție dar și a FMI. Analizând situația proiectului de liberalizare și stimulare fiscală din decembrie 2016, putem afirma că se atestă un deja-vu după o perioadă de nouă ani. Avem în vedere faptul că situația din 2007 se va repeta practic în 2017 dacă va fi adoptată legea privind liberalizare și stimulare fiscală, deoarece atestăm circumstanțe foarte similare în logica autorităților și agenților economici care ar putea beneficia de așa-numita stimulare fiscală.

Menționăm, în primul rând, atitudinea rezervată a FMI față de amnistia fiscală totală, inițiativa lui Vladimir Voronin fiind caracterizată drept este un pas riscant, deoarece ar fi putut submina disciplina fiscală pe viitor într-o țară cu un segment foarte larg al economiei gri.⁸ FMI a invocat aceleași argumente pe care le-au exprimat experții sau deputații din opoziție din Republica Moldova. Orice tip de amnistie fiscală este un exercițiu injust față de cei care își plătesc taxele. Era necesar de a avea o abordare individualizată față de cei cu datorii. Cu alte cuvinte, trebuia de aplicat legea insolvenței față de cei care nu mai activau de mult timp și aveau datorii enorme față de stat.

Experții Misiunii au explicat că această inițiativă nu este justă în raport cu contribuabilii care și-au onorat obligațiunile, subminând, totodată, disciplina fiscală, deoarece contribuabilii se vor aștepta la amnistii fiscale repetate.⁹ Este interesant de menționat reacția autorităților față de abordarea critică a FMI. Astfel, în *Anexa II: Memorandumul actualizat cu privire la politicile economice și financiare pentru anul 2007 a Raportului de țară al FMI*,

⁸ Raportul de țară al FMI nr. 07/275, august, 2007, p.9. / <http://www.imf.md/press/cr07275-ROM.pdf>

⁹ Ibidem, p. 9

autoritățile moldovenești recunosc indirect injustețea inițiativei de liberalizare și amnistie fiscală, afirmând că „amnistia fiscală va fi un eveniment care nu se va mai repeta”.¹⁰ Observăm că au intervenit alte circumstanțe importante pentru guvernanți dacă au hotărât să inițieze un nou proiect care are similitudini importante cu proiectul liberalizării și stimulării fiscale din decembrie 2016.

O altă problemă invocată de oficialii FMI în legătură cu adoptarea acestei legi controversate se referă la riscurile pentru regimul de prevenire și combatere a spălării banilor.¹¹ Aceste îngrijorări pot fi explicate prin măsurile de legalizare a capitalului, dar și prin faptul că veniturile întreprinderilor care urmau a fi îndreptate spre dezvoltarea întreprinderilor, reinvestite, urmau a fi impozitate la cota zero. Băncile comerciale, care constituiau în acea perioadă un sector important, au fost și ele scutite de plata impozitului pe venit dacă reinvesteau veniturile obținute. De fapt, prin această măsură s-a urmărit eliminarea raportării financiare către Inspectoratul Fiscal. Această abordare în raport cu băncile comerciale a crescut riscul tranzacțiilor dubioase de spălare de bani prin instituțiile financiare din R. Moldova.

Al treilea risc legat de adoptarea acestei inițiative s-a referit la sustenabilitatea finanțelor publice. Această problemă este recunoscută chiar de guvernare care explica în iunie 2007 în *Scrisoarea de intenții* că reforma sistemului de impozitare a venitului a fost realizată pentru a promova investițiile străine și autohtone, deși aceste reforme presupun anumite riscuri, în special în ceea ce privește veniturile bugetare.¹² Experții din Republica Moldova au atenționat de asemenea asupra riscurilor acestei inițiative asupra veniturilor bugetare. Astfel, s-a estimat că reforma fiscală promovată în 2007 ar fi sporit vulnerabilitatea bugetului de stat față de fluctuațiile economice ale pieței¹³, iar acestei inițiative

¹⁰ Ibidem, p. 43

¹¹ Ibidem, p. 10

¹² Republica Moldova: *Scrisoarea de intenții, Memorandumul cu privire la politicile Economice și Financiare și Memorandumul Tehnic de Înțelegere*, 25 iunie, 2007, p. 59. / <https://www.imf.org/external/np/loi/2007/mda/rom/062507r.pdf>

¹³ Policy Brief: Tendințe în 2007, Publicație electronică lunară, editată de IDIS Viitorul. #1, Aprilie, 2007 Monitorul economic: Centrul politici economice IDIS “Viitorul”. / <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=1015&t=/STUDII-IDIS/Economie/Policy-Brief-Tendinte-in-2007>

impactul asupra bugetelor locale, care depind la o treime de impozitul pe profit, va fi considerabil.¹⁴ Misiunea FMI a avut de asemenea rezerve față de perspectivele bugetare drept urmare a inițiativelor cu privire la amnistia fiscală și amnistia capitalului. În *Raportul pe țară* din 2007 al FMI se arată că deși „perspectivele bugetare pentru anul 2007 sunt favorabile, dar, în termen mediu, majorările substanțiale ale salariilor în sectorul public, combinate cu pierderea de venituri în urma introducerii cotei zero a impozitului pe venitul persoanelor juridice și a amnistiei fiscale, ar putea reduce volumul investițiilor și limita cheltuielile de ordin social, subminând perspectivele de creștere economică pe termen lung și de reducere a sărăciei”.¹⁵

A patra problemă invocată s-a referit la faptul că inițiativa lui Voronin ar fost o încercare ascunsă de a aduna inclusiv fonduri pentru PCRM în ajunul campaniei parlamentare din aprilie 2009. Un deputat din opoziție menționa în ședința plenului Parlamentului din aprilie 2007 că prin această inițiativă se „vrea ca Partidul Comuniștilor din Republica Moldova, intrând în campania electorală, să primească sponsorizările grase de la întreprinzătorii care vor fi amnistiați”.¹⁶

O altă critică adusă inițiativei de „liberalizare” din 2007 presupune aceasta este o încercare a partidului de guvernământ și a grupurilor de interese afiliate acestuia de a cumpăra pe întreprinderile care au ajuns în pragul falimentului. Aceste întreprinderi vor fi cumpărate pe banii care urmau a fi legalizați.¹⁷ Mai mult chiar, anularea datoriilor inclusiv a majorărilor de întârziere și amenzilor ar fi constituit baza necesară pentru facilitarea privatizării sau cumpărării întreprinderilor cu datorii. Această inițiativă a fost percepută drept un joc organizat de o echipa specială din Republica Moldova pentru privatizarea masivă a întreprinderilor, care vor fi eliberate de datorii.¹⁸

¹⁴ Hardo Pajula, Valeriu Prohnișchi, *Tax Amnesty and Zero-Rate Corporate Income in Moldova: Assessing the Potential Impact and Risks*, October 2009

¹⁵ Raportul de țară al FMI nr. 07/275, august, 2007, p.42. / <http://www.imf.md/press/cr07275-ROM.pdf>

¹⁶ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007. / <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>

¹⁷ Idem.

¹⁸ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a

A șasea critică adusă acestei inițiative este că ar fi fost o încercare de offshorizare a Republicii Moldova pentru a spăla banii murdari prin intermediul regimului de legalizare a capitalului propus de autoritățile moldovenești. Editorialistul politic, Petru Bogatu, afirma că zona off-shore ar concentra în R. Moldova capitalul de proveniență frauduloasă din Federația Rusă.¹⁹

În sfârșit, ultimul semn de întrebare cu privire la „reforma revoluționară” din 2007 ține de acumulările de datorii ale mai multor întreprinderi înainte de a fi elaborată inițiativa de legalizare a veniturilor și amnistiere fiscală. În perioada noiembrie–decembrie 2006 mai mulți agenți economici au creat foarte mari datorii la Fondul social și la bugetul de stat.²⁰ Acest fapt vine să demonstreze că mai multe întreprinderi ar fi știut de amnistierea fiscală din 2007.

Legea nr. 111-XVI din 27 aprilie 2007 a trezit suspiciuni în societate în privința bunelor intenții ale acestei inițiative. Toate aceste îngrijorări evidențiate de deputații din opoziție sau de experți au fost alimentate de lipsa de transparență prin care s-a realizat procesul de liberalizare și amnistiere fiscală. Înșiși deputații Parlamentului - organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova – nu au cunoscut care este lista nominală a întreprinderilor cărora urma să li se anuleze datoriile, majorările de întârziere și amenzile.

