



20 03 2013

DJ-2 Nr. 261

A V I Z
la proiectul legii privind impozitul agricol
(nr.104 din 11.03.2013)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, înaintat spre examinare în procedură de urgență, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 și expune următoarele.

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.170 din 07.03.2013, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Scopul proiectului de lege este instituirea impozitului agricol și stabilirea bazelor juridice, organizatorice și financiare, precum și a modului și condițiilor de achitare a acestuia.

Concomitent, se prevăd modificări la art.101 și art.101² din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997.

2. Proiectul de lege a fost supus expertizei anticorupție, care este obligatorie pentru toate proiectele de acte legislative, potrivit art.22 alin.(3) din Legea privind actele legislative, însă, de concluziile acesteia nu s-a ținut cont la definitivarea proiectului.

3. Potrivit art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. 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. Proiectul de lege și Nota informativă nu conțin informații în acest sens.

4. Proiectul de lege este însoțit formal de analiza impactului de reglementare, conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20.07.2006.

Însă, atenționăm că concluziile precum că, analiza preliminară a impactului nominalizat va asigura majorarea defalcărilor la bugetul de stat, și afirmațiile precum că, în cazul în care nu va fi aprobat proiectul în cauză nu vom avea o procedură de impozitare în sectorul agrar simplificată, va lipsi echitatea fiscală față de toți contribuabilii agrari, necesită a fi argumentate. Astfel, urmează a se preciza, care impozite și taxe achitate de subiecții menționați vor avea ca efect majorarea defalcărilor la bugetul de stat, dacă, impozitul agricol va fi sursă de venit la bugetul unității administrativ-teritoriale. De asemenea, urmează a fi examinat efectul real al instituirii impozitului agricol asupra tuturor categoriilor de subiecți ai impunerii în sensul echității, cu efectuarea calculului pentru fiecare categorie de subiecți.

Cît privește fundamentarea economico-financiară, ce urmează a fi efectuată conform prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și art.20 din Legea privind actele legislative, aceasta nu reflectă situația potrivit legislației în vigoare pe anii precedenți privind sumele impozitelor și taxelor achitate de către toate categoriile de subiecți, potențiali contribuabili ai impozitului agricol, precum și sumele veniturilor la bugetul de stat și la bugetele UAT calculate din impozitele și taxele incluse în impozitul agricol.

Considerăm că este necesară efectuarea unei analize suplimentare privind impactul proiectului de lege asupra tuturor categoriilor de subiecți și asupra bugetelor UAT.

5. Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege, considerăm că, aplicarea acestuia poate avea ca efect reducerea veniturilor bugetului de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale pe anul 2013. În acest context, urmează a fi examinată posibilitatea de majorare a sumei transferurilor de la bugetul de stat către unele unități administrativ-teritoriale pentru nivelarea posibilităților financiare ale acestora. Faptul dat obligă la determinarea surselor suplimentare de finanțare și/sau de efectuare a rectificărilor la bugetele respective. În cazul bugetului de stat, autorii urmau să prevadă și modificări exprese la Legea bugetului de stat pe anul 2013 nr.249 din 02.11.2012, conform cerințelor art.11 alin.(5) Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996 care prevede că, după adoptarea legii bugetare anuale:

a) nici un proiect de lege, altul decît privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit;

b) nici o lege, alta decît privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat nu poate fi adoptată.

În acest context, menționăm necesitatea examinării posibilității de adoptare a normelor de modificare a Legii bugetului de stat pe anul 2013 nr.249 din 02.11.2012 prin prisma prevederilor art.103 alin.(2) din Constituție și art.4 din Legea cu privire la Guvern nr.64-XII din 31.05.1990, care prevăd că în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, Guvernul îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.

6. Referitor la bugetele unităților administrativ-teritoriale, atenționăm că, potrivit alin.(5) al art.3 din Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003, autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale. Nota informativă la proiectul de lege nu conține nici o informație privind respectarea procedurii menționate.

De asemenea, principiul dialogului instituțional stabilit la art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative.

Potrivit art.12 alin.(3) și alin.(4) din Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003, autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale vor fi obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar. Iar în cazul în care nu se vor încasa venituri în mărimea sumei aprobate, autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă va fi obligată să reducă cheltuielile ce includ obligațiile și plățile stabilite în scopul încheierii anului cu un buget echilibrat, prin rectificarea bugetului unității administrativ-teritoriale respective.

