



**Secretariatul Parlamentului  
Republicii Moldova**

**Direcția generală juridică**

**AVIZ**  
**la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea**  
**Legii nr.397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice**  
**locale**  
**(nr.313 din 09.07.2020)**

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 privind actele normative, și comunică următoarele.

*Observații de ordin general și procedural*

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

2. Obiectul de reglementare al proiectului de lege sunt normele Legii nr.397/2003 privind finanțele publice locale.

Potrivit Notei Informative, proiectul are ca scop fortificarea autonomiei financiare a autorităților publice locale (în continuare APL) prin majorarea veniturilor disponibile ale acestora și prevede redistribuirea sumei impozitului pe venit achitată de persoanele juridice.

3. Atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

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

- conform prevederilor art.47 alin.(6) 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;

- alin.(5) al art.3 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, 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 vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale;

- deși la Art.II din proiect se prevede punerea în aplicare a legii din 01.01.2021 și proiectul de lege nu prevede în mod expres modificarea legii bugetare anuale și a deciziilor bugetare, considerăm necesară respectarea prevederilor art.131 alin.(4) și alin.(6) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului privind existența unui aviz pozitiv din partea Guvernului, ținând cont de H.C.C. nr.29/2001.

4. Proiectul de lege prevede modificarea sistemului de relații interbugetare (dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale) prin redistribuirea surselor de reglementare a veniturilor sistemului bugetar și intervine în reglementarea sistemului finanțelor publice ale statului.

**Este important de reținut că, impozitul pe venit este un impozit de stat, iar veniturile de la impozitele și taxele de stat sunt surse de formare a bugetului de stat.** Potrivit art.6 alin.(10) din Codul fiscal, **doar** impozitul pe venitul persoanelor fizice reprezintă sursa de reglementare a veniturilor sistemului bugetar. Impozitul pe venitul persoanelor juridice (colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome), constituie sursă de reglementare a veniturilor sistemului bugetar **doar pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special.**

Determinarea mărimii procentuale a defalcărilor de la impozitul pe venit ține de competența statului și se stabilește conform documentelor de politici publice în domeniu. Nota informativă nu conține informații suficiente și argumentele necesare privind raționamentele ce au condus la determinarea mărimilor procentuale propuse.

În acest sens, normele de modificările propuse, urmează a fi examinate și în sensul asigurării principiului echității, stabilit la art.3 lit.c) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor.

Potrivit art.25 și art.26 din Legea nr.100/2017 este necesară efectuarea unui studiu, a unei analize ex-ante complexe privind necesitatea intervenției legislative respective.

Astfel, urmează a fi efectuată evaluarea impactului modificărilor propuse asupra sistemului finanțelor publice ale statului, estimarea pierderilor bugetului de stat și a modului de compensare a acestora, în vederea asigurării echilibrului bugetar și respectării nivelului-limită a

deficitului bugetului public național stabilit la art.15 alin.(1) din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Prin urmare, sub aspect conceptual, proiectul de lege urmează a fi examinat doar prin prisma documentelor de politici publice și în contextul elaborării politicii bugetar-fiscale pe anii 2020-2021. Ori, intervenirea unor modificări în sistemul finanțelor publice ale statului nu poate să admită riscuri de disbalansare a acestuia.

Proiectul de lege poate aduce atingere principiilor bugetare stabilite la art.9 și art.10 din Legea nr.181/2014. Principiul previzibilității și sustenabilității prevede că, politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de această lege și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.

5. Cu referire la oportunitatea, coerența și consecvența normelor propuse în proiect și locul acestora în cadrul juridic existent, atenționăm asupra nerespectării prevederilor art.3 din Legea nr.100/2007. În special, 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.

Normele juridice de reglementare privind impozitul pe venit sunt obiect de reglementare exclusiv a legislației fiscale, conform prevederilor art.3 alin.(1) din Codul fiscal nr.1163/1997, care prevăd că legislația fiscală se compune din prezentul cod și din alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta.

Prin urmare, normele juridice de modificare prevăzute în proiect nu pot fi acceptate până la efectuarea modificărilor de rigoare în Codul fiscal, fiind considerate contrare prevederilor acestuia.

Totodată, atenționăm asupra necesității examinării suplimentare a aspectelor practice de aplicare a procedurii de administrare fiscală, ce pot conduce la cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, necesare asigurării implementării legii.

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

În Hotărârea nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat: “Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art.96, art.98 alin.(3) din Constituție).”

Prin Hotărârea nr.23/2013 (pct.67), Curtea a menționat că administrarea resurselor financiare în cadrul acestui sistem se realizează printr-un complex întreg de planuri financiare (bugete), care împreună formează sistemul bugetar. Acesta este un sistem unitar de bugete și

fonduri, care formează bugetul public național, cuprinzând: bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele unităților administrativ-teritoriale; fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.”

În conformitate cu art.10 din Legea nr.397/2003, veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale sub formă de transferuri se efectuează de la bugetul de stat, iar volumul acestor transferuri se stabilește expres în legea bugetului de stat pentru fiecare unitate administrativ-teritorială.

