



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### A V I Z

#### la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative ce vizează politica bugetar-fiscală (nr.205 din 22.06.2023)

Direcția generală juridică a examinat *în mod de urgență* proiectul de lege menționat în titlu, ținând cont de prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și comunică următoarele obiecții.

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

1. *Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.407 din 21.06.2023, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului, cu *solicitarea de a fi inclus spre examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului în mod prioritar*.

2. Obiect de reglementare al proiectului de lege sunt normele de modificare la XVI acte normative din domeniul finanțelor publice și care rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor, conform prevederilor art.14, art.15 și art.18 lit.a) și lit.b) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 (în continuare – Legea nr.181/2014).

3. Potrivit Notei informative proiectul de lege a fost elaborat de Ministerul Finanțelor, ținând cont de propunerile recepționate de la mediul de afaceri, autoritățile publice și alte părți interesate.

În vederea creării unui sistem fiscal armonizat, echitabil, eficient și simplu, care să asigure mobilizarea resurselor bugetare necesare pentru finanțarea obiectivelor de dezvoltare sustenabilă, principalele obiective propuse în proiectul de lege ținesc spre:

- implementarea instrumentelor fiscale de atragere și menținere a forței de muncă calificate;

- revizuirea mecanismelor de calculare și achitare a impozitelor și taxelor în vederea simplificării și clarificării cadrului legislativ, precum și uniformizării abordărilor în ceea ce ține de unele mecanisme aplicate neechilibrat;

- identificarea pârghiilor care ar crea premise pentru diminuarea "salariului în plic";

- îmbunătățirea administrării fiscale prin extinderea spectrului de instrumente disponibile pentru intervenție, în vederea diminuării economiei tenebre și reducerii interacțiunii dintre contribuabil și funcționarul fiscal;

- continuarea armonizării legislației naționale la prevederile acquis-ului comunitar.

Prin urmare, măsurile de politică fiscală pentru anul 2024 au drept scop soluționarea constrângerilor economice sesizate de către contribuabili, identificarea instrumentelor de suport a populației, precum și continuarea procesului de armonizare a legislației Republicii Moldova la practicile Uniunii Europene.

Astfel, implementarea măsurilor de politică fiscală propuse se vor realiza prin modificarea cadrului normativ, care este constituit din Codul fiscal, precum și legile conexe acestuia.

Totodată, alte măsuri de politică bugetară au menirea de a concretiza situațiile ambigue existente în legislația bugetar-fiscală și de a aduce mai multă claritate asupra înțelegerii și aplicării acesteia.

4. Proiectul de lege se atribuie la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului, conform prevederilor art.72 și art.74 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, cu respectarea prevederilor art.60 alineatele (3) și (4) și art.87 alin.(1) lit.b) din Regulamentul Parlamentului.

În conformitate cu prevederile art.47 alin.(1) literele a) și b) din Legea nr.181/2014, Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – până la 1 iunie, iar Parlamentul adoptă, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie.

*Astfel, constatăm respectarea prevederilor stabilite de lege pentru înaintarea proiectului de lege spre examinare în Parlament.*

5. 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. Proiectul de lege conține norme de modificare în acest sens, 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. Atenționăm asupra lipsei de informații privind solicitarea Avizului Congresului Autorităților Locale din Moldova la varianta finală a proiectului de lege.

6. Potrivit art.25 alin.(2), art.40 lit.b) și pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017, proiectul de lege trebuie să fie însoțit de 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. Lipsește informația privind efectuarea acesteia.

7. Potrivit art.34 alin.(2) din Legea concurenței nr.183/2012 urmează a fi solicitat avizului Consiliului Concurenței, pentru examinarea aspectelor proiectului de lege ce țin de asigurarea protecției de către stat a concurenței loiale și de creare a unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

8. De asemenea, atenționăm asupra necesității respectării condițiilor obligatorii stabilite în Hotărârea Curții Constituționale nr.28/2020, în sensul art.64 alin.(1) teza I și art.72 alin.(3) lit.c), art.73 și art.131 alin.(4) din Constituție în cadrul examinării în Parlament a proiectului de lege privind politica bugetar-fiscală pe anul 2024.