7. Cît privește oportunitatea adoptării unei legi cadru privind impozitul agricol, atenționăm că, deși la art.1 alin.(1) al art.I din proiect se prevede o normă de derogare de la prevederile Codului fiscal, potrivit art.7 din acest Cod, impozitele și taxele generale de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea Codului fiscal. Iar pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe generale 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.

Aceste reglementări cu caracter general reies din prevederile art.2 și art.3 din Codul fiscal care au drept scop asigurarea integrității legislației fiscale și, prin urmare, a sistemului fiscal al Republicii Moldova. Prin urmare, considerăm oportună examinarea posibilității de integrare a normelor de reglementare ce țin de domeniul fiscal și nemijlocit stabilirea de noi impozite într-un singur act legislativ. În acest sens, Codul fiscal poate fi completat cu un nou titlu, cu condiția aducerii în concordanță a normelor de reglementare fiscală în vigoare cu cele prevăzute în titlul nou.

8. Nota informativă nu corespunde proiectului prezentat din următoarele considerente:

- Autorul menționează că scopul și sfera de aplicare a legii sunt stabilite în art.1 din proiect, în realitate art.1 prevede norma de derogare de la Codul Fiscal, obiectul legii și noțiunea de **impozit agricol**.

- De asemenea, autorul argumentează că art.1 alin.(3) specifică impozitele și taxele pe care le vor achita plătitorii impozitului agricol, inclusiv și **taxele rutiere**. Însă proiectul nu prevede astfel de taxe.

- În nota informativă este indicat că obiectul impunerii reprezintă – *terenurile agricole*, proiectul, însă, stabilește drept obiect al impunerii – *terenurile cu destinație agricolă*, care potrivit art.36 din Codul funciar este o categorie de terenuri folosite nu doar în scopul obținerii de produse agricole dar și pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii.

- În opinia noastră, *terenurile agricole* trebuie să fie obiect al impunerii cu impozitul agricol. Astfel, în tot textul proiectului sintagma *terenurile cu destinație agricolă* urmează a fi substituită cu sintagma corectă *terenurile agricole*, la cazul respectiv.

- Din nota informativă nu este clar, și urmează a fi concretizat, dacă impozitul agricol include și impozitul pe bunurile imobiliare aplicat altor bunuri imobiliare amplasate pe aceste terenuri (case de locuit, clădiri, construcții și alte încăperi izolate destinate procesului de producție agricolă ș.a.). Această concretizare este impusă de necesitatea neadmiterii unor tălmăciri diferite ale normelor din proiect în procesul de aplicare.

9. Suplimentar, atenționăm că, sursă de inspirație a servit legislația în domeniu a Ucrainei, care, însă nu poate fi preluată și aplicată direct pe teritoriul Republicii Moldova, ci necesită a fi adaptată la condițiile specifice legislației în vigoare și condițiilor economico-sociale ale țării noastre.

10. Cît privește structura proiectului de lege, atenționăm că, nici din punct de vedere doctrinal, nici al reglementărilor Legii privind actele legislative nu există interdicții privind adoptarea unor norme juridice de modificare în cadrul unui act legislativ de bază. Acestea se pot amplasa la dispoziții finale și tranzitorii, fără a se specifica expres în titlul actului legislativ. Totodată, reieșind din faptul că, din data intrării în vigoare a legii de modificare, norma de modificare devine parte integrală a legii supuse modificării, iar legea de modificare se ține doar pentru evidență, normele respective, de regulă, se adoptă printr-un act legislativ de modificare și completare separat.

11. De asemenea, atenționăm că, în Parlament se află la examinare proiectul legii cu privire la modificarea și completarea Codului fiscal nr.32 din 01.02.2013, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către deputații în Parlament A. Candu și V. Botnari, avînd același obiect de reglementare. Potrivit art.56 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, dacă există mai multe proiecte de acte legislative în aceeași problemă, bazate pe aceeași concepție, comisia examinează fiecare proiect în parte și le propune Parlamentului pentru a fi înglobate în cel mai cuprinzător și rezonabil proiect pentru lectura a doua.

