



Parlamentul  
Republicii Moldova

Leg-07 nr. 572  
29 septembrie 2022

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

#### la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr.361 din 23.09.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art.66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit Notei informative, scopul modificărilor propuse este promovarea principiului de echitate fiscală prin asigurarea unui tratament echitabil cu aplicarea impozitelor asupra mărfurilor ce sunt comercializate pe teritoriul Republicii Moldova inclusiv amplasate în zonele vamale ale Republicii Moldova.

Principalele prevederi ale proiectului de lege constau în abrogarea facilităților fiscale, scutiților de taxe vamale, TVA și accize a mărfurilor comercializate în regim duty-free. În acest sens vor fi operate modificările legislative necesare la Codul Vamal și Fiscal, la Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Este de menționat că proiectul dat propune anularea însăși a regimului vamal „duty-free”, nu și eliminarea punctelor comerciale de la punctele de trecere a frontierei. Acestea vor putea opera în continuare, cu achitarea integrală a tuturor impozitelor și taxelor, fără excepții.

Potrivit autorilor, cumpărăturile fără taxe în interiorul UE au fost abolite în rândul celor cincisprezece națiuni membre încă la sfârșitul lunii iunie 1999, deși Consiliul Europei a adoptat decizia de abrogare a regimului duty-free din 1991 din motive temeinice - și anume că vânzările fără taxe vamale reprezintă o anomalie în cadrul pieței unice și dau naștere la o serie de denaturări ale concurenței și alte efecte negative.

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:

- 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;

- 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.

6. Potrivit domeniului de reglementare, proiectul de lege se încadrează în politica bugetar-fiscală și vamală, care se elaborează și se adoptă conform prevederilor Legii nr.181/2014, care determină cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice, în special, stabilește principiile și regulile bugetar-fiscale. Prin urmare, se recomandă examinarea acestuia în cadrul proiectului de lege ce stabilește politicile publice în domeniu pentru anul 2023.

7. Sub aspect conceptual, proiectul de lege urmează a fi concretizat întru definirea clară a scopului final urmărit și a etapelor de implementare, cu determinarea mecanismului și procedurii de aplicare. Întru evitarea riscului de adoptare a unor norme ce permit tălmăciri diferite și contradictorii, cu elemente de coruptibilitate și aspecte de neconstituționalitate, urmează a fi examinat suplimentar raportul de proporționalitate dintre restricțiile impuse prin lege subiecților ce desfășoară un anumit gen de activitate licențiată și interesul public.

În acest context, se va examina aspectul neadmiterii unor ingerințe în drepturile garantate de Constituție și de tratatele internaționale (a se vedea de ex. Acordul nr.1997 din 08.09.1997 între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Franceze privind încurajarea și protejarea reciprocă a investițiilor, ratificat prin H.P. nr.1453/1998).

Suplimentar, la examinarea proiectului de lege se va ține cont de H.C.C. nr.23/2019 în partea ce ține de practica jurisdicției constituționale în domeniul de reglementare a activității magazinelor duty-free, precum și de practica CEDO expusă prin Hotărârea din 10.07.2007 pe cauza BIMER S.A. c. MOLDOVEI (Cererea nr. 15084/03).

### ***Obiecții de ordin tehnico-juridice și redacțional:***

1. Potrivit normelor tehnico-juridice și practicii de adoptare a actelor normative de modificare, dispozițiile de modificare a actelor normative se expun în ordinea cronologică de adoptare a acestora, iar subdiviziunile punctelor nu se numerotează cu cifre romane și o paranteză (la Art.I și Art.II pct.1).

2. La Art.II, **Codul vamal nr.1149/2000**, pct.5.

Norma de modificare a art.231 pct.21) prevede că se consideră încălcare a reglementărilor vamale pasibilă de răspundere materială contravenția vamală *comercializarea cu ridicata și mica ridicată a mărfurilor a căror listă se stabilește în condițiile legii*.

Atenționăm că norma de trimitere în alb la o *listă ce se stabilește în condițiile legii*, nu poate fi acceptată în redacția propusă deoarece nu întrunește criteriile de calitate a legii stabilite expuse în Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2010, care prevede 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”.