Astfel, în contextul prevederilor enunțate, Curtea a observat o interdependență directă între legea bugetului de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale, părți componente ale bugetului public național.

Prin Hotărârea nr.10/2017 (pct.35, 36, 37) Curtea a reținut că, potrivit art. 130 alin.(1) din Constituție, formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege. Iar mecanismul financiar al statului, parte integrantă a mecanismului economic, este format din totalitatea structurilor, formelor, metodelor, principiilor și pârgurilor economico-financiare, prin intermediul cărora se constituie, se administrează și se utilizează fondurile financiare publice ale statului, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, direcționate în special pentru o dezvoltare economică durabilă și, pe această bază, pentru asigurarea unui standard de viață corespunzător.

Finanțele publice ale statului generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură satisfacerea necesităților generale ale societății. Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau al nerambursabilității, care ulterior capătă diverse destinații.

În același timp, legislația bugetar-fiscală trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

În aceeași ordine de idei, prin Hotărârea nr.34 /2004, Curtea Constituțională a constatat următoarele: “Consacrarea pe cale constituțională a obligației fiecărui cetățean de a contribui prin impozite la cheltuielile publice și a obligației statului de a proteja interesele naționale în activitatea financiară este justificată de necesitatea asigurării certitudinii constituirii ritmice a resurselor financiare ale statului. **Impozitele și taxele sînt sursa principală de venituri ale statului și constituie garanții importante ale apărării intereselor naționale pe plan financiar. Astfel, statul poate să-și onoreze obligațiile față de cetățeni numai dispunînd de resurse bugetare suficiente**” (HCC nr.8/2007).

Reieșind din cele invocate, considerăm că adoptarea proiectului de lege urmează a fi precedată de examinarea tuturor factorilor de risc specifice domeniului de reglementare în vederea neadmiterii unui

dezechilibru în sistemul finanțelor publice, în cadrul juridic în vigoare, precum și a riscurilor eventuale de neconstituționalitate.

### *Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional*

1. Din denumirea actului normativ și din dispoziția Art.I se vor exclude cuvintele "și completarea", "și se completează" conform prevederilor art.62 din Legea nr.100/2017.

2. Este de menționat că potrivit art.42 alin.(5) din Legea nr.100/2017, după adoptarea, aprobarea sau emiterea actului normativ, denumirea se completează cu un număr de ordine, ca element de identificare, la care se adaugă anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acest. Astfel, la toate legile menționate în proiect se va indica prin cratimă numărul și anul adoptării acestora.

3. Sursa oficială de publicare a Legii nr.397/2003 urmează a fi indicată în felul următor: "(republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.384–395, art.612). Aceasta se indică o singură dată în norma dispoziției de modificare a legii, fără a fi repetată în textul punctelor ce prevăd modificarea articolelor din lege.

4. Normele de modificare a fiecărui articol din lege se includ într-un punct comun, fără numerotarea separată a alineatelor.

5. Cu scop de rigoare redacțională, în tot textul proiectului, cuvintele "cu următorul conținut" se vor substitui cu cuvintele "cu următorul cuprins".

6. Întru corespundere tehnicii legislative și luând în considerație că tot textul alin.(1) al art.11 se substituie, la pct.3 din proiect se va exclude următoarele " textul: "Transferurile cu destinație generală se efectuează din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, care se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale, pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă. "

Cuvintele "se va substitui cu următorul text" se vor înlocui cu cuvintele "va avea următorul cuprins".

7. La pct.4 din proiect cuvântul "sintagma" se va substitui cu cuvântul "cifra" în ambele cazuri.

8. Terminologia utilizată în proiect trebuie să respecte cerințele art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, fiind constantă, uniformă și în corespundere cu cea utilizată în alte acte normative (a se vedea noțiunile: orașe (municipii), orașe-reședințe).

9. La Art.II:

- norma juridică de punere în aplicare a legii urmează a fi examinată ținând cont de faptul că, prevederile acesteia urmează să fie parte a politicii fiscale, care potrivit art.56 alin.(2) din Legea nr.100/2017 pot să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legii respective, urmând a fi propusă o normă de derogare;

- la alin.(2) atenționăm că, din prevederile art.102 alin.(2) din Constituție, transpuse prin normele art.5 lit.b), art.6 lit.c) și art.35 din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, rezultă clar că hotărârile

Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor. Astfel, norma de dispoziție este necesară doar în cazul specificării unui termen sau a unor măsuri concrete ce urmează a fi întreprinse de către Guvern.

- în cazul acceptării proiectului de lege din punct de vedere conceptual, urmează a se ține cont de prevederile art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, care stabilesc că dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect. Atenționăm în acest sens, că în Parlament se află la examinare proiectele de legi nr.254/2020, nr.262/2020, ambele vizând modificarea art.5 din Legea nr.397/2003.

Urmare celor expuse, considerăm că examinarea proiectului de lege în cadrul ședinței plenare a Parlamentului poate avea loc doar cu respectarea condițiilor stabilite de legislație și a principiilor activității de legiferare prevăzute la art.3 din Legea nr.100/2017, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

**Șef adjunct Direcție generală  
Svetlana CICATI**



*Ex.L.Bordei*  
*Tel.:585*