9. Totodată, se va ține cont de *necesitatea coordonării acestuia cu alte proiecte aflate la examinare în Parlament* la diferite etape, precum și cu legile adoptate recent, în vederea

neadmiterii unor suprapuneri de norme, precum și de erori tehnice, generate de procedura de examinare în regim de urgență, ținând cont de prevederile art.56 din Regulamentul Parlamentului, după caz.

10. Cu referire la obiecțiile expuse în prezentul aviz, acestea sunt propuse într-o asigurare a respectării criteriilor de calitate a legii, ținând cont de recomandările și constatările expuse de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.10/2017, care prevede:

”40. ...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.

41. ... 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.”.

## ***II. Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacționale***

În conformitate cu prevederile art. 42 alin.(4) din Legea nr.100/2017, *dacă noul act normativ modifică sau abrogă mai mult de două acte normative ori părți ale acestora, denumirea acestuia trebuie să conțină o formulă generală referitoare la modificarea sau abrogarea unor acte normative. După caz, denumirea poate conține o paranteză în care se indică laconic obiectul reglementării proiectului.* Prin urmare se recomandă revizuirea denumirii în sensul luării cuvintelor „ce vizează politica bugetar- fiscală” între paranteze.

### **La Art. II, Codul fiscal nr.1163/1997:**

*La pct.1, cuvintele ”Pe parcursul textului” se vor substitui cu cuvintele ”În textul codului”, ținând cont de uzanțele tehnico-juridice și redacționale.*

*La pct.3, referitor la art.12 pct.3) noțiunea ”Dividend”, necesitatea ultimului enunț urmează a fi concretizată în vederea excluderii unor tălmăciri diferite.*

*La pct.4, pct.5, pct.6 referitor la art.19 lit.a<sup>2</sup>), 20 lit.c<sup>1</sup>) și 24 alin.(26), textul ”în vârstă de 0-3 ani” se va substitui cu textul ”cu vârsta de până la 3 ani”, în scop de rigoare juridică și redacțională, precum și întru respectarea cerinței de utilizare a unei terminologii constante și uniforme stabilită la art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017 (a se vedea în acest sens și Legea nr.367/2022 cu privire la serviciile alternative de îngrijire a copiilor).*

Această obiecție se referă în egală măsură și la *Art. IV din proiectul de lege*, cu referire la Anexa nr.3 din Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale (pct.42).

*La Art.II pct.4 și pct.6 referitor la art.19 lit.a<sup>4</sup>) și 24 alin.(19<sup>4</sup>), precum și la Art.IV referitor la pct.2<sup>1</sup> din proiect*, cu referire la facilitățile fiscale acordate contribuabililor pentru cheltuielile suportate și determinate pentru transportul și hrana studenților stagiați și/sau ucenicilor, conform modului stabilit de Guvern. Urmează a se argumenta și concretiza informația privind normele juridice primare de drept material și de drept procedural ce constituie temei pentru determinarea raporturilor juridice respective întru asigurarea unei înțelegeri și aplicări corecte a legii. În lipsa cadrului normativ necesar, dispozițiile finale și tranzitorii urmează a fi concretizate prin reglementări clare privind modul de aplicare a facilităților din data intrării în vigoare a acestora.

*Suplimentar, art.20 lit.z<sup>7</sup>) și art.31 alin.(5) propunem modificarea normei de trimitere la Legea nr.575/2003 prin substituirea textului acesteia cu textul "conform Legii cu privire la garantarea depozitelor în bănci nr.160/2023". Legea respectivă a fost adoptată pe data de 22.06.2023 și se află la promulgare la Președintele Republicii Moldova și va intra în vigoare la 01.10.2023. La data intrării în vigoare se abrogă Legea nr.575/2003.*

*La pct.15 și pct.16, referitor la forma de depunere a cererii "pe suport de hârtie sau în formă de document electronic", atenționăm asupra necesității de uniformizare a terminologiei utilizate în textul codului, întru respectarea prevederilor art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017. Astfel, în contextul modificărilor propuse prin proiectul de lege, urmează a fi prevăzute modificări la toate normele ce stabilesc prezentarea documentelor "în format electronic", "în formă electronică".*