Rezultatele acestei inițiative

Scopurile anunțate de către conducerea politică a Republicii Moldova din anul 2007 privind legalizarea capitalului și amnistierea fiscală erau foarte democratice și pretins optimiste. „Reforma fiscală” prezentată de ex-președintele Republicii Moldova, Vladimir Voronin, ar fi trebuit să creeze condițiile unei creșteri economice. Igor Dodon, ex-ministrul al Economiei și Comerțului, responsabil pe atunci de prezentarea acestei inițiative în plenul Parlamentului la 20 aprilie 2007 declara că, cel puțin un miliard de dolari ar putea fi legalizați în urma

XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007. / <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>

¹⁹ <https://galaiushca.wordpress.com/2007/11/08/paradis-fiscal-la-granita-cu-ue/>

²⁰ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007. / <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>

acestor reforme doar în urma procesului de legalizarea capitalului, iar celelalte două reforme urmau să dea efecte mult mai mari în următorii ani.²¹ Analizând statistic datele raportate la finalul acestei inițiative de amnistiere a capitalului din 2007 constatăm că rezultatele sunt mult mai modeste decât cele așteptate.

reinvestit a avut un impact negativ asupra veniturilor autorităților publice locale care au devenit dependente de transferurile de la bugetul de stat.²²

Statul a pierdut astfel circa 4,3 miliarde de lei (venituri proiectate la bugetul anului 2007) în urma anulării

Tabelul nr. 1 Statistica legalizării capitalurilor în RM (2007)

Datorii, majorări de întârziere și amenzi anulate	Venituri neîncasate după introducerea cotei 0 pe venit	Datorii acumulate după amnistiere în 2010	Lei legalizați	Venituri la buget
Circa 4,3 miliarde lei	Circa 1 miliard anual în anii 2008-2010	Circa 1,2 miliarde lei	360 milioane lei	18 milioane lei*

Sursa: Astăzi, în dialog cu cititorii noștri: Veaceslav Negruța, ministrul Finanțelor (<https://www.timpul.md/articol/astazi-in-dialog-cu-cititorii-nostri-veaceslav-negruta-ministrul-finantelor-6954.html?action=print;%20http://dodon.md/despre-reforma-economica-pe-intelesul-guvernatorilor/>); Despre reforma economică pe înțelesul guvernatorilor (<http://dodon.md/despre-reforma-economica-pe-intelesul-guvernatorilor/>)

Conform acestor date, observăm că rezultatele finale au fost sub așteptările anunțate. Potrivit estimărilor conducerii din 2007, se estima o legalizare de circa 1 miliard de USD. În realitate, au fost legalizate active și mijloace bănești în sumă totală de 360 milioane lei până la 30 decembrie 2008 ceea ce a constituit circa 35 mln. de USD la cursul oficial al Băncii Naționale din Moldova la data de 30.12.2008. Respectiv, veniturile la bugetul de stat au fost de circa 18 mln. lei după aplicarea taxei de legalizare (5%). Cota „zero” pe impozitul

datoriilor, a majorărilor de întârziere a datoriilor și amenzilor neachitate. O bună parte a acestor restanțe s-au format până la 1 ianuarie 2001 – mai exact cca 2,8 miliarde lei²³ – însă această abordare la pachet în locul unei abordări individuale și riguroase a anulat datoriile întreprinderilor de stat fără a crea nici un stimulent în schimbul acestui tratament generos, aceste întreprinderi au continuat să genereze pierderi cauzate de ineficiență. Observăm că suma datoriilor în 2010, după un an de la anularea lor, constituia circa 1,2 mlrd. de lei.

²¹ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVI-a, sesiunea a V-a ordinară – aprilie 2007, ședința din 20 aprilie 2007. / <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/20.04.2007/>

* Există o diferență substanțială între cifrele pe care le prezintă demnitarii care au aplicat Legea nr. 111-XVI din 27 aprilie 2007 și Coaliția majoritară care a preluat puterea după alegerile parlamentare din iulie 2009. Ex-ministrul Economiei și Comerțului în 2007, Igor Dodon afirmă că „au fost supuse procedurii legalizării active și mijloace bănești în sumă totală de 2,2 miliarde lei, achitându-se taxa de legalizare (5%) în sumă de 110 milioane lei. Din suma totală legalizată 2 miliarde revin majorării costului activelor întreprinderilor de stat din sectorul termoelectric, care și-au efectuat capitalizarea activelor” (Despre reforma economică pe înțelesul guvernatorilor, <http://dodon.md/despre-reforma-economica-pe-intelesul-guvernatorilor/>). Veaceslav Negruța, ex-ministrul Finanțelor în perioada 2009-2013, a declarat că „aceasta legalizare a adus la Bugetul de stat 18 mln. de lei. Au mai fost și alte 100 mln., numai că cei de la guvernare au procedat foarte interesant: la trei întreprinderi le-au dat de la stat 100 mln. ca, peste trei săptămâni, aceste întreprinderi să întoarcă banii înapoi sub forma de legalizare. Asta ca să impresioneze și să trâmbițeze că suma nu e de 18 mln. lei ci de 118 mln. lei” (Astăzi, în dialog cu cititorii noștri: Veaceslav Negruța, ministrul Finanțelor, <https://www.timpul.md/articol/astazi-in-dialog-cu-cititorii-nostri-veaceslav-negruta-ministrul-finantelor-6954.html?action=print>).

Cele mai multe dintre aceste datorii anulate prin această inițiativă legislativă au aparținut marilor întreprinderi ineficiente de stat. Aceste întreprinderi de stat se aflau și atunci și se află și în acest moment sub controlul guvernului central prin intermediul unor consilii de administrare gestionate de ministerele guvernului central²⁴, adică ale statului. Aceste întreprinderi de stat au tendința de a deveni, în condițiile unui guvern repartizat conform algoritmului politic între mai multe partide politice concurente, dar făcând parte din aceeași coaliție de guvernare, un rezervor de alimentare discretă pentru elitele acestor partide, iar nominalizarea reprezentanților statului în aceste Consilii de administrație ale

²² Astăzi, în dialog cu cititorii noștri: Veaceslav Negruța, ministrul Finanțelor, <https://www.timpul.md/articol/astazi-in-dialog-cu-cititorii-nostri-veaceslav-negruta-ministrul-finantelor-6954.html?action=print>

²³ Despre reforma economică pe înțelesul guvernatorilor, <http://dodon.md/despre-reforma-economica-pe-intelesul-guvernatorilor/>

²⁴ V.Ioniță, Policy Brief: Întreprinderile gestionate de stat și rolul lor în economia națională, Septembrie 2017

întreprinderilor de stat devine o repartizare ordinară de bonusuri clientelare, neavând absolut nimic în comun cu selectarea meritocratică a corpului managerial.²⁵ Cu atât mai mult, nu există nici un cadru de reglementare suficient de elaborat pentru a impune acestor consilii de administrare criterii de performanță în supraveghere, consultare, coordonare, alegerea de priorități pentru dezvoltarea acestui segment important al economiei, aflate în proprietate publică.

Lipsa unor criterii exhaustive privind numirea delegaților statului în aceste consilii de administrare permite numirea lor, cât și a conducătorilor întreprinderilor de stat pe criterii politice absolut aberante, alimentând un regim clientelar de administrare a proprietăților ce aparțin statului.²⁶ Previziunile experților că această inițiativă se va orienta spre anularea datoriilor anume acestor întreprinderi nu trebuie să fie exclusă și nici subestimată. Precedentul din 2007, dar și faptul că anumiți oficiali care au gestionat acest proces au revenit după 10 ani exact în aceleași poziții administrative pune

peste acest argument suficientă materie factică. Putem presupune că o nouă amnistie de capital nu va aduce rezultatele anunțate pentru că nici politica anterioară de amnistiere nu și-a dovedit avantajele - suma capitalului legalizat a fost neimportantă, iar acumulările de datorii nu au conținut după aplicarea prevederilor Legii nr. 111-XVI din 27 aprilie 2007.

Eșecurile acestei politici sunt explicate inclusiv prin faptul că astfel de inițiative nu pot da roade în statele corupte, unde organele responsabile de aplicarea ordinii sunt controlate de partidele de la guvernare. Este esențial de a menționa că unii experți explică eșecul liberalizării prin faptul că mulți dintre cei care ar fi putut beneficia de avantajele amnistiei de capital nu au declarat nimic de frica de a nu rămâne fără proprietățile deținute, ca urmare a tradiției de a prelua (mai mult sau mai puțin agresiv) controlul asupra unor proprietăți, folosind șantajul, presiunile politice și alte tipuri de instrumente ilicite, dar posibile în RM. Lipsa de încredere în instituțiile statului a compromis politica.

²⁵ Întreprinderile gestionate de stat și rolul lor în economia națională, Veaceslav Ioniță, p.9, IDIS "Viitorul", iulie 2016, <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5267&t=/STUDII-IDIS/Economie/Intreprinderile-gestionate-de-stat-i-rolul-lor-in-economia-nationala>

²⁶ Idem.