3. La Art.IV, **Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal**, anexa nr.2, pct.2 stabilește cuantumul taxei pentru vămuirea mărfurilor plasate în magazin duty-free, necesită a fi modificat în contextul proiectului de lege, cu reformularea corespunzătoare a dispoziției de modificare și a structurii normelor de modificare.

4. La Art.V, **Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător**

Întru asigurarea respectării principiului transparenței decizionale, la examinarea proiectului de lege urmează a se prezenta informația concretă privind subiecții activității licențiate specificate la pozițiile 9-9<sup>2</sup> din compartimentul I din anexa nr.1 la Legea nr.160/2011, termenul de valabilitate a licențelor și explicate condițiile de desfășurare a activității acestora urmare schimbării regimului juridic vamal.

Potrivit principiilor de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător stabilite la art.5 din Legea nr.160/2011, urmează a se asigura respectarea principiilor: a) egalitatea în drepturi și egalitatea intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător; b) transparența și previzibilitatea actelor permissive necesare inițierii, desfășurării și/sau încetării activității de întreprinzător; c) transparența decizională în domeniul autorizării activității de întreprinzător; d) reglementarea materială și procedurală prin acte legislative a condițiilor și a procedurilor de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător.

În acest sens, urmează a fi concretizate normele finale și tranzitorii, care să prevadă în mod expres modul de desfășurare a activității de către magazinele amplasate în aeroporturi, în porturi, la bordul aeronavelor, la bordul navelor, barurile și restaurantele la

bordul navelor, magazinul duty-free pentru deservirea corpului diplomatic ( a se vedea Art.VI alin.(2) din Legea nr.119/2019).

5. Suplimentar celor expuse, atenționăm, că proiectul de lege nu asigură plenitudinea de reglementări în contextul problemei abordate și nu prevede în dispozițiile finale și tranzitorii un termen pentru elaborarea proiectelor de acte normative de către Guvern în scopul aducerii în concordanță a cadrului normativ în vigoare.

În acest sens atenționăm asupra lipsei în proiect a normelor de modificare la art.20 alin.(1) lit.c) din Legea nr.278/2007 privind controlul tutunului, pct.30 din anexa nr.5 la Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, art.32 alin.(1) din Legea nr.192/2019 privind securitatea aeronautică (cu specificarea condițiilor de activitate corespunzătoare), art.20 din Legea privind reglementarea valutară nr.62/2008, art.25 alin.(2) lit.c) din Legea nr.1100/2000 cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice, etc.

6. Potrivit art.29 alin.(2) din Legea 100/2017, pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problemă a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.

În cazul în care agenților economici respectivi li se garantează dreptul de a desfășura activitatea de vânzare a mărfurilor în condiții generale, fără licență, nu este specificat în ce condiții se admite desfășurarea activității de vânzare a mărfurilor și de prestare a serviciilor, pe ce perioadă, dacă pot pretinde și alți subiecți la desfășurarea unor asemenea activități în condiții de egalitate și echitate, și ce fel de regim vor avea mărfurile. Ținem să amintim că Codul vamal nr.95/2021 transpune cadrul normativ comunitar în domeniu, asigurând și garantând respectarea principiilor și regulilor internaționale în domeniu, care nu permit reglementarea unor regimuri nedefinite și nedeterminate.

Considerăm că legea în redacția propusă nu oferă suficientă claritate privind activitatea subiecților legii în condiții speciale ale regimurilor juridice reglementate de legislația domeniului vamal cu regulile și procedurile de admitere în locurile special destinate aflate sub supravegherea și controlul organului vamal. În lipsa unor reglementări clare în acest sens, se constată încălcarea celor trei criterii de claritate a legii, stabilite prin H.C.C. nr.26/2010, și se impune necesitatea revizuirii textului proiectului de lege.

Proiectul de lege urmează a fi examinat prin prisma observațiilor invocate, iar oportunitatea adoptării proiectului aparține în exclusivitate Parlamentului Republicii Moldova.

 **Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție generală**

Ex. I. Gălușcă  
Tel.579