*La pct.31, referitor la art.123 alin.(5<sup>1</sup>), alin.(5<sup>2</sup>) și alin.(5<sup>3</sup>) textele normelor de modificare urmează a fi revăzute sub aspect redacțional (gramatical) ținând cont de specificul terminologiei utilizate în Legea nr.278/2007 privind controlul tutunului, întru evitarea unor tălmăciri diferite și contradictorii. Astfel, **produsele din tutun și produse din plante pentru fumat** sunt două noțiuni diferite, definite la art.2 din legea menționată, iar specificarea în mod distinct a acestora are valoare juridică în procesul de aplicare.*

*La art.123 alin.(5<sup>2</sup>) norma de reglementare, în partea ce ține de termenul maximal de comercializare a produselor menționate marcate cu timbru de acciz (24 luni), urmează a fi coordonată cu norma de modificare propusă la art.24 din Legea nr.278/2007, conform **art.XII** din proiectul de lege, care prevede stabilirea termenului de 30 de luni.*

*Totodată, la definitivarea proiectului de lege urmează a se ține cont de modificările efectuate la Legea nr.278/2007 prin Legea nr.25/2023, care urmează să intre în vigoare ulterior la date diferite. În acest sens, urmează a se examina suplimentar concordanța normelor finale și tranzitorii prevăzute la Art.XVII din proiectul de lege și a Art.VI din Legea nr.25/2023.*

*La pct.45, art.168 alin.(1) lit.b), în scop de rigoare juridică și redacțională urmează a se preciza că Codul fiscal se anulează în cazul încetării activității profesionale a persoanelor fizice care practică activitate profesională *în sectorul justiției și în domeniul sănătății, conform condițiilor legislației de specialitate*. Normele juridice care stabilesc condițiile speciale conform cărora subiecții vizați obțin dreptul de a desfășura activitatea profesională în domeniu sau care stabilesc condițiile de încetare a dreptului de desfășurare a activității acestora nu sunt obiect de reglementare a Codului fiscal (ex. a se vedea art.12 și art.20 din Legea nr.137/2015 cu privire la mediere).*

*La pct.65, care prevede completarea codului cu art.267<sup>1</sup> – 267<sup>7</sup> în scopul reglementării procedurii de examinare a contestațiilor, atenționăm că prin Legea nr.155/2022 în vigoare din 05.02.2023, au fost abrogate articolele 268–270 și modificate normele de reglementare a procedurii respective. Astfel se constată încălcarea principiilor activității de legiferare stabilite la art.3 alin.(1) din Legea nr.100/2017, potrivit cărora la elaborarea unui act normativ se respectă principiile de oportunitate, coerență, consecutivitate, stabilitate și predictibilitate a normelor juridice. Normele de modificare adoptate prin Legea nr.155/2022 au fost elaborate și înaintate spre examinare în Parlament de către Guvernul R.M. în scopul uniformizării cadrului legal existent și ajustarea acestuia la Codul administrativ, îmbunătățirea serviciilor publice oferite cetățenilor, asigurarea informării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative, creșterea responsabilității autorităților publice prin stabilirea regulilor prevăzute de Codul administrativ tuturor subiecților implicați în*

procesul administrativ. Iar Nota informativă la proiectul de lege avizat nu conține nici o argumentare privind necesitatea modificărilor propuse, precum nici condițiile ce au contribuit la elaborarea acestora.

Mai mult decât atât, proiectul de lege prevede restabilirea redacției anterioare a normelor juridice abrogate, dar și excluderea prin pct.66 a normelor de derogare de la prevederile Codului administrativ, adoptate în scopul asigurării concordanței dintre actele normative de același nivel, precum și întru asigurarea respectării drepturilor contribuabililor la un proces administrativ corect.

Considerăm că, această abordare nu este justificată și contravine principiului legalității și echilibrului între reglementările concurente, stabilit la art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 și urmează a fi revăzută.

La pct.70, referitor la art.288 pct.6), 7) și 9) atenționăm asupra dublării de reglementări cu cele prevăzute la art.3 din Legea nr.62/2022. În acest scop art.55 alin.(5) din Legea nr.100/2017 prevede că pentru evitarea reproducerii normelor complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat.