Capitolul II. Scopul și efectele legii privind amnistierea capitalului & stimularea fiscală (proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016). Actori și mize

Contextul apariției legii

În octombrie 2016, unei experți anticipau că autoritățile centrale pregătesc o nouă amnistie fiscală. Comentând faptul că în lunile iunie-august 2016 restanța la plăți de bază la s-a majorat cu 760 mil. de lei (ori aproximativ cu 75%), fostul Ministru de Finanțe, Veaceslav Negruța, a admis că, „la mijloc ar putea fi și o posibilă amnistie fiscală după alegeri și acum anumiți agenți economici nu mai achită taxele la buget, ca apoi să beneficieze de amnistie, așa cum s-a întâmplat în anul 2007”.²⁷

La 7 noiembrie 2016, Consiliul de Directori Executivi al Fondului Monetar Internațional (FMI) a aprobat un acord pe trei ani cu Republica Moldova.²⁸ La nici o lună distanță, la 1 decembrie 2016, Biroul Permanent al Parlamentului Republicii Moldova, în conformitate cu art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul parlamentului, a înaintat cu titlul de inițiativă legislativă proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016 privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală.²⁹ Autorii proiectului sunt: Andrian Candu (președintele parlamentului, PDM), Serghei

Sîrbu (PDM), Roman Boțan (PL), Corneliu Pandevici (PDM) și Igor Vreema (deputat neafiliat, ex-PCRM).

Proiectul de lege nr. 452 din 01.12.2016 are două părți constitutive: liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Liberalizarea capitalului presupune că orice persoană fizică (cetățean al Republicii Moldova sau reprezentant legal al acestuia (părinte, adoptator, tutore, curator) va putea declara activele (mijloace bănești, bunuri imobiliare, cote-părți, valori mobiliare, mijloace de transport rutier) care până în prezent erau înregistrate pe alte persoane (rude, persoane interpușe etc.) sau neînregistrate deloc, sau va putea reevalua activele declarate la o valoare mai mică, fiind garantată protecția juridică (statul nu va putea verifica proveniența acestor active și nici nu va putea aplica sancțiuni persoanelor care dețin funcție publică pentru dobândirea ilicită sau nedeclararea acestor proprietăți), în schimbul unei taxe de 2% din valoarea activelor.

Stimularea fiscală presupune anularea tuturor penalităților fiscale a persoanelor fizice și juridice în schimbul achitării sumei datorate. Pe scurt, proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016 propune exonerarea de orice răspundere a persoanelor fizice și juridice care nu și-au declarat proprietățile, în schimbul declarării acestora până la 15 aprilie 2017. Proiectul nr.452 are un proiect aferent, care în completează, – proiectul nr.452 din 01.12.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate – art.44; Legea privind declararea averii și a intereselor personale – art.24; ș.a.).³⁰ Esența proiectului de lege nr. 451 este că

³⁰ Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Proiect, 1 decembrie 2016. / <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/>

²⁷ Se pregătește o nouă amnistie fiscală? În trei luni restanțele la buget s-au majorat cu 75%, 13.10.2016. / <https://www.mold-street.com/?go=news&n=5203>

²⁸ Consiliul de Directori Executivi al FMI a aprobat Acordul cu Republica Moldova, în valoare de 178,7 milioane de dolari S.U.A., finanțat prin Mecanismul de finanțare extinsă (EFF) și Mecanismul extins de creditare (ECF). Comunicat de presă nr.16/491, 7 noiembrie 2016. / <http://www.imf.md/press/pressw/press-161107ro.html>

²⁹ Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Proiect, 1 decembrie 2016. / <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>

el interzice Autorității Naționale de Integritate să verifice averea liberalizată și interzice organelor fiscale să efectueze controlul corectitudinii calculării și achitării impozitelor și altor taxe pentru perioadă supusă amnistiei fiscale.

Autorii proiectului au încercat să prezinte faptul că legea va permite persoanelor fizice, cetățeni ai Republicii Moldova, să declare capitalul ce le aparține, care anterior se afla în posesiunea altor persoane fizice sau ne erau declarate deloc. Totodată, se insistă pe faptul că anularea penalităților și amenzilor aferente bugetului public național va crea un stimul important în dezvoltarea întreprinderilor prin reversiunea sumelor în activitatea companiilor. Guvernul Republicii Moldova nu a participat la elaborarea proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016, deși era indicat să o facă. Mai mult, proiectul a ajuns în plenul parlamentului fără a fi avizate de o serie de instituții, inclusiv de Centrul Național Anticorupție. Comisia parlamentară economie, buget și finanțe în raportul său asupra proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală (nr.452 din 01.12.2016), I lectură, a susținut „conceptual proiectul de lege și îl propune spre examinare plenului parlamentului pentru prima lectură”.³¹

Comisia parlamentară juridică, numiri și imunități a sprijinit proiectul nr.452 din 01.12.2016, argumentând legea „va impulsiona creșterea caracterului atractiv al Republicii Moldova ca destinație pentru investiții pe plan internațional, sporirea capitalizării activității și ameliorarea indicatorilor economico-financiari ai întreprinderilor din țară, fapt ce va crea posibilități suplimentare în procesul de atragere a resurselor investiționale”.³²

Deși s-a încercat de a secretiza promovarea proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016 și de al vota cât mai repede în parlament, aproximativ peste o săptămână mass media a început să relateze despre el.³³ Tot atunci, fostul prim-

Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3502/language/ro-RO/Default.aspx

³¹ RAPORT asupra proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală (nr.452 din 01.12.2016), I lectură. 15 decembrie 2016. / <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>

³² AVIZ asupra proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală (nr.452 din 01.12.2016), 8 decembrie 2016. / <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>

³³ Liberalizarea capitalului: Statul va ierta moldovenii care au

ministru al guvernului Republicii Moldova, omul de afaceri, Ion Sturza, s-a sesizat într-o postare pe Facebook: „Guvernării în mare secret mai pregătesc o lege și speră să o voteze la mijloc de noapte. Sună aparente inofensive: Legea privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. În realitate e o banală amnistie TOTALĂ fiscală. Nelimitată în timp și în spațiu! Un plagiat de pe „legile” pe care le-am văzut în America Latină, făcute pentru officials, bandidos, barbudos... Acolo, dar și în Africa, din când în când, hoții de la guvernare își trag câte o lege de „spălare de păcate”... Această „lege” prevede că tot ce a fost dobândit ilicit, mijloace bănești, bunuri mobiliare și imobiliare, mijloace de transport, atenție!!! capitalul în bănci etc. se consideră legal doar prin substituirea unei fișuici la „organele” statului. Închipuți-vă, tipi gen Shore&Co vor deveni curați ca lacrima! În plus, se anulează toate restanțele și penalitățile, datorate în timp statului! Fără nicio analiză, impact, dacă sunt de origine criminală sau nu... Fără o discuție publică. Cine va beneficia de aceasta? Un grup restrâns de escroci. Cine va pierde? Oamenii simpli și contribuabilii de bună credință. Și totul în mare secret și la mijloc de noapte... P.S. Mulțumesc Liliei Carasciuc, mică de statură, dar extrem de curajoasă și mare ca om, care a găsit un subteranele guvernării acest proiect de lege și m-a atenționat. Da, și știți cine este „autor”? Corect, Serioja Sîrbu... Personal accept amnistia, făcute în numele societății, pentru oameni, din considerente umanitare. Nu pentru șmecheri! P.S. FMI e în înțelegere cu voi?”³⁴

Reacția societății civile. Opiniile experților

Cele două proiecte de legi au provocat un val de critici din partea societății civile. La 12 decembrie 2016, 29 de organizații nonguvernamentale au semnat un Apel privind că *Adoptarea Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea financiară subminează eforturile anticorupție și descurajează contribuabilii și funcționarii onești*.³⁵ În apelul său, reprezentanții societății civile semnaleză următoarele îngrijorări:

acumulat venituri semi-legal în schimbul unei taxe de 2%, 7 decembrie 2016. / <http://agora.md/stiri/25667/liberalizarea-capitalului-statul-va-ierta-moldovenii-care-au-acumulat-venituri-semi-legal-in-schimbul-unei-taxe-de-2>

³⁴ Incredibil, dar oare ce este astăzi în Moldova o „surpriză”?! 9 decembrie 2016. / <https://www.facebook.com/i.sturza>

³⁵ DOC // Societatea civilă dă alarma: „Parlamentul vrea să legalizeze averile ilegale”. Sergiu Sîrbu: „Există critici, nimic nu este perfect”, 12.12.2016. / <http://anticoruptie.md/ro/stiri/doc-societatea-civila-da-alarma-parlamentul-vrea-sa-legalizeze-averile-ilegale-sergiu-sarbu-exista-critici-nimic-nu-este-perfect>

- aceste inițiative vor duce la o amnistiere totală a persoanelor care și-au însușit averi în mod ilegal, în special pentru funcționarii publici;
- prin adoptarea proiectelor nr.451 și nr.452 va deveni imposibilă tragerea la răspundere a persoanelor juridice și fizice, în special a demnitarilor publici, care nu au declarat sau au declarat la valori reduse averea;
- această inițiativă reduce la zero eficiența Pachetului de integritate votat de parlament cu doar câteva luni în urmă și raportat de autorități ca fiind un mare succes în combaterea corupției;
- aceasta va permite demnitarilor corupți să își păstreze funcțiile publice și descurajează funcționarii și contribuabilii onești;
- proiectul de lege nu conține o justificare convingătoare.