II. Obiecții de ordin tehnico-juridic:

La art.I, care prevede adoptarea Legii privind impozitul agricol:

La art.1:

1. Titlul articolului nu corespunde întocmai cu conținutul, deoarece nu conține definiții de noțiuni principale. Unica definiție este stabilită în prima propoziție a alin.(3), celelalte trei propoziții conținînd norme de reglementare separate ce necesită

a fi divizate de definiția respectivă. Propunem excluderea din titlu a cuvintelor ”și noțiuni principale”.

2. Norma alin.(2) prevede obiectul de reglementare a legii, care prevede expres că impozitul agricol se aplică la desfășurarea activității de întreprinzător. Norma dată necesită a fi concretizată în vederea excluderii unor tălmăciri diferite și contradictorii în raport cu alte reglementări, și nemijlocit, norma art.2 lit.b) care determină calitatea de subiect ai impunerii pentru persoanele fizice care nu sunt înregistrați în calitate de întreprinzători.

3. Alin.(3) necesită a fi revăzut din punct de vedere structural și redacțional. Astfel, urmează a se concretiza dacă subiecții ai impunerii cu impozitul agricol sunt cei care nu sînt plătitori ai impozitelor și taxelor menționate, sau subiecții ai impunerii cu impozitul agricol sunt scutiți de impozitele și taxele menționate ori se consideră că prin achitarea impozitului respectiv au fost achitate celelalte impozite și taxe. De asemenea, se va concretiza necesitate de achitare a taxelor rutiere, reieșind din afirmațiile expuse în Nota informativă.

Norma ce prevede că, în cazul în care subiecții impunerii desfășoară și alte activități decît *cea prevăzută în prezenta lege*, aceste activități se impozitează în modul stabilit de legislație, la fel, necesită a fi concretizată. Astfel se va concretiza care gen de activitate se are în vedere, cu referire la Clasificatorul clasificatorul activităților din economia Moldovei (CAEM) CRM 007-2000.

4. În acest context, și reieșind din Nota informativă, considerăm necesară completarea proiectului de lege cu un articol suplimentar care să prevadă expres cine nu poate fi subiect ai impunerii cu impozitul agricol.

La art.2:

5. Se impune redactarea normei de la lit.a), în vederea atribuirii acesteia unui sens clar, concis și fără echivoc. Din formula propusă reiese că persoanele juridice și fizice rezidente și nerezidente... și proprietarii sau arendași al terenurilor agricole sunt subiecți diferiți, fapt ce nu este corect.

6. De asemenea, nu este prevăzută scutirea de plata impozitului agricol pentru subiecții proprietari de terenuri agricole care au dat în arendă terenurile sale. În conformitate cu prevederile proiectului de lege impozitul agricol urmează a fi achitat fără excepție și de către arendator și de către arendaș. În cazul dat, obiectul impunerii (terenul agricol) va fi supus impozitării duble. Faptul necesită a fi examinat în aspectul respectării prevederilor constituționale stabilite la art.58 alin.(2) care prevede că, sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinii fiscale.

Art.3 necesită a fi îmbunătățit din punct de vedere redacțional după cum urmează:

7. La alin.(1) cuvintele ”Se consideră obiect al impunerii cu impozitul agricol terenurile cu destinație agricolă” se vor substitui cu cuvintele ”Obiect al impunerii este terenul agricol”.

10. Alin.(2) nu este corect formulat, propunem expunerea acestuia în următoarea redacție:

”(2) Baza impozabilă a terenurilor agricole constituie bonitatea solului reprezentată în grade-hectare.”

La art.4:

11. Sintagma *pentru 1 grad/hectar* se va substitui cu sintagma corectă *o unitate grad-hectar*.

12. Referitor la mărimea cotei, este de menționat că nu au fost prezentate calculele și nici argumente justificative privitor la cota de *3.10 lei*, stabilită pentru toți subiecții impunerii.

La art.5:

13. Urmează a se concretiza conceptul impunerii cu impozitul agricol, pentru a se asigura perceperea corectă a acestuia (după subiectul sau obiectul impunerii). Astfel, dacă scutirea de impozitul agricol se aplică proprietarilor de terenuri menționate la lit.a) atunci impozitul va fi achitat de organizațiile și instituțiile de cercetări științifice cu profil agricol în scopuri științifice și instructive, în partea ce ține de terenurile luate în arendă de la alte persoane. Propunem a expune dispoziția alin.(1) în următoarea redacție: "Sunt scutite de impozitul agricol terenurile agricole:"

14. Reieșind din obiecțiile expuse la art.2 din proiect (a se vedea pct.7), propunem completarea art.5 alin.(1) cu lit.c) care să prevadă terenurile date în arendă, adică, să fie scutit de impozitul agricol subiectul impunerii care a dat terenul agricol în arendă – arendatorul (a se vedea art.911 din Codul civil).