**La Art.IV, Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale**, cu referire la completarea cu pct.42) a Anexei nr.3 din Legea nr.489/1999, atenționăm că la examinare în Parlament se află proiectul de lege nr.367/2022, adoptat în I lectură la 30.03.2023. Acesta va fi examinat conform prevederilor art.56 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului.

**La Art.V, Legea nr.1054/2000 pentru punerea în aplicare a titlului IV din Codul fiscal** se propune abrogarea alin.(7<sup>1</sup>) al art.4 ce vizează obligația imprimării datei fabricării produselor din tutun pe ambalajul acestora. Propunerea necesită a fi corelată cu modificările propuse la art.II pct.31, inclusiv art.XII din proiectul de lege, care prevede la art.24 din Legea nr.278/2007 că pe fiecare pachet unitar și ambalaj ale produselor de tutun și celor conexe se va insera data fabricării acestuia, fiind aplicabile timbrele de accize eliberate pentru anul fabricării produselor. În context, relevante sunt prevederile art.20 alin.(1) al legii vizate, în conformitate cu care toate pachetele unitare de produse din tutun se marchează, prin metoda și locul stabilit de producător, prin indicarea numărului de serie al lotului sau a echivalentului acestuia, astfel asigurându-se posibilitatea identificării locului și a datei fabricării. La fel, în temeiul art.8 alin.(4.1) lit.a) al Protocolului pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun la Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului, ratificat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.61/2022, fiecare parte, în cadrul regimului internațional de localizare și urmărire, solicită ca data și locul de fabricație să fie puse la dispoziție direct sau printr-o legătură, pentru a ajuta părțile să identifice originea produselor din tutun, punctul de deturnare, dacă este cazul, să monitorizeze și să controleze circulația produselor din tutun și statutul lor juridic.

**La Art.VII, Legea pentru punerea în aplicare a Titlului V al Codului Fiscal nr.408/2001**, menționăm că prevederile art.229 din Codul fiscal nr.1163/1997 operează cu termenul de „conturile bancare și/sau conturile de plăți”.

**La Art.IX, Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003**, atenționăm că norma de completare a art.101 cu un nou alineat (1<sup>1</sup>) ce prevede stabilirea de 24 de ore a duratei zilnice a timpului de muncă în schimburi pentru organele securității statului nu este în acord prevederile Codului muncii, ceea ce contravine principiului echilibrului între reglementările concurente, consacrat în art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Astfel, prin prisma prevederilor art.99 alin.(1), art.100 alin.(5) și (6) din Codul Muncii durata zilnică maximă a timpului de muncă nu poate depăși 10 ore în limitele duratei normale a timpului de muncă de 40 de ore pe săptămână. Pentru anumite genuri de activitate, unități sau profesii se poate stabili, prin convenție colectivă, o durată zilnică a timpului de muncă de 12 ore, urmată de o perioadă de repaus de cel puțin 24 de ore.

**La Art.X, Legea privind finanțele publice locale nr.397/2003**, în plan redacțional, se va indica denumirea corectă a actului normativ supus modificării.

**La Art.XII, Legea nr.278/2007 privind controlul tutunului**, normele de completare propuse la art.24 alin.(1<sup>1</sup>) urmează a fi coordonate cu conținutul reglementărilor la art.II pct.31 din proiect unde se propune expunerea într-o redacție nouă a alin.(5<sup>1</sup>) al art.123 din Codul fiscal nr.1163/1997 în partea ce ține de produsele de tutun pasibile marcării obligatorii cu timbru de acciză.

De asemenea, evidențiem discordanța între norma propusă la art.123 alin.(5<sup>2</sup>) din Codul fiscal și norma de modificare de la art.24 alin.(1<sup>3</sup>) din Legea nr.278/2007 în partea ce ține de termenul în care urmează a fi comercializate produselor din tutun de la data producerii acestora.

Cu titlu de informare, menționăm că prin Legea nr.25/2003 pentru modificarea unor acte normative, art.26 alin.(1) al Legii nr.278/2007 a fost completat cu o nouă lit.h), prin care s-a interzis fumatul în spații de uz comun ale blocurilor de locuit și ale căminelor, la balcoanele blocurilor de locuit (apartamentelor, căminelor), iar Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 prevede la art.91<sup>1</sup> alin.(7) sancțiunea pentru fumatul în locurile nominalizate. Potrivit dispozițiilor finale, prevederile propuse la art.26 alin.(1) lit.h) intră în vigoare la 1 iulie 2023, în timp ce prevederile propuse în Codul contravențional, la expirarea a 36 de luni de la data publicării legii (21.03.2026) .