Experții au criticat dur inițiativa legislativă a celor 5 deputați, în frunte cu spicherul parlamentului Andrian Candu. Într-o *Notă de poziție pe marginea inițiativei legislative privind amnistia fiscală și de capital*,³⁶ experții au identificat mai multe riscuri ale aprobării acestei legi:

1. *Riscul de creștere și mai puternică a evaziunii fiscale* prin creșterea beneficiilor evaziunii, scăderea costurilor evaziunii și probabilității de depistare, deoarece beneficiarii amnistiei de capital nu vor putea fi investigați;
2. *Riscul de creștere a corupției și spălării de bani* prin interdicția de a verifica proveniența activelor declarate;
3. *Riscul de imagine pentru sectorul bancar* deja șifonat după fraudele bancare și a cazurilor de spălări de bani de proporții și cu rezonanță internațională;
4. *Riscul înrăutățirii relațiilor cu partenerii de dezvoltare* prin subminarea principiilor statului de drept, a eforturilor de asigurare a integrității în sectorul public și reformare a sistemului bancar – condiționalități-cheie ale suportului bugetar al principalilor parteneri de dezvoltare.

O poziție asemănătoare a exprimat și Agenda Națională de Business din Moldova.³⁷

³⁶ Inițiativa legislativă privind amnistia fiscală și de capital comportă mari riscuri de creștere a corupției, spălării banilor și evaziunii fiscale, 19 decembrie 2016. / <http://www.expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1355-initiativa-legislativa-privind-amnistia-fiscal-comporta-riscuri-de-crestere-a-coruptiei>

³⁷ Aviz ANB Cu privire la proiectele legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală și legii pentru modificarea și

Fostul ministru al Finanțelor, Veaceslav Negruța, a fost unul dintre cei mai vehemenți critici ai inițiativei de liberalizarea capitalului și stimulării fiscale: *„Această lege, în mod clar, este pentru anumite grupuri de cetățeni care din ideea de a-și securiza proprietățile, afacerile care sunt în offshore sau în altă parte încearcă să le legalizeze, să le aducă aici în Republica Moldova, iar ulterior să-și asigure protecția afacerilor. Atâta timp cât investigarea fraudelor bancare nu este finalizată, atât pe intern, cât și pe extern, este total contraindicat oricăror guvernări să aplice astfel de amnistie, cu atât mai mult guvernări asupra cărora planează anumite suspiciuni de implicare în această fraudare din sistemul bancar, este inadmisibil!”*³⁸

Directorul executiv al IDIS „Viitorul”, Igor Munteanu, într-o postare pe Facebook, de asemenea, a criticat inițiativa legislativă privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală: *„Nu s-a uscat cerneala de pe mandatul de arestare al unor slujbași mărunței care au ajutat la fraudarea sistemului bancar din Republica Moldova că majoritatea politică (hibridă) din Legislativ își propune să adopte o lege de amnistiere a capitalului, sub titlul amăgitor de „liberalizare de capital și stimulare fiscală””, urmând modelul de amnistiere totală („testat” în 2007 de „maestrul” Reidman, pe atunci Consilierul lui Voronin (PCRM), și ministrul Economiei Dodon, exact cel pe care CC l-a hirotonisit, ptiu validat la șefia statului). Consultările publice (pe acest proiect) au arătat că pentru unii stabilizarea economiei e un termen „de alții inventat”, iar caravana merge în direcția de unde au fost scoși banii din bănci. Un sistem politic bolnav, care poate fi leucuit numai cu tratament forțat, mi se pare. De notat – reacția celor 29 organizații ale societății civile din RM. To be...”*³⁹

Valul de critici publice, a determinat autorii proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016 să organizeze, la 14 decembrie 2016, o dezbateră publică cu reprezentanții societății civile pe marginea lui.⁴⁰ Inițiativa legislativă a fost prezentată de

completarea unor acte legislative. / <http://jurnal.md/files/pdf/1482483698-gwjqr7rb-aviz-legea-liberalizarea-capitalului.pdf>

³⁸ Veaceslav Negruța: „Este o amnistie penală pentru cei care șed în funcții”, 13 decembrie 2013. / <http://www.europalibera.org/a/28173168.html>

³⁹ Nu s-a uscat cerneala de pe mandatul de arestare al unor slujbași mărunței care au ajutat la fraudarea sistemului bancar din Republica Moldova, 14 decembrie 2016. / <https://www.facebook.com/igor.munteanu.3/posts/10209554945968460>

⁴⁰ Parlamentul organizează dezbateră publică a proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, 14 decembrie 2016. / <http://realitatealive.md/live-parlamentul-organizeaza->

către spicherul legislativului Andrian Candu. Explicațiile și argumentele spicherului parlamentului privind inițiativa legislativă au fost următoarele:

Persoanele fizice vor putea beneficia de liberalizarea capitalului, iar pentru persoanele juridice proiectul prevede doar stimularea fiscală. Procesul se va derula în două etape: 1) declararea intenției și 2) cererea de liberalizare cu achitarea taxei de 2%. Liberalizarea capitalului oferă persoanelor fizice posibilitatea să-și declare și să-și liberalizeze capitalurile care anterior nu erau declarate. Aceasta se referă atât la mijlocele bănești, cât și la imobile, valori mobiliare, cote de participare la capitalul societăților cu răspundere limitată, mijloace de transport rutier etc. Poate fi supus liberalizării capitalul care anterior nu a fost obiect al impunerii, evitându-se penalizarea de natură fiscală. În acest fel, proiectul oferă o oportunitate unică de a introduce în circuitul economic legal anumite bunuri sau mijloace bănești, achitând o taxă de 2% din suma activelor liberalizate. Liberalizarea capitalului presupune:

- declararea capitalului care anterior nu era declarat;
- trecerea capitalului de pe numele deținătorilor formali pe numele deținătorilor reali;
- reflectarea valorii reale de piață a activelor în vederea optimizării structurii activelor și impozitării ulterioare.

Tot în cadrul dezbaterilor publice, șeful Inspectoratului Fiscal de Stat, Sergiu Pușcuță, care ocupa exact această funcție și în anul 2007 (la momentul lansării amnistiei de capital), a argumentat oportunitatea adoptării acestei legislații prin faptul că agenți economici care vor beneficia de anularea datoriilor se vor relansa economic. Ministrul Justiției, Vladimir Cebotari, aducând mai multe exemple de stat a insistat pe faptul că legalizarea capitalului a devenit o normalitate în alte țări. Reținem totuși că dintre toți cei implicați în acțiunea de promovare a legislației pro-amnistie fiscală, anume deputatul PCRM, Oleg Reidman, fost consilier economic al Președintelui Voronin în anul 2007, este și astăzi unul dintre cei mai aprigi susținători ai proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016 la dezbaterile publice, el invocând faptul că precedentă decizie de așa gen din 2007 nu a dat suficiente rezultate din cauza că e nu a fost secretizată

dezbaterea-publica-a-proiectului-de-lege-privind-liberalizarea-capitalului-i-stimularea-fiscala_49756.html

suficient, Banca Națională, neținând cont de prevederile privind amnistierea fiscală, a trimis toate cazurile la instituția de combatere a corupției, în așa mod cetățenii fiind descurajați să apeleze la realizarea legii.

La dezbateri, majoritatea membrilor societatea civilă din nou s-a pronunțat reticent față de proiectul de lege combătând argumentele promotorilor proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016. Adrian Lupușor, director executiv al Centrului Analitic Expert-Grup, re ferit că „bunele practici” internaționale de amnistie nu se referă la țări corupte precum Republica Moldova și că proiectul de lege este contrară spiritului Memorandumului cu FMI. Vladislav Gribincea, directorul Centrului de Resurse Juridice din Republica Moldova, a venit cu contraargumentul că în exemplele de țări care au adoptat legi privind amnistia fiscală ea nu s-a aplicat și funcționarilor publici.