15. La alin.(2) și (3) atenționăm asupra necesității de concretizare a autorității competente ale APL de acordare a scutirii sau amânării la plata impozitului agricol. Potrivit art.1 din Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006, primarul este autoritate reprezentativă, iar consiliul local autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației UAT respective. În sensul Titlului VII din Codul fiscal, art.288 pct.15) și pct.16) sunt definite noțiunile de autoritate deliberativă a administrației publice locale (consiliul local) și autoritate executivă a administrației publice locale (primarul). Cît privește dreptul de adoptare a *deciziilor* cu caracter general privind acordarea de scutiri sau amânări la plata impozitului agricol, aceasta ține de competența consiliului local, iar executarea, acestora - de competența primarului prin adoptarea de *dispoziții*.

Art. 284 alin.(1) din Codul fiscal, la care se face referire la alin.(4) al art.5 din proiect, prevede în mod expres că, "*autoritățile deliberative și reprezentative ale administrației publice locale sînt în drept să acorde persoanelor fizice și juridice scutiri sau amânări la plata impozitului pe bunurile imobiliare pe anul fiscal respectiv...*".

16. La art.6 alin.(5) cuvintele "momentul înregistrării de stat a drepturilor de proprietate" urmează a fi substituite cu cuvintele "data înscrierii în registrul bunurilor imobile a dreptului de proprietate asupra terenului agricol", cu scop de rigoare juridică și redacțională.

Astfel art.321 alin.(2) din Codul civil prevede că, "în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobîndește *la data înscrierii în registrul bunurilor imobile*". Iar art.2 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIV din 25.02.1998 definește noțiunea de "*înregistrare de stat a drepturilor patrimoniale asupra bunului imobil*, denumită în continuare înregistrare a drepturilor - înscrierea în registrul bunurilor imobile a bunului imobil, a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra acestuia, precum și a titularului de drepturi".

17. **La art.11**, considerăm necesară concretizarea articolelor din Codul fiscal și *Codul penal* care pot fi aplicate pentru încălcarea legii respective în vederea neadmiterii unor interpretări diferite și întru respectarea principiului accesibilității normei juridice.

Potrivit **art.II** din proiect, acesta urmează a fi pus în aplicare retroactiv, din 01.01.2013.

18. Potrivit art.46 din Legea privind actele legislative actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde. Astfel, urmează a se dovedi faptul dacă efectele proiectului de lege aplicate retroactiv vor duce la îmbunătățirea situației subiecților acesteia. De asemenea, urmează a fi examinat efectul legii în cazul în care unii subiecți au achitat impozite și taxe conform legislației în vigoare pînă la adoptarea legii în cauză și reglementată procedura de restituire a sumelor achitate la bugetul de stat și la bugetele unităților administrativ-teritoriale. Aceasta implică necesitatea completării proiectului de lege cu dispoziții finale și tranzitorii suplimentare.

19. Suplimentar, urmează a fi concretizată procedura de administrare fiscală și mecanismul de aplicare a acesteia aferente normei în redacția propusă la art.I din proiect, pentru a exclude adoptarea unor norme juridice primare prin acte normative subordonate legii.

20. **La art.III și art.IV**, în cazul acceptării de către Parlament structurii proiectului de lege propuse de autor, va fi necesară comasarea normelor de modificare a Codului fiscal într-un singur articol nr.1163-XIII din 24.04.1997, cu delimitarea normelor de modificare în puncte numerotate cu cifre arabe.

În raport cu conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, adoptarea căruia ține de competența exclusivă a Parlamentului. Proiectul de lege poate fi înaintat spre examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului, cu respectarea procedurilor stabilite de legislație și ținînd cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.


**Șef Direcție
Ion Creangă**

Ex.: Irina Gălușcă (tel.: 3-19)
Stela Serdeșniuc (tel.: 4-50)