În sensul asigurării aplicabilității simultane a dispozițiilor ce vizează restricțiile privind fumatul în spații de uz comun ale blocurilor de locuit și ale căminelor, la balcoanele blocurilor de locuit, considerăm oportună revizuirea termenului intrării în vigoare a prevederilor prenotate ale Codului contravențional.

**La Art.XIV, Legea nr.166/2017 cu privire la tichetele de masă**, cu titlu de informare, amintim că în Parlament este înregistrat proiectul de lege nr.193 din 19.05.2022 pentru modificarea Legii nr.166/2017 cu privire la tichetele de masă care la fel are drept scop ajustarea noțiunii tichetului de masă ce va face posibilă diversificarea modalităților de plată.

Denumirea actului normativ se va revizui prin prisma art.42 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, prin completarea acesteia cu textul „nr.”

*La pct.1*, ținând cont de uzanțele tehnico-juridice și redacționale, cuvintele „Pe tot parcursul textului” se vor substitui cu cuvintele „În textul legii”.

*La pct.3, cu scop redacțional, dispoziția necesită a fi reformulată în sensul expunerii că urmează a fi substituit textul „pentru imprimare a”.*

**La Art.XVI, Legea nr.356/2022 pentru modificarea unor acte normative:**

*În dispoziția de modificare se va expune corect denumirea actului supus modificării, iar cuvintele „în partea ce vizează” se vor substitui cu textul „la articolul 22 alineatul (5)”.*

*În contextul modificării propuse la pct.1, se impune și substituirea cuvintelor „poate sista” din al doilea enunț al art.216 alin.(4<sup>1</sup>) cu cuvintele „suspendă”.*

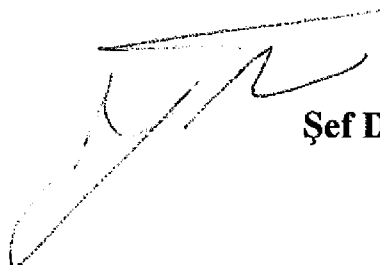
*La pct.112, urmare a adoptării Legii nr.359/2022 au fost operate modificări în conținutul art.219 din Codul vamal nr.95/2021. Pentru claritate, în scopul evitării unor erori în procesul de operare a modificărilor se propune redarea expresă a cuprinsului acestei norme în redacție nouă.*

*La pct.194, prevederile propuse în redacția art.412 alin.(4) nu reglementează termenul de aducere la cunoștința persoanei sancționate a conținutului Deciziei asupra cazului de contravenție vamală. Reglementarea lacunară/confuză a termenelor administrative, determină discreția excesivă a funcționarului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile. Prin urmare, recomandăm reglementarea termenului de aducere la cunoștința persoanei sancționate a conținutului Deciziei asupra cazului de contravenție vamală.*

**La Art.XVII, în conformitate cu uzanțele normative, alin.(1), la lit.d) și e), urmează a fi completate la debut cu textul „articolul II”.**

*Suplimentar, reiterăm necesitatea de republicare a Codului Fiscal nr.1163/1997, precum și a Legilor de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal, conform prevederilor art.70 alin.(1) din Legea nr.100/2017, care stabilește că actul normativ modificat substanțial se republică conform legii, în temeiul dispoziției cuprinse în actul de modificare.*

*În acest scop, dispozițiile finale și tranzitorii urmează a fi completate cu o normă de dispoziție care să prevadă că Guvernul în termen de un an va asigura republicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a Codului fiscal nr.1163/1997, a Legii nr.1417/1997 pentru punerea în aplicare a Titlului III al Codului fiscal, a Legii nr.1054/2000 pentru punerea în aplicare a Titlului IV al Codului fiscal, a Legii nr.408/2001 pentru punerea în aplicare a Titlului V al Codului fiscal, cu modificările operate.*

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

Executori:  
Irina Gălușcă (tel. 820-579)  
Olesca Bostan (tel. 820-237)