La lansarea din studiului *Rezultatele monitorizării reformelor recente în sectorul financiar-bancar din Republica Moldova*,⁴¹ experții Centrului Analitic Independent „Expert-Grup” au dat de inițiativa legislativă din 1 decembrie 2016 poate periclita rezultatele investigației companiei Kroll: „Ținând cont de complexitatea procesului, implicarea mai multor instituții și entități din diferite jurisdicții, este important de a asigura independența investigației. În acest context, subliniem riscul inițiativei legislative privind liberalizarea capitalului, care poate pune în pericol rezultatele investigației. Și asta pentru că, în conformitate cu proiectul de lege aprobat în prima lectură, statul, în persoana autorităților publice, garantează că nu pot fi urmăriți subiecții care au liberalizat capitalul în conformitate cu legea respectivă. Această prevedere, în forma actuală, ar putea oferi protecție beneficiarilor de furtul bancar, punând în pericol întreaga investigație internațională”.

Chiar dacă proiectul legea a fost votat în prima lectură de către parlament, societatea civilă nu a încetat să se opună adoptării lui. Organizațiile societății civile s-au adresat cu o scrisoare guvernului american în care au solicitat SUA să se pronunțe asupra inițiative privind liberalizarea capitalului și

⁴¹ Expert Grup, conferință de presă: „Rezultatele monitorizării reformelor recente în sectorul financiar-bancar din Republica Moldova, 26 ianuarie 2016. / http://realitatealive.md/live-expert-grup-conferin-a-de-presa-rezultatele-monitorizarii-reformelor-recente-in-sectorul-financiar-bancar-din-republica-moldova_51531.html

stimularea fiscală, inclusiv prin prisma Actului Magnitsky: „Având în vedere faptul că Congresul SUA a susținut propunerea președintelui SUA de a extinde aplicabilitatea Actului Magnitsky la nivel global față de persoane și guverne care au admis și au beneficiat inclusiv de pe urma actelor de corupție, solicităm respectuos guvernului și altor autorități oficiale ale SUA să ia atitudine și să își expună opinia vis-a-vis de inițiativa legislativă privind „liberalizarea capitalurilor” în Republica Moldova (în esență: amnistia ilegalităților rezultate inclusiv din acte de corupție), prin prisma Actului Magnitsky. Cu atât mai mult că în cazul adoptării unei astfel de legi Republica Moldova ar putea deveni un centru de atracție pentru legalizări de ilegalități la nivel regional și mondial, obstrucționând astfel aplicarea Actului Magnitsky”.⁴²

Colegilor din Republica Moldova li s-au alăturat și câteva ONG-uri din România: Expert Forum (EFOR), Centrul Român de Politici Europene (CRPE), Freedom House-România și Grupul de Dialog Social (GDS). Într-o petiție adresată lui Klaus Iohannis, președintele României, Dacian Cioloș, prim-ministru, Liviu Dragnea, președintele PSD, și Nicușor Dan, președintele USR, cele patru ONG-uri „solicită președintelui, premierului și președintelui PSD ca partid cu majoritate parlamentară după alegeri precum și opoziției să pregătească măsuri adecvate, inclusiv suspendarea finanțării prin împrumutul de sprijin bugetar (și alte formule de asistență financiară), dacă parlamentul de la Chișinău adoptă așa-numita lege pentru ”liberalizarea capitalului și stimularea fiscală”.⁴³

Dezbaterile în parlament. Poziționarea actorilor politici

La 16 decembrie, proiectul de lege a fost dezbătut în plenul Parlamentului RM.⁴⁴ El a fost prezentat personal

⁴² Societatea civilă cere SUA să examineze legea liberalizării capitalului prin prisma actului Magnitsky, 12.01.2017. / <http://www.report.md/politic/Societatea-civila-cere-SUA-sa-examineze-legea-liberalizarii-capitalului-prin-prisma-actului-Magnitsky-480>

⁴³ ONG-urile din România cer stoparea finanțării pentru RM dacă trece legea amnistiei fiscale: „În mare viteză și după un simulacru de dezbateri se dă frâu liber spălării banilor” // DOC, 19.12.2016. / <http://www.jurnal.md/ro/economic/2016/12/19/ong-urile-din-romania-cer-stoparea-finantarii-pentru-rm-daca-trece-legea-amnistiei-fiscale-in-mare-viteza-si-dupa-un-simulacru-de-dezbateri-se-da-frau-liber-spalarii-banilor-doc/>

⁴⁴ Ședința parlamentului din 16 decembrie: aprobarea Bugetului de Stat pentru 2017 în lectură finală, 16 decembrie 2016. / http://realitatealive.md/live-edin-a-parlamentului-din-16-decembrie-aprobarea-bugetului-de-stat-pentru-2017-in-lectura-finala_49878.html

de Speakerul Andrian Candu, care a venit cu exact aceleași argumente aduse anterior și la ”așa-zisa dezbatere publică cu societatea civilă”. Astfel, Candu a declarat că proiectele de lege conțin mai multe lacune, atât la nivel de mecanisme, cât și la felul în care sunt scrise, dar a promis că toate aceste lacune vor fi remediate până la dezbaterile în a doua lectură. Nu a spus însă cum, iar precedente în care promisiunile făcute în plen nu au mai fost ulterior urmate de spicher au menținut aceleași îngrijorări exprimate de societatea civilă la consultări. „Proiectul nu este perfect, de aceea va fi îmbunătățit, inclusiv cu expertiză internațională. Noi nu vom avea o liberalizare de capital sau o stimulare fiscală până nu vom agreea cu toți partenerii internaționali. Zilele trecute am expediat o scrisoare la FMI prin care spunem clar că știm că legea necesită a fi îmbunătățită, știm care sunt unele neajunsuri și până la a doua lectură le vom remedia. Vom face așa ca să agreăm absolut totul cu partenerii internaționali”, a promis președintele parlamentului în fața deputaților.

În timpul dezbaterilor privind proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016, fracțiunea PL (M.Ghimpu, A.Zotea) a susținut legea, întrebările puse și comentariile făcute referându-se la legătura între lege și „furtul miliardului”, încercându-se, în așa mod, de a scoate în evidență și a convinge opinia publică că legea nu se va referi banii delapidăți din sistemul financiar-bancar și că nu va prejudicia ancheta pe acest caz. Deputatul neafiliat, Iurie Leancă, a propus: „Efectele acestei legi ar putea fi cu totul altele. Se pune la îndoială sistemul de integritate, fiindcă ar putea afecta și nu îmbunătăți reputația sistemului financiar-bancar. N-ar fi cazul mai bine să venim cu un alt concept, care de la bun început va fi discutat și cu cei de la Banca Mondială, FMI, Moneyval și experții din Republica Moldova? După asta, având un concept nou, nu ar apărea nervozitatea și îngrijorările din societate”. În ciuda faptului că la dezbaterile publice cu societatea civilă comunistul Oleg Reidman a susținut cu ardoare proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016, colegii lui fracțiune parlamentară PCRM sau arătat rezervați referitor la reușita inițiativei legislative. „Chiar credeți că cei care și-au scris averile pe părinți sau socri vor ieși așa ușor din umbră și își vor scoate la iveală proprietățile?”, a întrebat retoric deputata comunistă Elena Botnarenco autorii proiectului.

Au criticat dur proiectul de lege deputații PLDM. Grigore Cobzac, de la tribuna parlamentului a afirmat

următoarele: „Să le spunem lucrurilor pe nume, deși autorii proiectului operează cu termenii „liberalizarea capitalului și stimularea fiscală” aceasta nu este nimic altceva decât amnistia capitalului și o mare amnistie fiscală. ... În opinia mea, nu mi se par sincere eforturile declarate ale guvernării de astăzi de a „înălbi economia”. Dacă ar fi așa, procesul ar trebui să fie însoțit simultan și de altul – cel de combatere a surselor de bani murdari în economie. ... Deși în Nota Informativă a proiectului se face referință la faptul că sub incidența prezentei legi nu vor cădea banii proveniți din surse ilicite, această prevedere nu se regăsește în textul legii, or, mențiunea în formularul cererii, care se completează de către solicitantul legalizării este pe răspunderea proprie a acestuia și nu generează obligații de a demonstra în sens juridic legalitatea proprietății declarate, iar pentru autoritățile statului proveniența acesteia. De ce s-a evitat includerea acestei norme în corpul legii la art. 1 – Sfera de reglementare a legii și la Noțiunea Liberalizării capitalului de la art. 2? Doar asta ar fi soluția și nu o mențiune minoră în nota informativă”.

De asemenea, critic a fost un alt deputat liberal-democrat, Iurie Țap. El s-a referit la faptul că proiectul nu are analiză de impact în vederea asigurării interesului statului, de ce la el nu a participat guvernul, contextul adoptării, imediat după plecarea misiunii FMI. În opinia lui toate acestea dar și multe alte întrebări vin să pună la îndoială noblețea proiectului. În ciuda criticilor din parlament, a societății civile și a mediului experților, proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016 a fost votat în prima lectură. La dezbaterile parlamentare stranie a fost poziția fracțiunii PSRM. Nu s-au expus deloc, de parcă pentru ei nici a existat un astfel de proiect de lege.

