



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (nr.173 din 12.08.2019)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, *în regim de urgență*, ținând cont de prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, și ale Legii privind actele normative nr.100/2017, și comunică următoarele obiecții de ordin general și procedural.

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 nr.390 din 09.08.2019, conform prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului și se *solicită 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 Codului fiscal nr.1163/1997, Legea cu privire la tariful vamal nr.1380/1997, Legea privind plata pentru poluarea mediului nr.150/1998, Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489/1999, Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoanele fizice nr.1569/2002, Legea cu privire la tichetele de masă nr.166/2017, Legea pentru declararea voluntară și stimularea fiscală nr.180/2018.

3. Potrivit Notei informative la proiectul de lege, acesta are drept scop asigurarea veniturilor la buget în vederea respectării principiului echității fiscale și acumulării adiționale a veniturilor bugetare ca ulterior acestea să fie direcționate în mod prioritar asupra domeniilor social-economice importante.

4. La înaintarea spre examinare în Parlament a proiectului de lege, urmează a se ține cont de următoarele aspecte:

- potrivit art.47 alin.(1) lit.a) și lit.b) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale 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; constatăm lipsa informației privind aprobarea cadrului

bugetar pe termen mediu de către Guvern, precum și depășirea termenului de înaintare spre examinare în Parlament a proiectului de lege supus avizării;

- urmează a se preciza dacă proiectul de lege este în deplină concordanță cu politicile statului în domeniu, inclusiv în contextul implementării Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte;

- potrivit art.7 din Codul fiscal, 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 unităților administrativ-teritoriale; proiectul de lege prevede la art.VIII punerea în aplicare a Art.VI din data publicării, fapt ce poate avea ca efect majorarea veniturilor la componentele bugetului public național;

- potrivit art.32 și art.34 din Legea nr.100/2017 proiectul de lege urmează a fi transmis spre avizare și consultare publică și expertizare autorităților competente în domeniu, conform procedurii stabilite, întru asigurarea prezentării proiectului de lege spre examinare în Parlament cu dosarul de însoțire complet, în modul stabilit la art.40 din Legea menționată.

II. Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

Codul fiscal nr.1163/1997:

La art.24 alin.(19¹), urmează a se preciza în scop de rigoare juridică și redacțională, că textul de completare se referă la tichetele de masă, și nu au caracter general.

Art.37 în redacția propusă de autori urmează a fi completat cu denumirea articolului, întru respectarea structurii și stilului actului legislativ supus modificării.

La art.83 alin.(2) lit.f), norma juridică de completare urmează a fi îmbunătățită și revăzută sub aspect redacțional, în vederea asigurării unui sens clar și fără echivoc.

La art.124 alin.(1¹) cuvintele "stabilite de legislație" propunem să fie concretizate și substituite cu norma de trimitere la articolul din actul legislativ concret, în scop de precizie juridică și redacțională. Totodată, urmează a se explica modul de aplicare a normei juridice în cauză în sensul delimitării situațiilor, când se aplică limitele cantitative stabilite de legislație sau valoarea intrinsecă. Considerăm că în redacția propusă norma comportă riscuri de coruptibilitate, fiind lăsat la discreția autorității competente de a decide modul de aplicare.

Această obiecție se referă în egală măsură și *Art.II pct.2 și la Art.V* din proiect.

Atenționăm că, *la art.V*, norma propusă la art.5 lit.d¹) din Legea nr.1569/2002, deși este similară celor stabilite la *Art.I și Art.II* nu prevede consecințele depășirii cantității sau caracterului (comercial) și modalitatea de calculare a drepturilor de import.

La pct.14 și pct.15 sunt prevăzute norme de modificare la art.226⁶ din Codul fiscal, care urmează a fi puse în aplicare la date diferite.

Cu referire la normele de modificare propuse la art.226⁶, urmează a fi concretizat conceptul, scopul și necesitatea acestora, cu prezentarea argumentelor suplimentare în vederea determinării oportunității. Potrivit declarațiilor de politici în domeniu, proiectul de lege urma să modifice unele aspecte ce țin de Legea nr.180/2018 (art.VII din proiect), dar nu și a legislației aplicate din 2012 (Legea nr.178/2012).

Atenționăm, că în cazul în care normele juridice în vigoare au fost consumate pentru subiecții acestora, aplicarea noilor reglementări nu poate avea efect retroactiv, în special, în cazul expirării termenului de prescripție stabilit de Codul fiscal.

În acest sens, se va ține cont de constatările Curții Constituționale prevăzute în Decizia nr.3/2012, potrivit căreia *„ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. În ipoteza, în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să anuleze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi cu caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloace adecvate, care să nu vină în contradicție cu principiul constituțional al neretroactivității legii.*

Astfel, nu este echitabil, nu este just și nu este legal ca o lege să-și extindă efectele asupra unor stări de fapt și raporturi consumate sau începute înaintea intrării în vigoare.”

Această obiecție este valabilă în egală măsură și Art.VII din proiect.

În cazul adoptării, normele menționate riscă a fi declarate neconstituționale, drept motiv servind garantarea unui drept obținut în mod legal, constituit în baza unei legi anterioare, care nu poate fi limitat sub imperiul unei legi ulterioare. În caz contrar, se poate presupune că legea nouă are acțiune retroactivă, este susceptibilă unor fapte din trecut, ceea ce contravine dispozițiilor art.22 din Constituție (a se vedea în acest sens H.C.C. nr.19/1999).

