



02 04 2014

Dnr. 158

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.127 din 26.03.2014)

Direcția generală juridică a examinat, în mod de urgență, proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780/27.12.2001 și expune următoarele.

Observații generale

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea nr.214 din 25.03.2014, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege conține norme de modificare și completare la 12 de acte legislative, care au drept scop revizuirea politicii bugetar-fiscale și vamale pe anul 2014, în cadrul cărora se prevăd și modificările și completările operate în legislație prin Legea nr.324 din 23.12.2013, unele dintre acestea fiind declarate neconstituționale, pe motivul adoptării cu încălcarea procedurilor stabilite de Regulamentul Parlamentului și art.131 din Constituție.

Necesitatea elaborării proiectului de lege rezultă din prevederile art.28¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317-XIII din 13.12.1994 și din hotărîrile Curții Constituționale nr.2, nr.6, nr.7, nr.8 din 2014.

3. Reieșind din constatările Curții Constituționale expuse prin hotărîrile menționate, Guvernul trebuia să propună modificările și completările necesare la toate actele legislative supuse modificării prin Legea nr.324/2013 în care au fost incluse norme juridice la propunerea Comisiei Economie Buget și Finanțe ce au efecte asupra bugetului de stat, pentru a degreva cadrul juridic în vigoare de normele ce ulterior vor fi declarate neconstituționale din aceleași considerente.

4. La examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de prevederile Legii nr.47 din 28.03.2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care conține norme de modificare și completare la Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 și alte acte legislative prevăzute în proiect. Unele dintre reglementările

proiectului de lege au fost deja adoptate de Parlament și urmează a fi excluse pentru a nu fi admise suprapuneri și dublări de norme.

5. Proiectul de lege nu este însoțit de informații privind calculele economico-financiare și efectele acestora asupra bugetului de stat, prin urmare, se impune necesitatea respectării următoarelor proceduri stabilite de legislație:

- art.7 alin.(2) din Codul fiscal prevede că, pe parcursul anului fiscal (calendaristic), modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale;

- potrivit art.131 alin.(6) din Constituție și art.11 alin.(5) lit.a) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996, după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit;

- în acest context, art.47 din Regulamentul Parlamentului prevede că, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară, și dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. În cazul dat, Guvernul urma să înainteze spre examinare în Parlament un proiect de lege privind modificarea Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr.339 din 23.12.2013.

6. Potrivit art.22 alin.(3) din Legea privind actele legislative, urmează a fi efectuată expertiza anticorupție, care este obligatorie pentru toate proiectele de acte legislative.

7. De asemenea, proiectul de lege nu este însoțit de informații privind efectuarea analizei impactului de reglementare, care este obligatorie conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzători nr.235-XVI din 20.07.2006.

Obiecții de ordin tehnico-juridic:

La art.I

La art. II, pct.3 atenționăm că modificarea esențială a cotelor și taxelor vamale la zahăr și zahăruri expuse în punctul 9, la Nota anexei nr.1 a *Legii cu privire la tariful vamal nr.1380-XIII din 20.11.1997*, nu conține o argumentare temeinic fundamentată. În Nota informativă anexată la proiectul de lege, se menționează doar că modificarea contingentelor la zahăr și zahăruri s-a efectuat în conformitate cu recomandările reglementate în actul Certification of Modification and Rectification to schedule CLI – Republic of Moldova, cu nr. de referință WLF100 din 29 septembrie 2009, modificat prin decizia oficială a Consiliului General al OMC privind modificarea listei CLI – Republica Moldova, fără anexarea materialelor care au stat la baza modificărilor.

La art.III. *se prevede completarea art.11 din Legea nr.1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului cu un alineat nou care prevede că, "Operațiunile de import-export efectuate de către agenții economici aflați pe teritoriul Republicii Moldova care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar se scutesc de plata pentru poluarea mediului în modul aprobat de Guvern."*

Atenționăm asupra faptului că, nota informativă la proiectul de lege nu conține nici o argumentare privind necesitatea normei date. Prin urmare, se impune condiția de prezentare a informației privind avantajele și dezavantajele scutirii acordate și a calculelor privind veniturile ratate ale Fondului Ecologic Național urmare adoptării proiectului de lege.