Tabelul nr. 2. Poziția fracțiunilor parlamentare privind proiectul nr. 452 din 01.2016

Fracțiune parlamentară	Poziție
PDM	Pro
PL	Pro
Deputații neafiliați	Pro
PLDM	Contra
PCR	Contra (cu excepția lui Oleg Reidman)
PSRM	Nici o poziție

Sursa: Elaborat de autori în dezbaterii parlamentare din 16 decembrie 2016

Analiza pozițiilor luate de către fracțiunile parlamentare relevă o interesantă concordie de opinii între PSRM și coaliția de guvernare plus deputații neafiliați. Astfel, deși PSRM prin programul său „anti-sistem” și retorica sa din ultimele alegeri ar trebui să critice și să caute a submina orice proiect de lege promovată de coaliția de guvernare, liderii PSRM au decis altfel. În acest fel, PSRM au arătat tranzacționalism și, implicit, au recunoscut că se găsesc pe aceleași poziții atunci când interesele rentiere dictează apărarea unor interese comune cu caracter extractiv. Un aspect foarte important al proiectului de lege nr.452 este faptul că el fost inițiat și elaborat trecându-se peste partea procedurală. În Republica Moldova, actele normative parcurg următoarele etape:

- inițierea și elaborarea proiectului de lege;
- dezbaterile proiectului de lege;
- adoptarea (votarea) proiectului de lege;
- promulgarea legii;
- publicarea oficială a legii.

În conformitate cu art.73 al Constituției Republicii Moldova, *Inițiativa legislativă: Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.*⁴⁵

Legea privind actele legislative din 27 decembrie 2001⁴⁶ se referă detaliat la procedura legislativă din Republica Moldova.

- inițierea elaborării actelor legislative, care prevede și o investigație științifică privind analiza consecințelor legii;
- formează un grup de lucru din experți și specialiști în materie;
- pe baza propunerilor inițiale, a rezultatelor investigațiilor științifice, dar și a altor materiale, grupul de lucru întocmește un proiect inițial al actului legislativ;
- avizarea și consultarea publică a proiectului de act legislativ;
- grupul de lucru studiază propunerile și obiecțiile din avize, recomandările recepționate în cadrul

⁴⁵ Constituția Republicii Moldova. / http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx#Articolul_72

⁴⁶ Lege Nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative. / <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1>

consultării publice și decide luarea în considerare la îmbunătățirea proiectului de act legislativ sau respingerea lor;

- expertiza juridică, anticorupție economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică proiectului de act legislativ;
- varianta finală a proiectului de act legislativ este întocmit de membrii grupului de lucru după primirea avizelor, a recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și efectuarea expertizei proiectului de act legislativ;
- proiectul de lege elaborat se transmite parlamentului, unde este înregistrat de către Biroul Permanent.

În conformitate cu art. 74 din Constituția Republicii Moldova, pentru legile organice sunt necesare două lecturi, iar legile ordinare pot fi adoptate și în urma unei singure lecturi. Alta este procedura de adoptare a legilor constituționale, pentru care se cere dezbateră proiectelor acestor legi în trei lecturi. De regulă, dezbateră, având ca scop clarificarea unor aspecte de principiu ale proiectului, nu se încheie prin vot. Procesul dezbaterii proiectului de lege *în primă lectură* este supus unor reguli fixate în „Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova”, și anume:

- prezentarea proiectului de către autor, cu expunerea scopurilor, sarcinilor, concepției viitoarei legi, locului ei în legislația în vigoare, precum și efectelor ei social-economice și de altă natură;
- audierea raportului comisiei permanente sesizate în fond;
- luarea de cuvânt a deputaților, cu respectarea obligatorie a ordinii acordării de cuvânt reprezentanților tuturor fracțiunilor parlamentare.

În această fază a dezbaterii nu pot fi propuse amendamente.

Celei de-a doua lecturi îi sunt specifice următoarele acțiuni:

- transmiterea proiectului, după dezbateră lui în prima lectură, comisiei sesizate în fond, altei comisii sau mai multor comisii competente, cu desemnarea comisiei responsabile pentru

examinarea obiecțiilor și propunerilor de principiu examinate în prima lectură și prezentarea unui raport privind rezultatele dezbaterii;

- dezbateră proiectului pe articole;
- votarea proiectului pe articole și în ansamblu, dacă parlamentul nu va hotărî altfel.

În cadrul acestei lecturi, deputații pot lua cuvântul pentru a exprima punctul de vedere, de asemenea se pot pune în discuție amendamentele depuse în termen la comisie.

Vedem că în cazul proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016 s-au încălcat cu repeziciune fulgerătoare, în lipsă de transparență, toate aceste prevederi legale. Public, proiectul de lege nu a fost promovat de loc. Mai mult, acest proiect de lege a fost „o surpriză” și „un cadou” pentru guvern, care nu a participat la elaborarea lui, deși era indicat să o facă.

Reacțiile organizațiilor internaționale

Inițiativa legislativă privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală a provocat mai multă reținere din exterior.

Banca Mondială

Declarația Băncii Mondiale vizavi de Legea cu privire la liberalizarea capitalului și stimularea fiscală a fost următoarea: *„Banca Mondială a primit mai multe solicitări săptămâna aceasta, de a-și expune părerea vizavi de proiectul de lege cu privire la liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Experiența internațională arată că implementarea completării declarațiilor pe avere în strictă conformitate cu prevederile Pachetului de integritate adoptat anul acesta, ar putea fi un instrument eficient în combaterea corupției. La examinarea proiectului nou, însă, noi am constatat un șir de riscuri de integritate, despre care am informat guvernul la 15 decembrie, 2016.*

De asemenea, noi am menționat că, noul Pachet de integritate, ar putea fi un element determinant în ceea ce privește suportul bugetar oferit de Banca Mondială pentru Moldova în viitor. Noi continuăm dialogul cu autoritățile și ne așteptăm că noua lege nu va fi aprobată fără o revizuire semnificativă. Banca Mondială înțelege îngrijorările întemeiate ale societății civile și va continua

susținerea reformelor de integritate, spre beneficiul cetățenilor de rând din Moldova”.⁴⁷

FMI

Armine Khachatryan, reprezentantul permanent al FMI în Republica Moldova, cu referire la proiectul de lege nr.452 din 01.12.2016 a declarat următoarele: „Principiile care stau la baza proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală vin, aparent, în contradicție cu obiectivele trasate în programul de reforme economice al autorităților susținut de FMI. Proiectul de lege, în forma curentă, ar duce la periclitarea măsurilor de combatere a corupției și ar pune piedici în lupta cu spălarea banilor și fraudele”.⁴⁸

„Experiența acumulată de noi arată că este extrem de dificil de elaborat conceptul unei amnistii fiscale care să se soldeze cu succes. Preferăm să explorăm posibilitățile pentru îmbunătățirea administrației fiscale, ca instrument menit să asigure o mai bună conformare fiscală și lupta cu plățile neformale”, a mai spus Armine Khachatryan.

UE

Îngrijorările Băncii Mondiale și ale Fondului Monetar Internațional cu privire la proiectul de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală sunt împărtășite și de șeful Delegației Uniunii Europene la Chișinău, Pirkka Tapiola: „Încă studiem acest proiect împreună cu echipa. Vă asigur că suntem în contact strâns cu FMI și Banca Mondială. Îngrijorările lor sunt și îngrijorările noastre. Suntem în contact și cu autoritățile privind această problemă”.⁴⁹

Deputatul european Siegfried Mureșan (PPE/PMP), vicepreședinte al Comisiei pentru bugete din Parlamentul European și membru în Delegația la Comitetul parlamentar de asociere UE-Moldova, i-a transmis ieri o scrisoare președintelui Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker, în care solicită Comisiei să ceară explicații Republicii Moldova cu privire la necesitatea adoptării Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală din Republica Moldova, aprobată în primă lectură de parlamentul de la Chișinău.⁵⁰

⁴⁷ Declarația Băncii Mondiale vizavi de Legea cu privire la liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Comunicat de presă, 21 decembrie 2016. / <http://www.worldbank.org/ro/news/press-release/2016/12/21/world-bank-statement-on-capital-liberalization-and-fiscal-stimulation-law-in-moldova>

⁴⁸ FMI și-a expus poziția față de Legea privind legalizarea capitalului și stimularea fiscală, 22 decembrie 2016. / <http://www.moldpres.md/news/2016/12/22/16010208>

⁴⁹ Șeful Delegației UE, despre proiectul privind liberalizarea capitalului; Pirkka Tapiola: „Îngrijorările Băncii Mondiale și ale FMI sunt și îngrijorările noastre”, 22 decembrie 2016. / <http://jurnal.md/ro/economic/2016/12/22/seful-delegatiei-ue-despre-proiectul-privind-liberalizarea-capitalului-pirkka-tapiola-igrijorarile-bancii-mondiale-si-ale-fmi-sunt-si-ingrijorarile-noastre/>

⁵⁰ Comunicat de presă - Siegfried Mureșan, scrisoare către președintele Comisiei Europene: Solicitați Republicii Moldova explicații cu privire la necesitatea Legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, 21 decembrie 2016. / http://www.siegfriedmuresan.eu/2016/12/comunicat-de-presa-siegfried-muresan_21.html

Capitolul III. Pentru cine bat clopotele amnistierii fiscale în Republica Moldova?

