



Parlamentul  
Republicii Moldova

CGJ - 07 nr. 199  
29 martie 2022

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### A V I Z

#### la proiectul de lege pentru anularea majorării de întârziere și a amenzilor (nr.56 din 24.02.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și comunică următoarele.

#### *Aspecte de ordin general și procedural*

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de *inițiativă legislativă* a unui grup de deputați în Parlament, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. *Obiect de reglementare* a proiectului de lege sunt norme juridice speciale de anulare a amenzilor și penalităților la bugetul consolidat central, cu stabilirea condiției de achitare integrală a restanțelor la impozite și taxe, prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii, alte obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor respective din Codul fiscal, cu stabilirea condițiilor de aplicare a acestora, conform termenelor concrete.

3. Potrivit Notei informative la proiect, *scopul de bază* al proiectului de lege este anularea majorării de întârziere și a amenzilor (amnistia fiscală) întru asigurarea susținerii directe din partea statului a cetățenilor și mediului de afaceri, care au avut de suferit economic și social de pe urma consecințelor pandemiei Covid-19 și din cauza crizei energetice din toamna-iarna 2021-2022. În stimularea contribuabililor de a efectua plățile la bugetul consolidat, anulându-li-se penalitățile și sancțiunile financiare (amenzile) la toate tipurile de impozite și taxe, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat, la alte obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor respective din Codul fiscal.

4. Conform clauzei de adoptare, proiectul de lege este atribuit la *categoria legilor organice*, adoptarea cărora *ține de competența Parlamentului*.

5. *Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament* atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- conform prevederilor art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege, fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia și lista actelor normative ce urmează a fi elaborate urmare adoptării actului respectiv;

- potrivit prevederilor art.34 și art.37 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi supus expertizelor financiară și juridică, în modul stabilit;

- potrivit art.25 alin.(2), art.40 lit.b) și pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017, urmează a fi efectuată analiza impactului de reglementare care este obligatorie conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea nr.235/2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător; potrivit art.34 alin.(4) din Legea nr.100/2017, proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare;

- ținem să precizăm, că potrivit art.3 alin.(3<sup>1</sup>) din Codul fiscal, la elaborarea proiectelor de acte normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, în cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta;

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative;

- potrivit art.58 din Regulamentul Parlamentului, avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art.131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau *reducerea veniturilor bugetare* sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare. Adoptarea proiectului de lege este condiționată de existența unui aviz pozitiv din partea Guvernului, conform art.131 alin.(4) din Constituție și ținând cont de constatările Curții Constituționale, expuse prin Hotărârile nr.29/2001, nr.2/2014, nr.6/2014 și nr.11/2014. Nota informativă prevede că implementarea legii nu va afecta acumularea plăților de bază la impozite și taxe, fără a oferi informațiile necesare privind sumele datorate bugetului consolidat central;

- potrivit art.7 din Codul fiscal, impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea acestui cod. Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea

corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale. La fel, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 (în continuare, Legea nr.181/2014) prevede la art.17 alin.(2) că *pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget;*

- potrivit art.3 alin.(4) din Legea nr.100/2017, actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;

- reieșind din prevederile art.31 și art.61 din Legea nr.181/2014 este necesară solicitarea avizelor Casei Naționale de Asigurări Sociale de Stat și a Companiei Naționale de Asigurări în Medicină în calitate de autori ai proiectelor de legi bugetare în domeniu și în calitate de administratori de bugete;

- alin.(5) al art.3 din Legea privind finanțele publice locale nr.397/2003, stabilește expres că autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale. Iar art.81 alin.(6) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală prevede că orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale va fi coordonată în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale; proiectul de lege va avea ca efect modificarea sistemului de relații interbugetare (dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale), iar Nota informativă nu conține informații privind respectarea acestei condiții.

6. Normele proiectului de lege prevăd stingerea obligației fiscale prin anulare, conform art.172 din Codul fiscal nr.1163/1997, măsură ce *ține de domeniul de reglementare al politicii bugetar-fiscale și care obligă la respectarea regulilor și principiilor bugetar-fiscale, precum și a procedurii speciale de elaborare și adoptare a actelor normative în domeniu în strictă conformitate cu prevederile Legii nr.181/2014.*

La examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de constatările Curții Constituționale relevante domeniului de reglementare.

7. *Referitor la suficiența reglementărilor proiectului de lege și concordanța acestuia cu cadrul normativ în vigoare.*

Prezentul proiect de lege instituie norme derogatorii de la prevederile Codului fiscal, faptul derogării urmând a fi expres prevăzut în text.