Limbajul juridic utilizat în text este învechit și urmează a fi adus în corespundere cu prevederile Codului vamal. Legislația în vigoare nu utilizează noțiunea de operațiuni de import-export, la art.1 din Codul vamal fiind definite noțiunile de: mărfuri, regim vamal de import, regim vamal de export, destinație vamală, plătitor vamal. Iar art.11 este intitulat "Plata pentru importul mărfurilor care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului".

Cît privește posibilitatea scutirii de plata pentru poluarea mediului în modul aprobat de Guvern, atenționăm că, potrivit art.14 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20.07.2006, normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi. Autoritățile administrației publice nu sînt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii. Astfel, norma juridică de drept material ce prevede scutirea va avea caracter imperativ fiind separată de norma cu caracter procedural, care urmează a fi concretizată, la rîndul său.

Această obiecție este valabilă în egală măsură și pentru norma art.II pct.1 și art.V din proiectul de lege.

Totodată, în conformitate cu prevederile art.19 lit.e) din Legea nr.780/2001, este necesară modificarea art.4 alin.(2) din Legea pentru punerea în aplicare a titlului III din Codul fiscal nr.1417-XIII din 17.12.1997 ș.a.

La art.VII, pct.2 *este prevăzută completarea art.35 din Codul vamal cu alin.(1¹) cu următorul cuprins, mărfurile care au fost puse în liberă circulație cu acordarea de facilități fiscale și vamale pe motivul destinației lor finale pînă la 1 ianuarie 2014 pot fi utilizate în alte scopuri decît cele pentru care au fost importate în condițiile prevăzute la alin.(2). Totodată, art.35 alin.(2) din Codul vamal prevede că mărfurile pot fi utilizate în alte scopuri decît cele pentru care au fost importate, fără achitarea drepturilor de import, după expirarea termenului de 3 ani din momentul obținerii facilităților.*

În acest context, menționăm că norma propusă spre completare denotă confuzie din moment ce legislația în vigoare reglementează punerea în liberă circulație a mărfurilor cu acordarea facilităților fiscale și vamale. Deoarece în prevederile art.35 alin.(2) din Codul vamal este fixat expres termenul de 3 ani din momentul expirării căruia mărfurile pot fi utilizate în alte scopuri decît cele pentru care au fost importate, nu este clar din care motive mărfurile care au fost puse în liberă circulație cu acordarea de facilități fiscale și vamale pe motivul destinației

lor finale pînă la 1 ianuarie 2014 pot fi utilizate în alte scopuri decît cele pentru care au fost importate în condițiile prevăzute la art.35 alin.(2).

Cu referire la abrogarea art.193¹ este de menționat că normele Codului vamal conțin reglementări cu privire la statutul agentului economic autorizat, motiv pentru care urmează a fi argumentată excluderea articolului respectiv.

La art. VIII, pct.1 este prevăzută modificarea normei stabilite la art.6 alin.(13) din Legea cu privire la zonele economice libere nr.440-XV din 27.07.2001. Cu referire la acest aspect, atenționăm că norma de modificare în redacția propusă de autor este contrară conceptului de activitate a zonelor economice libere. Art.1 alin.(3) lit. c) din Legea nr.440/2001 prevede că zonele libere se creează în scopul accelerării dezvoltării social-economice a anumitor teritorii și a țării în ansamblu prin: atragerea investițiilor autohtone și străine; implementarea tehnicii și tehnologiilor moderne; **dezvoltarea producției orientate spre export**; aplicarea experienței avansate din domeniul producției și a managementului; crearea locurilor de muncă.

Tot în acest context, menționăm că prevederile legislației în vigoare interzic scoaterea și comercializarea producției alcoolice din zona liberă pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova, doar cu permisiunea prezentării la expoziții, concursuri, degustări, avînd documentele necesare de însoțire.

