



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege privind modificarea unor acte legislative (nr.83 din 20.06.2019)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, în mod de urgență, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii privind actele normative nr.100/2017, 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 de modificare ale Codului fiscal nr.1163/1997 și ale Codului vamal nr.1149/2000.

Potrivit Notei Informative, scopul proiectului de lege este asigurarea unei echități fiscale pentru contribuabili și diminuarea pierderilor bugetare din neîncasarea impozitelor și taxelor la buget prin existența prevederilor ce oferă scutire pentru mărfurile ce sunt comercializate în zonele de control vamal la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova.

3. Fără a diminua importanța sau necesitatea proiectului de lege, atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- conform prevederilor art.25 alin.(2), art.40 lit.b) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, și art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006, se impune necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare a proiectului de lege în vederea determinării efectelor acestuia atât asupra subiecților legii ce prestează activități de întreprinzător. Modificările propuse în proiect vor avea ca efect modificarea condițiilor de exercitare a unor genuri de activitate supuse licențierii.

Potrivit art.3 alin.(3¹) din Codul fiscal nr.1163/1997, 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.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului nota informativă la proiectul de lege urmează să cuprindă fundamentarea economico-financiară;

- efectele modificării normelor juridice fiscale vor avea impact asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare, faptul dat obligă la respectarea art.131 alin.(4) din Constituție care prevede că, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare *pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern*. În acest sens reiterăm că, în conformitate cu exigențele constituționale, orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului. În acest sens, prevederea alineatului (4) al articolului 131 din Constituție urmează a fi aplicată în coroborare cu alineatul (6) al acestui articol. Obligatorietatea existenței avizului Guvernului este prevăzută și la art.58 din Regulamentul Parlamentului;

- art.17 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 prevede 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 (a se vedea în acest sens H.C.C. nr.2/2014 și H.C.C. nr.6/2014);

- 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. Nota informativă nu conține calculele economico-financiare necesare în acest sens;

- art.7 alin.(2) din Codul fiscal prevede că, 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;

- de asemenea, 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.

4. Sub aspect conceptual, atenționăm că, problema abordată prin proiectul de lege ține de politicile în domeniul finanțelor publice și urmează a fi examinată în contextul politicii bugetar-fiscale pe anul 2020, conform prevederilor Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, elaborarea căreia ține de competența Ministerului Finanțelor.

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 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale 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.

Prin urmare, întru evitarea unor probleme de ordin juridic, financiar, procedural normele respective urmează a fi examinate în contextul politicii bugetar-fiscale pe anul 2020.

5. Modificările propuse în proiect vor avea ca efect modificarea condițiilor de desfășurare a unor genuri de activitate conform actelor permissive.

Astfel genurile de activitate prevăzute la pct.9, pct.9¹ și pct.9² (destinația vamală - magazinul, barul și restaurantul duty-free) din Nomenclatorul actelor permissive eliberate de către autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, prevăzut în Anexa nr.1 la Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/2011, sunt supuse licențierii, termenul de valabilitate al cărora este de 5 ani, conform art.12⁹ din aceeași Lege.

Art.11 al Legii menționate stabilește la alin.(1) temeiurile de retragere a actului permisiv, care însă nu includ cazul de modificare a legislației, nefiind întrunite nici alte cazuri stabilite de lege pentru retragerea actului permisiv.

Prin urmare, este necesară examinarea suplimentară a impactului legii asupra desfășurării genurilor de activitate respective pentru subiecții legii deținători de licențe, pentru perioada rămasă pînă la expirarea termenului de licențiere, în vederea neadmiterii unor tălmăciri diferite și contradictorii.

La examinarea proiectului de lege se va ține cont de Hotărârea Curții Constituționale nr.10/2017 (pct.40-43), prin care Curtea a subliniat importanța respectării exigenței de calitate a legislației în domeniul bugetar-fiscal, conturate prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

Astfel, Curtea a subliniat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

În acest sens, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

Previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Prin urmare, constatăm necesitatea respectării celor trei criterii de calitate a normelor contestate și concordanța cadrului juridic existent cu normele constituționale.

Considerăm că proiectul de lege trebuie să fie completat cu norme juridice finale și tranzitorii care să prevadă reglementări clare privind valabilitatea licențelor eliberate până la intrarea în vigoare a legii, precum și efectul normelor juridice din proiect asupra desfășurării genurilor de activitate licențiate, ce se supun modificării.

6. Suplimentar, urmează a fi concretizat cercul de subiecți și genurile de activitate cărora la comercializarea mărfurilor li se vor aplica drepturile de import, în vederea neadmiterii unor tălmăciri diferite și contradictorii în procesul de aplicare. Totodată, atenționăm asupra necesității de examinare suplimentară a riscului de interpretare a normelor proiectului de lege în sensul de aplicare a unui tratament diferențiat pentru agenții economici ce desfășoară același gen de activitate (art.8 alin.(1) din Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi).

În situația în care, nota informativă la proiectul de lege conține motivarea necesității normelor acestuia, urmează a fi prezentate și argumentele de rigoare privind respectarea raportului de proporționalitate între scopul urmărit și mijloacele folosite (H.C.C. nr.16/2007 pct.6).

7. În contextul modificărilor prevăzute în proiect, atenționăm asupra necesității de modificare a cadrului legislativ conex în vederea aducerii în concordanță cu prevederile proiectului de lege (a se vedea de ex. art.28 lit.k) din Legea cu privire la tariful vamal nr.1380/1997, art.20 alin.(2) lit.a) din Legea privind reglementarea valutară nr.62/2008).

8. Prin modificările propuse în proiectul de lege se aduce atingere principiilor stabilității și predictabilității normelor juridice stabilite la art.3 alin.(1) din Legea nr.100/2017, acestea fiind modificate prin Legea nr.172/2018 pentru modificarea unor acte legislative.

9. Totodată, atenționăm că la examinare în Parlament se află proiectul de lege nr.48 din 16.05.2019 pentru modificarea Codului fiscal, înaintat de același grup de deputați în Parlament, care conține norme juridice de modificare a Codului fiscal, similare celor prevăzute în prezentul proiect.

10. Conform rigorilor de redactare, Art.I și Art.II al proiectului de lege, în partea introductivă, după sursa oficială de publicare, se va completa cu textul "cu modificările ulterioare".

Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă Parlamentului. Examinarea proiectului în cadrul ședințelor plene ale Parlamentului poate avea loc cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

Ex. I. Gălușcă
Tel. 280-579


**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**