7.1. În cazul proiectului de lege supus avizării, normele juridice de anulare a majorărilor de întârziere și a amenzilor la *bugetul consolidat*, nici nu se referă în mod expres la bugetele locale, nici nu stabilesc exceptarea acestora, lăsând loc pentru interpretări diferite, prin reglementări lacunare și utilizarea neconformă a noțiunilor.

Art.26 alin.(2) din Legea nr.181/2014 stabilește că *bugetul consolidat central*, este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală. Iar bugetul consolidat local se formează din bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor/comunelor, orașelor/municipiilor, cu excepția

municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău).

Totodată, proiectul de lege se referă la orice contribuabil (persoană fizică sau persoană juridică) pentru orice perioadă fiscală, indiferent de etapa de aplicare a procedurii de administrare fiscală, care are restanțe la plata impozitelor, taxelor altor obligații de plată stabilite de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor acestuia, dacă acestea sunt calculate și aplicate după 01.01.2022, pentru restanțele calculate și neachitate în termenul stabilit de legislația în vigoare, reflectate în sistemul de evidență al organelor fiscale ca datorii la bugetul consolidat ajunse la scadența, stabilite în conformitate cu legislația în vigoare.

Astfel, deși textul proiectului de lege nu se referă la bugetele locale, anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor la plata oricărei taxe, impozit sau altor plăți prevăzut de Codul fiscal și de legile privind punerea în aplicare a titlurilor acestuia, în mod evident se referă și la taxele și impozitele locale.

7.2. De asemenea, art.129 din Codul fiscal definește următoarele noțiuni:

**"Obligație fiscală** – obligație a contribuabilului de a plăti la buget o anumită sumă ca impozit, taxă, prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii stabilite în cotă procentuală, majorare de întârziere (penalitate) și/sau amendă."

**"Restanță** - sumă pe care contribuabilul era obligat să o plătească la buget ca impozit, taxă sau altă plată, dar pe care nu a plătit-o în termen, precum și suma majorării de întârziere (penalității) și/sau amenzii. Iar obligația fiscală care reprezintă obiectul concilierii al contractului încheiat conform art.180 devine restanță după expirarea termenului modificat în conformitate cu contractul respectiv. Totodată, obligațiile fiscale luate la evidență fiscală specială conform art.206 din prezentul cod nu se consideră restanțe pe perioada aflării la evidența fiscală specială, cu excepția obligațiilor fiscale aferente contribuabililor aflați în procedură de insolvabilitate, procedura falimentului sau procedura simplificată a falimentului.

Potrivit art.132<sup>4</sup> alin.(8) din Codul fiscal, *executarea silită a restanțelor și altor plăți neachitate în termen la bugetul public național este o atribuție de bază a Serviciul Fiscal de Stat.*

Astfel, proiectul de lege urmează a fi concretizat cu reglementări clare privind modalitatea de anulare a restanțelor aflate la diferite etape de administrare fiscală, inclusiv la etapa de executare, conform prevederilor titlului V din Codul fiscal.

La examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de cadrul normativ în vigoare pentru a se asigura respectarea principiilor legalității și echilibrului între reglementările concurente stabilit la art.3 alin.(1) din Legea nr.100/2017, precum și pentru a exclude apariția unor tălmăciri diferite și contradictorii în procesul de aplicare.

Sub acest aspect sunt relevante constatările Curții Constituționale statuate în Hotărârile

sale nr. 13/2015, nr. 18/2014, nr.6/2019 unde „Curtea menționează că orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului.”.

### ***Obiecții de conținut și tehnico-legislative***

1. Potrivit art.42 alin.(2) și alin.(3) din Legea nr.100/2017, **denumirea** actului normativ trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării (proiectul de lege nu se referă doar la o majorare de întârziere). Denumirea actului normativ nu poate să fie identică cu cea a altui act normativ în vigoare, cu excepția cazului în care proiectul noului act normativ prevede abrogarea actului normativ precedent cu aceeași denumire (a se vedea Legea nr.389/2006, Legea nr.390/2006). În cazul dat, nu se impune necesitatea de abrogare a altor acte normative, dar de concretizare a denumirii acestuia în scopul oferirii unui sens exact și a unei denumiri distincte.