În ceea ce privește conținutul și structura normei de modificare, remarcăm că aceasta este lipsită de plenitudine juridică și este susceptibilă de a crea confuzii la momentul implementării. În scopul elaborării unei norme eficiente, menite să asigure posibilitatea implementării corecte a prevederilor legale, este necesar să se stabilească un mecanism de verificare în ceea ce privește scoaterea producției alcoolice din zona liberă pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova, în mărime de pînă la 25% din volumul total de realizare a producției alcoolice de către rezidenții zonei economice libere timp de un an. În caz contrar, stabilirea cotei procentuale poartă un caracter fictiv, deoarece din motivul inexistenței unui mecanism de verificare, este posibilă scoaterea producției alcoolice în cantități mult mai mari.

La pct.2, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă cu utilizarea termenilor juridici adecvați, la art.7 alin.(4¹) lit. a) din Legea nr.440/2001, sintagma „*poziției mărfii*” urmează a fi redactată în felul următor „*poziției tarifare a mărfii*”.

La fel, sugerăm substituirea cuvîntului „*semne*” cu cuvîntul „*cifre*”, deoarece în Nomenclatorul mărfurilor Republicii Moldova, pozițiile tarifare sunt numerotate prin cifre. Totodată, se consideră a fi necesară și excluderea cuvintelor „*sau dacă*” din textul alin.(4¹) lit. a).

La art.X, care prevede modificări și completări la Legea nr.121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deținatizarea proprietății publice:

1) Atenționăm asupra necesității de coordonare a prevederilor proiectului de lege cu legislația în vigoare în domeniu.

Art.77 din Legea cu privire la societățile pe acțiuni nr.1134-XIII din 02.04.1997 prevede că, tranzacțiile societății cu valorile mobiliare plasate de

societate se efectuează prin achiziționarea, răscumpărarea, convertirea, consolidarea și fracționarea lor. Tranzacțiile societății cu valorile mobiliare plasate de ea se efectuează în conformitate cu Codul civil, prezenta lege, legislația cu privire la valorile mobiliare și cu statutul societății. Societatea este obligată, în termen de 15 zile calendaristice de la data efectuării oricărei tranzacții cu valorile mobiliare plasate de ea, să comunice acest fapt Comisiei Naționale a Pieței Financiare. Iar art.80 și art.81 din aceeași lege reglementează convertirea valorilor mobiliare plasate ale societății și consolidarea și fracționarea acțiunilor societății.

Considerăm că reglementările de bază privind consolidarea pachetelor de acțiuni urmează a fi incluse în legea menționată, făcând obiectul de reglementare al acesteia. Legea operează cu noțiunile de gestionare a pachetului de acțiuni ale statului și de achiziționare a unui important pachet de acțiuni ale societății.

Totodată, reglementările de bază privind circulația valorilor mobiliare se prevăd în Legea cu privire la piața valorilor mobiliare nr.199-XIII din 18.11.1998 care definește noțiunile de *consolidare a valorilor mobiliare* și de *convertire a valorilor mobiliare*. Astfel, pentru a aduce în concordanță normele celor trei legi acestea urmează a fi coordonate și modificate în modul corespunzător.

În acest sens este necesară solicitarea opiniei Comisiei Naționale a Pieței Financiare, potrivit art.7 alin.(2) din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr.192-XIII din 12.11.1998, care prevede că, Guvernul, Banca Națională a Moldovei, ministerele, alte autorități ale administrației publice coordonează cu Comisia Națională proiectele actelor normative ce vizează piața financiară nebancaară.

2) La pct.1, din punct de vedere al tehnicii legislative, nu este clară necesitatea de completare a art.6 alin.(1) cu două litere noi, dacă din pct.6 rezultă că, ambele acțiuni fac parte din *consolidarea pachetelor de acțiuni*. Prin urmare, norma de completare urma să prevadă că de competența Guvernului este *adoptarea hotărârilor de consolidare a pachetelor de acțiuni*.