Inițiativa legislativă din 2016, deși folosește termenul de „stimulare fiscală”, este, de fapt, o „amnistiere fiscală”. Anterior, legislativul a mai votat legi care prevedeau amnistierea fiscală la sfârșitul anilor '90 și în 2007, înregistrându-se ulterior datorii uriașe față de bugetul public național. Inițiatorii acestor proiecte susțin că își propun ameliorarea climatului investițional, majorarea fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător sau combaterea economiei tenebre. Principalul beneficiu al acestor amnistieri ar fi creșterea veniturilor bugetului prin legalizarea banilor iliciți.

Amnistierea fiscală poate să producă rezultate pe o perioadă îndelungată doar dacă aceste inițiative sunt combinate cu alte reforme, care elimină stimulentele ce determină activitatea economică tenebră, consolidează mediul fiscal, instituțional și competitiv.⁵¹ O abordare îngustă de amnistiere fiscală este un exercițiu pentru interesele unui cerc restrâns de oameni. Totodată, orice tip de amnistiere fiscală presupune costuri administrative, pierderea unor venituri importante la buget și înrăutățirea disciplinei financiare, legalizarea banilor proveniți din prostituție sau traficul de narcotice. Mai multe amnistii efectuate în Brazilia a înrădăcinat în conștiința contribuabililor ideea că este mai bine să nu plătească taxe și să aștepte următoarea amnistie.⁵²

Legea amnistiei fiscale din aprilie 2007 nu a dus la rezultatele economice anunțate, ea mai degrabă făcând parte din înțelegere unui cerc restrâns de decidenți politici în subteranul politicului moldovenesc pentru a aduna resurse din rentele extrase (dezvoltată ca punct de pornire metodologică în nr.1 al analizei

„Hibrid Power”⁵³): deschiderea Republicii Moldova la „spălătoria” regională de bani murdari, privatizarea proprietăților de stat etc.

Proiectul de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală din decembrie 2016 a fost elaborat și promovat spre adoptare cu o viteză mare, foarte pripit, acesta nerespectând rigorile procedurale ale unei inițiative legislative. Proiectul a întâmpinat reacția negativă a societății civile, critica experților și reticența partenerilor de dezvoltare.

Recent, șeful Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Sergiu Pușcuță, a recunoscut, în cadrul dezbaterilor recente cu societatea civilă, că statul a eșuat în 2008-2009 în ceea ce ține de legalizarea capitalului. Există indicii că legea din 2007 ar fi avut și mize ascunse, nedeclarate publicului larg, care au generat o serie de procese enumerate mai sus („spălătoria” regională de bani murdari, privatizarea proprietăților de stat etc.). Aceste suspiciuni sunt alimentate inclusiv de caracterul secret al listei persoanelor juridice și fizice care au beneficiat de amnistierea fiscală.

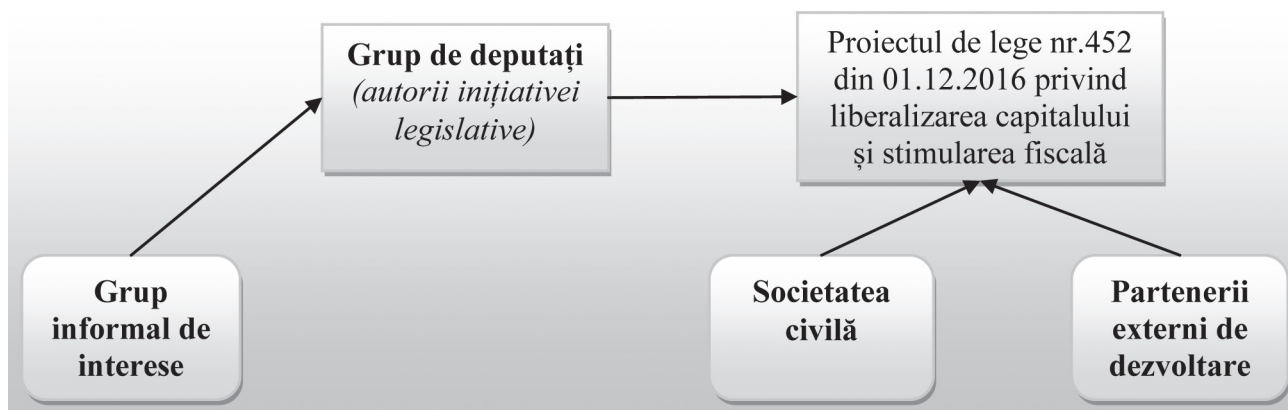
Sunt suspiciuni rezonabile de a crede că inițiativa legislativă din decembrie 2016 are de asemenea caracter ascuns, cum ar fi legalizarea banilor iliciți, fie din interiorul țării, sau poate chiar din exterior (în septembrie 2016 o lege similară nu a trecut în Rada de la Kiev). Nu este exclus că în spatele proiectului de lege din 2016 ar sta același grup de persoane care a promovat și legea din 2007.

⁵¹ Kateryna Bornukova, Dzmitry Kruk, Gleb Shymanovich, Yuri Tserlukevich, Tax Amnesty, BERO Policy Paper Series, Policy Paper No. 21, p. 7.

⁵² Ibidem, p. 9.

⁵³ Operațiunea „Laundromat”: analiza actorilor și acțiunilor întreprinse. // Puterea Hibridă și Actorii săi (Hybrid Power Review), Nr.1. / <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5404&t=/STUDII-IDIS/Economie/Operatiunea-Laundromat-analiza-actorilor-i-actiunilor-intreprinse>

Schema 1. Comportamentul actorilor în elaborare proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016



Sursa: Elaborată de autori

Fără a cunoaște toate detaliile, este evident că aceste două proiecte au fost lobate de un grup restrâns de oameni, conectați la factorii decizionali ai puterii politice. Aceasta induce concluzia că scopul primar al celor două inițiative legislative este de servi interesele acestui grup restrâns care folosește instituțiile statului pentru a se îmbogăți în detrimentul bunăstării economice a societății.

Schematic, proiectul de lege a fost lobat din zona informală a politicului moldovenesc prin intermediul

unui grup de deputați. Inițiativa legislativă a fost promovată foarte rapid și netransparent, în scurt timp ea fiind votată în prima lectură. Deocamdată proiectul de lege este stopat din cauza opunerii înverșunate a societății civile și a reticenții principalelor parteneri de dezvoltare. *Schema 1*

În tabelul de mai jos sunt prezentate afinitățile dintre legea din aprilie 2007 și proiectul de lege din decembrie 2016.

Tabel nr. 3. Comparație între inițiativele de legalizare a capitalului și amnistierea fiscală

	Legea nr.111-IV din 27 aprilie 2007	Proiect de lege nr. 452 din 1.12.2016
Scopul inițiativei	<ul style="list-style-type: none"> - anularea restanțelor, majorărilor și amenzilor; - legalizarea capitalului; - introducerea cotei zero pe veniturile fi reinvestite ale agenților economici 	<ul style="list-style-type: none"> - anularea restanțelor, majorărilor și amenzilor inclusiv amânate și eșalonate (reeșalonate) - legalizarea capitalului
Subiecții legalizării capitalului	<ul style="list-style-type: none"> - persoanele fizice și persoanele juridice (cu excepția legalizării mijloacelor lor bănești) 	<ul style="list-style-type: none"> - persoanele fizice
Subiecții amnistiei fiscale	<ul style="list-style-type: none"> - persoanele fizice și juridice 	<ul style="list-style-type: none"> - persoanele fizice și juridice
Garanții oferite de lege	<ul style="list-style-type: none"> - neurmărirea pentru neachitarea impozitelor, taxelor, a altor plăți; - scutirea de prezentare a informației privind sursele de formare a capitalului supus legalizării; - asigurarea confidențialității (secretului) în ceea ce privește subiecții legalizării capitalului; 	<ul style="list-style-type: none"> - nu pot fi urmăriți subiecții care au liberalizat capitalul; - subiecții stimulării fiscale pentru neachitarea la timp și în mărimea deplină a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și altor plăți la bugetul public național

	Legea nr.111-IV din 27 aprilie 2007	Proiect de lege nr. 452 din 1.12.2016
	- neprezentare de către instituțiile financiare și Serviciul Fiscal de Stat către CCCEC a datelor referitoare la operațiunile de legalizare a capitalului.	
Argumente	<ul style="list-style-type: none"> - ameliorarea climatului investițional - majorarea fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător - combaterea economiei tenebre 	<ul style="list-style-type: none"> - ameliorarea climatului investițional - majorarea fluxului de investiții în activitatea de întreprinzător - combaterea economiei tenebre
Promovarea și realizarea inițiativei	Președintele R. Moldova Prezentat în Parlament de Ministrul Economiei și Comerțului, Igor Dodon Șeful Inspectoratului Fiscal de Stat, Sergiu Pușcuța	PDM, PL, grupul deputaților neafiliați Prezentat în parlament de spicherul, Adrian Candu Șeful Inspectoratului Fiscal de Stat, Sergiu Pușcuța

Sursa: Elaborat de autori în baza textului legii din aprilie 2007 și a proiectului de lege din 2016

Concluzii și scenarii

Considerăm că adoptarea finală a inițiativei legislative din decembrie 2016 va avea consecințe negative asupra situației politice-economice din Republica Moldova.