2. Atenționăm că potrivit art.43 din Legea nr.100/2017, **preambulul** actului normativ precedă clauza de adoptare. În preambulul actului normativ sunt prevăzute *scopul* și *rațiunea* adoptării, aprobării sau emiterii actului normativ, motivația social-politică, economică sau de altă natură, precum și direcțiile principale care sunt reflectate în actul normativ.

În textul preambulului a fost omis cuvântul ”scop”. Totodată, terminologia utilizată în textul preambulului și textul articolelor din proiect nu este în concordanță deplină cu terminologia utilizată în domeniul de referință, urmând a fi revăzută, întru respectarea cerințelor art.54 din Legea nr.100/2017. Făcând referire la practica existentă de utilizare a terminologiei similare celei din textul proiectului de lege, cum ar fi de exemplu Legea nr.453/2001 despre anularea penalităților și sancțiunilor financiare (amenzilor), atenționăm asupra evoluării limbajului juridic în timp și a necesității de actualizare a acestuia conform uzanțelor tehnicii legislative și redacționale a textelor proiectelor de legi cu respectarea exigențelor Legii nr.100/2017.

### ***3. La Art.1:***

La noțiunea ”Contribuabil, subiect al impunerii” atenționăm că definiția se referă la ”buget” fără a concretiza dacă acesta este bugetul consolidat central (a se vedea pct.7.1 din prezentul aviz).

Iar norma de trimitere la Codul fiscal în partea ce ține de numărul și data adoptării acestuia urmează a fi omisă, ca fiind de prisos.

Atenționăm că, potrivit art.54 alin.(1) lit.d) din Legea nr.100/2017, noțiunea se redă prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică, aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni. Astfel, urmează a se concretiza noțiunea de ”majorare de întârziere”, dacă în tot textul proiectului de lege se utilizează noțiunea ”penalitate” și doar denumirea legii se referă la majorarea de întârziere.

În cazul în care pct.6) și pct.13 ) ale art.129 din Codul fiscal definesc în mod expres

noțiunile de *obligatie fiscală* și de *restanță* care includ elementele prevăzute în definițiile de majorare de întârziere, sancțiune financiară (amendă) și restanță în redacția propusă la art.1 din proiect, nu este necesară definirea acestora (a se vedea pct.7.2. din prezentul aviz). Considerăm că acestea urmează a fi revăzute sub aspect redacțional astfel, încât să excludă orice confuzie și neclaritate. În acest scop se vor utiliza norme de trimitere la Codul fiscal, cu indicarea situației la data de aplicare a normei și a concretizării privind penalitățile calculate conform legilor bugetare anuale, în cazul constatării acestora.

4. **La Art.2**, titlul articolului nu reflectă pe deplin sensul reglementărilor cuprinse în acesta, fapt care impune necesitatea de completare.

5. **La Art.3**, titlul articolului nu corespunde cu conținutul și urmează a fi revăzut. Astfel, prevederile speciale reprezintă măsuri tranzitorii de asigurare a aplicabilității legii.

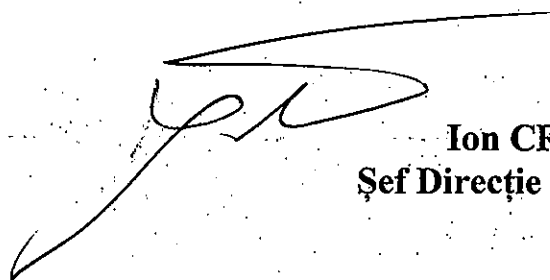
Normele lit.a) și lit.b) urmează a fi comasate într-un singur alineat care să prevadă o normă imperativă, formulată la timpul prezent.

Dispoziția de reglementare privind obligația Guvernului de aprobare a regulamentului privind modul de aplicare a prezentei legi, urmează a fi prevăzută la alin.(2) cu indicarea termenului de adoptare. Tot la acest alineat se va specifica modul de reflectare în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în sistemul de evidență specială, a sumelor anulate la majorările de întârziere și la amenzile aferente bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

6. **La Art.4**, dispozițiile finale urmează a fi concretizate deoarece implică necesitatea respectării prevederilor art.56 alin.(2) din Legea nr.100/2017 potrivit căroră, pentru legele ce țin de politica fiscală, data intrării în vigoare trebuie să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legilor respective.

Prevederea alin.(2) în redacția propusă nu este necesară, deoarece nu asigură aplicabilitatea legii în raport cu prevederile alin.(1), precum și ținând cont de reglementările prevăzute la Art.3.

Proiectul de lege urmează a fi adus în corespundere cu normele tehnico-juridice și redacționale cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



**Ion CREANGĂ**  
Șef Direcție Generală