Art.III, Legea nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului

Cu referire la majorarea plăților pentru poluarea mediului, relevăm necesitatea aprobării, prin proiectul de hotărâre a Guvernului, a *metodologiei de calcul a taxelor respective*, pentru a asigura conformitatea și claritatea determinării acestor taxe conform prevederilor Legii nr.235/2006, fapt ce urmează a fi prevăzut în dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului de lege.

Art.IV, Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489/1999

Este de menționat că, modificarea propusă la art.IV din proiect va genera majorarea veniturilor la Bugetul asigurărilor de stat. Astfel, potrivit prevederilor Legii nr. 100/2017, în compartimentul notei informative se va include și informații ce țin de modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare cu indicarea listei actelor normative ce urmează a fi modificate sau abrogate. Pct.6 din Nota informativă necesită să menționează și modificarea legii bugetului asigurărilor de stat.

Art. VI, Legea cu privire la tichetele de masă nr.166/2017

Modificările propuse din proiect prevăd schimbarea tratamentului fiscal aplicabile tichetelor de masă prin aplicarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii. În urma studierii acestei opinii au fost identificate următoarele aspecte:

- încălcarea procedurilor de reglementare a activității de întreprinzător (încălcarea principiului analizei impactului de reglementare pentru proiectele care vizează activitatea de întreprinzător);

- încălcarea principiului securității raporturilor juridice (în cazul stabilirii unui termen de intrare în vigoare mai mic de 6 luni, prevăzută la Art. VI din proiectul de lege; schimbarea politicii statului într-o direcție diametral opusă în privința schimbării tratamentului fiscal la diferența mică de timp de la stabilirea politicii inițiale).

- încălcarea gravă a principiul echității, deoarece include prevederea ce stabilește impozitarea tichetelor de masa ce depășesc limita stabilită la art.4 alin. (1) din Legea nr.166/2017. Astfel nu este respectat unul din principiile statuate în Codul fiscal, și anume: principiul echității fiscale, definit la art.6 alin.(8) lit.c), care presupune tratarea egală a persoanelor fizice și juridice ce activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

De asemenea, recomandăm examinarea suplimentară a riscurilor privind modificarea condițiilor de licențiere și de desfășurare a genului de activitate respectiv, în vederea neadmiterii încălcării drepturilor de desfășurare a activității de întreprinzător, garantat de Constituție.

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.

Art.VII, Legea privind declararea voluntară a stimulării fiscale:

1. Analizând normele formulate în proiectul de lege, constatăm că prin proiect se propune anularea amnistiei fiscale reglementate de Legea nr. 180/2018 privind declararea și stimularea fiscală și anume norma de la art.16, alineatele (1)-(6). În această ordine de idei, semnalăm că în Nota informativă - principalul instrument de motivare și prezentare a reglementărilor propuse, nu sunt aduse argumente referitoare la: necesitatea abrogării normelor indicate. Or potrivit art. 8 din legea vizată *"Declararea voluntară a bunurilor începe la data punerii în aplicare a prezentei legi și se încheie la 1 martie 2019"*.

Atragem atenția la faptul că potrivit art.74 alin.(1), lit.c), d) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, acțiunea actului normativ încetează în caz dacă termenul de aplicare a actului a expirat, sau dacă actul s-a consumat.

Important de reținut, că declararea voluntară a bunurilor s-a încheiat potrivit legii la 1 martie 2019. Subiecții declarării voluntare au acționat în condițiile prevăzute de lege care nu poate fi modificată cu efect retroactiv.

H.C.C. nr.19/1999 a statuat că, suspendarea acțiunii unui șir de articole din actele normative, ca o modalitate de atingere a drepturilor subiective, constituite în baza unor legi anterioare, nu are nimic comun cu prevederile constituționale, deoarece dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare, nu poate fi limitat sub imperiul unei legi ulterioare. În caz contrar, se poate presupune că legea nouă are acțiune retroactivă, este susceptibilă unor fapte din trecut, ceea ce contravine dispozițiilor art.22 din Constituție.

Subsidiar, prin Hotărârea nr.32/1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova "Intrarea în vigoare a legii" iar principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite".

Astfel, raporturile juridice reglementate de Legea nr.180/2018 sau consumat și s-au încheiat la momentul declarării, prin urmare abrogarea alineatelor (1)-(6) de la art. 16 din Legea nr. 180/2018 nu va avea efecte juridice.

2. Suplimentar atenționăm că la Curtea Constituțională a fost depusă Sesiunea nr.106g din 30.05.2019 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor *art.16 alin.(9) din Legea nr.180 din 26.07.2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscală*. Norma juridică contestată prevede că *prin derogare*

de la prevederile art.131 din Codul fiscal, informațiile aferente executării prezentei legi se vor prezenta doar la solicitarea Autorității Naționale de Integritate, a Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și a subiectului declarării voluntare.

Ținându-se cont de sesizarea respectivă, propunem ca norma de la art.16 alin.(9) din Legea nr.180/2018, să fie concretizată în sensul admiterii posibilității de prezentare la solicitare, a informațiilor generale privind executarea legii, fără a prezenta datele cu caracter personal, cum ar fi nominalizarea subiecților care cad sub incidența acestei legi.

Proiectul de lege poate fi obiect de examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului, conform procedurii regulamentare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

**Șef adjunct Direcție Generală
Svetlana CICATI**