În primul rând, va anihila rezultatele investigației de elucidare a furtului bancar și recuperare a banilor efectuate de compania Kroll. Există suspiciuni rezonabile că banii din „miliardul furat” ar putea fi legalizați prin intermediul acestei legi. Acest proiect nu prevede mecanisme de control clare care ar putea asigura faptul că banii legalizați nu provin din „miliardul furat”.

În al doilea rând, va împiedica recuperarea mijloacelor financiare la bugetele locale. Această inițiativă prevede anularea restanțelor, majorărilor și amenzilor inclusiv amânate și eșalonate (reeșalonate). Din această cauză vor avea de pierdut, în mod special, bugetele locale deoarece vor fi iertate anumite amenzi și penalități.

În al treilea rând, va submina agenda de reforme în domeniul justiției, fiindcă prevede excepții de control din partea organelor de urmărire penală și a Autorității Naționale de Integritate al persoanelor care își vor legaliza averile dobândite în mod fraudulos. Această inițiativă demască intenția guvernării de a legaliza toate ilegalitățile de dobândire frauduloasă a averilor.

În al patrulea rând, Republica Moldova va fi o „zonă gri”, de legalizare a banilor iliciți prin invadarea de „bani murdari” de proveniență obscură. Nu este exclus, că proiectul de lege din 2016 să fie un *reload* a al celebrului „Laundromat”.⁵⁴

În condițiile pe care le avem – corupție mare, instituții slabe și sistem judecătoresc clientelar – Republica Moldova se confruntă cu lipsa de investiții. Înțelegem

⁵⁴ Laundromatul: „Spălătoria rusească”: Moscova-Riga via Chișinău. / <https://www.rise.md/articol/operatiunea-ruseasca-the-laundromat/?lang=ru>

că actuala guvernare mizează pe banii care ar urma să fie legalizați pentru majorarea fluxului de investiții necesari creșterii economice a Republicii Moldova. În perspectiva alegerilor parlamentare aceste investiții constituie și o miză electorală.

Comportamentul actorilor politici care au elaborat această lege va fi următorul:

SCENARIUL #1. Vor merge până la capăt, ignorând rezistența societății civile și recomandările partenerilor externi de dezvoltare. În cazul dat, **mizele legislației adoptate prin neglijarea procedurilor interne de adoptare a legilor, în condițiile unor reacții negative din partea partenerilor pentru dezvoltare și a societății civile, sunt foarte mari, însă beneficiile anticipate de către câteva grupuri politico-oligarhice sunt suficient de atractive pentru a se afișa înafara interesului național și public.**

Anul 2017 este unul preelectoral. Actuala putere politică, construită pe modelul rolului dominant exercitat de PDM, are la dispoziție un an și jumătate pentru a realiza până la capăt mai multe procese legate de promovarea intereselor decidenții informali. De asemenea, nu este exclus faptul că banii scoși din țară prin devalizarea BEM ar putea să se întoarcă înapoi în țară prin legalizarea lor. O modalitatea de „înălbire” a banilor din „miliard” ar fi privatizarea companiilor de stat care aduc mari pierderi la buget. Dar înainte de această ele trebuie „curățite” de datorii. Dacă ne uităm peste lista bunurilor scoase la privatizare de către Agenția Proprietății Publice,⁵⁵ multe din ele au datorii mari față de stat.⁵⁶ Miza de a merge până capăt

⁵⁵ Agenția Proprietății Publice. Bunuri supuse privatizării. / <http://www.app.gov.md/ro/advanced-page-type/bunuri-supuse-privatiz%C4%83ri>

⁵⁶ Companiile statului au datorii cât o treime din PIB, 20.06.2016. / <https://www.mold-street.com/?go=news&n=3884>

este dictată de faptul că viitoarele alegeri parlamentare poate să aducă la schimbul raportului de forțe în politicul moldovenesc, dar și de avansarea anchetei efectuată de compania Kroll. În caz contrar, *Шеф, өсө npонало!* Este un exemplu clasic de *rent seeking*.

SCENARIUL #2. Vor abandona pentru un timp, așteptând o perioadă favorabilă promovării acestui proiect de lege, sub o altă formă. **Se va încerca identificarea altor oportunități de a realiza scopurile ascunse a acestei legi.**

Se va merge pe un scenariu ascuns. Anumite părți ai proiectului de lege nr.452 din 01.12.2016 vor fi votate separat, sub forma unor noi inițiative legislative. Spre exemplu, recent, a fost elaborat un proiect de lege care prevede că cetățenii străini, care vor să obțină cetățenia Republicii Moldova, vor trebui să aibă cel puțin un milion de euro în băncile comerciale de la noi din țară.⁵⁷ Deocamdată, nu cunoaștem multe detalii despre această inițiativă legislativă, dar nu este exclus ea să aibă conexiune cu legea nr.452 din 01.12.2016, deoarece Republica Moldova nu este un stat cu climat investițional atractiv pentru persoanele cu capital din afară. Cu excepția capitalului provenit din bani „murdari”. Putem presupune că este o nouă formă a schemei moldovenești de „spălare a banilor” regionali. Cum s-ar spune – *А мы пойдём другим путем!* Este o nouă formă de manifestare a **puterii hibride** asupra instituțiilor statului ale Republicii Moldova, care compromite legislația cu privire la prevenirea corupției și abuzurilor administrative în stat, în ciuda declarațiilor politice frumoase.

SCENARIUL #3. Vor abandona jocul periculos. **Riscurile înrăutățirii relațiilor cu parteneri externi sunt prea mari pentru actualul Guvern Filip, aceasta riscând**

să ajungă într-o situație de izolare, care ar compromite multe acțiuni întreprinse exact pentru a preveni această situație. Nu este exclus ca adoptarea acestui proiect de lege să provoace reacții și proteste în masă.

Teza acestui scenariu se bazează pe ipoteza că decidenții calculează, ca actori raționali, costurile și beneficiile acțiunilor lor. Scenariul trebuie să fie adaptat, în condițiile Republicii Moldova, la prezența printre politicieni a unor „gambleri” profesionali, ai unor oficiali cu background făcut în estimarea minuțioasă a riscurilor și investițiilor de capital, care formează deprinderi destul de specifice, lipsindu-le altor grupuri de politicieni concurenți. Este dificil de crezut că cei care stau în spatele acestei inițiative legislative vor renunța benevol la ea doar de dragul evitării unor reacții reticente din partea populației. Presupunem că autorii acestui pachet periculos pentru RepublicaM au trecut demult aceste „linii roșii”.

Mai degrabă, presupunem noi, în contextul actual al anului politic 2017 – manifestat prin acțiuni de rezistență a societății civile, dependență excesivă a bugetului național de contribuțiile unor donatori externi, riscurile de insolvabilitate ca urmare a declinului economic, etc. – decidenții ar putea prefera să ia o pauză de gândire în adoptarea prevederilor proiectului de lege. Pauza ar putea fi cerută de declanșarea unui următor ciclu electoral, care ar putea schimba cardinal raportul de forțe în politicul moldovenesc, iar cei care acum dețin frâiele putere în zona informalului o vor pierde. De reținut – interesul unor grupuri care stau în spatele acestei inițiative nu este anulat, ci va căuta să se plieze pe structurile viitoarelor centre de putere, acesta fiind conceptul de „sistem hibrid”, pe care l-am descris în această analiză prin intermediul inițiativei de „amnistie de capital” în Republica Moldova.

⁵⁷ Un milion de euro pentru cetățenia moldovenească, 31 ianuarie 2017. / <http://www.bizlaw.md/2017/01/31/un-milion-de-euro-pentru-cetatenia-moldoveneasca/>