3) La examinarea pct.4, pct.5 și pct.6 urmează a se concretiza care va fi procedura de aplicare a normelor propuse în raport cu reglementările Legii cu privire la piața valorilor mobiliare nr.199-XIII din 18.11.1998. Normele juridice primare, inclusiv cele de ordin procedural, sunt reglementate doar prin lege și nu pot fi aprobate printr-un regulament al Guvernului, riscând a fi obiect de examinare la Curtea Constituțională. Normele respective stabilesc o procedură suplimentară celor prevăzute de legislația în vigoare, care conțin ambiguități și neclarități privind procesul de aplicare. Totodată, caracterul general și ambiguu al normelor menționate conferă acestora un grad de coruptibilitate, ce este inadmisibil. Normele juridice respective depășesc situațiile și argumentele invocate în nota informativă. Iar avantajele, dezavantajele și efectele acestora necesită o examinare suplimentară, în vederea excluderii unor situații imprevizibile și a riscurilor sporite în domeniul deetatării proprietății publice.

La art.XI, se prevede completarea art.12 alin.(1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199 din 16.07.2010 cu o norma juridică ce stabilește dreptul oricărei persoane cu funcții de demnitate publică de a desfășura activități în componența consiliilor de administrare ale

întreprinderilor de stat și a consiliilor societăților pe acțiuni cu cota majoritară de stat în capitalul social. ***În redacția propusă norma nu poate fi acceptată deoarece contravine normelor constituționale stabilite la art.70, art.81 alin.(1), art.99 alin.(1), art.116 alin.(7), art.125 alin.(4), art.139 din Constituție.***

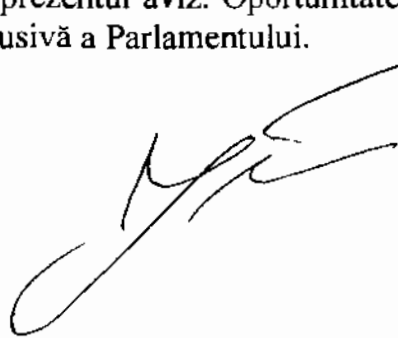
Art.19 din Legea cu privire la conflictul de interese nr.16-XVI din 15.02.2008 prevede că, incompatibilitățile privind funcțiile publice sînt cele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, prin legile ce reglementează activitatea autorităților publice în care persoanele ce dețin funcții de demnitate publică sau funcții publice își desfășoară activitatea, prin prezenta lege, prin legislația în domeniul serviciului public, prin legile privind statutul alesului local, privind administrația publică locală, privind combaterea corupției și protecționismului, precum și prin alte legi.

Concomitent cu completarea propusă urmau a fi prevăzute modificările de rigoare la toate actele legislative ce conțin reglementări privind incompatibilitatea funcției de demnitate publică.

Totodată, dacă potrivit autorilor art.8 al legii supuse modificării reglementează împuternicirile de reprezentare fără de mandat special, față de celelalte autorități publice, față de persoane fizice și juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate, inclusiv în instanțele judecătorești, în limita prerogativelor funcției de demnitate publică, nu este clară necesitatea normei de completare. Întru respectarea prevederilor constituționale și evitarea unor tălmăciri diferite și contradictorii propunem excluderea art.XI din proiectul de lege.

În temeiul art.41 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, proiectul de lege urmează a fi completat cu un articol suplimentar prin care se va dispune republicarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997, a Legii pentru punerea în aplicare a titlului IV din Codul fiscal nr.1054-XIV din 16.06.2000, Legii pentru punerea în aplicare a titlului VI din Codul fiscal nr.1056-XIV din 16.06.2000, cu efectuarea unei noi renumerotări.

Proiectul de lege poate fi transmis spre examinare în Parlament, ținînd cont de obiecțiile expuse în prezentul avis. Oportunitatea adoptării proiectului de lege, ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție
Ion CREANGĂ**

Ex.: I. Gălușcă (tel. 3-16)
E. Burlacu (tel.2-81)
O. Hantea (tel.5-33)