



Parlamentul
Republicii Moldova

Duy-08 nr. 125
13 Martie 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (nr.37 din 10.02.2020)

Direcția Generală Juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr.100/2017, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a deputaților în Parlament D. Perciun, R. Marian, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege prevede modificări la Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr.845/1992, Codul muncii nr.154/2003, Legea privind protecția consumatorilor nr.105/2003, Legea cu privire la comerțul interior nr.231/2010, Codul contravențional nr.218/2008, Legea salarizării nr.847/2002, Codul fiscal nr.1163/1997.

3. Potrivit Notei informative, scopul modificărilor propuse este crearea cadrului legal pentru stimularea reducerii utilizării numerarului în economie, prin aplicarea de măsuri cu caracter de stimulare, de restricționare, de sancționare.

4. Conform obiectului juridic de reglementare proiectul de lege se atribuie la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului, potrivit art.10 din Legea nr.100/2017 și art.72 din Constituție.

5. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, atenționăm asupra următoarelor reglementări, necesare a fi respectate:

- normele proiectului de lege vor avea efecte asupra activității de întreprinzător, stabilind reguli și proceduri noi pentru persoanele fizice și juridice, fapt ce implică necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare, care este obligatorie conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și art.25 alin.(2) din Legea nr.100/2017;

- potrivit art.34 din Legea nr.100/2017, expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. Autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, ecologice,

anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ;

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi însoțit de expertiza anticorupție, care este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- 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;

- unele reglementări ale proiectului de lege se atribuie domeniului bugetar-fiscal, urmînd a fi examinate cu respectarea procedurii legislative stabilite prin Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 și a regulilor prevăzute la art.15 privind stabilirea priorităților de politici, care obligă autoritățile publice responsabile să asigure consecvența și continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului bugetar pe termen mediu, urmînd a fi solicitată opinia Ministerului Finanțelor în acest sens;

- potrivit art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după ce, în prealabil, s-a solicitat avizul Băncii Naționale;

- proiectul de lege prevede norme de reglementare ce pot fi calificate drept facilitare pentru anumite categorii de subiecți, care impune necesitatea solicitării avizului Consiliului Concurenței, potrivit art.34 alin.(2) din Legea concurenței nr.183/2012;

- potrivit alin.(5) al art.3 din Legea privind finanțele publice locale nr.397/2003, autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale. Iar potrivit art.81 alin.(6) din Legea privind administrația publică locală nr.436/2006, orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale. Potrivit art.6 alin.(10) din Codul Fiscal, TVA (în partea ce ține de taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și serviciile prestate de agenții economici din unitatea autonomă) reprezintă sursă de venit la bugetul UTA Găgăuzia;

- nota informativă la proiectul de lege nu conține nici o informație privind aspectele menționate de consultare a opiniei autorităților publice menționate, precum și a societății civile, conform prevederilor art.32 din Legea nr.100/2017.

6. La examinarea și definitivarea proiectului de lege se va ține cont de faptul că la examinare în Parlament se află proiectul de lege nr.51/2020 pentru modificarea unor acte legislative, care conține norme de modificare la unele acte legislative propuse a fi modificate în proiectul de lege supus avizării. Astfel, întru evitarea unor

suprapuneri de reglementări, ținând cont de dispozițiile finale și tranzitorii care prevăd punerea în aplicare a acestora la date diferite, proiectele de lege respective se vor coordona între ele. Această obiecție este valabilă și pentru alte proiecte de lege aflate la examinare în Parlament, care în redacția finală pot conține norme de modificare ce se suprapun sau contravin proiectului de lege.

7. Sub aspect conceptual și procedural, atenționăm că reglementarea și supravegherea sistemelor de plăți care funcționează în Republica Moldova este prevăzută la art.49¹ din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, care stabilește următoarele:

”(1) Banca Națională reglementează și supraveghează sistemele de plăți și decontări, instrumentele de plată și alte componente ale sistemelor de plăți din Republica Moldova, a căror funcționare stabilă și eficientă este esențială pentru stabilitatea financiară, pentru implementarea politicii monetare și promovarea încrederii publicului în efectuarea plăților fără numerar.

(2) În scopul reglementării și supravegherii sistemelor de plăți în Republica Moldova, Banca Națională are dreptul:

a) să adopte politici în care să stabilească principiile și modalitatea de organizare a supravegherii sistemelor de plăți și decontări, a instrumentelor de plată și a altor componente ale sistemelor de plăți care urmează a fi supuse supravegherii;

b) să adopte acte normative care stabilesc condițiile și modul de organizare, funcționare și utilizare a sistemelor de plăți și decontări, a instrumentelor de plată, a altor componente ale sistemelor de plăți din Republica Moldova;

c) să solicite și să primească informații și rapoarte de la operatorii (administratorii) și participanții la sistemele de plăți și decontări;

d) să efectueze controlul asupra organizării și funcționării sistemelor de plăți și decontări, asupra activității operatorilor (administratorilor) și participanților la sistemele de plăți și decontări;

e) să aplice măsuri de remediere și sancțiuni față de operatorii (administratorii) sistemelor de plăți și decontări.”

Astfel, inițiativa de modificare a politicilor publice în domeniu, urmează să fie promovată de autoritatea competentă în domeniu, cu acceptul expres al Guvernului.

8. Un alt aspect de reglementare ce urmează a fi examinat în cadrul politicilor din domeniu ține de operațiunile de schimb valutar de tip numerar contra numerar în cazul în care fondurile nu sînt păstrate într-un cont de plăți. Normele din proiect nu asigură un grad de precizie juridică și corelare cadrului juridic existent, precum și asigurării unei aplicabilități corecte.

9. Cu referire la politicile publice în domeniul fiscal, acestea se examinează în conformitate cu principiile, obiectivele și regulile bugetar-fiscale prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

Articolele proiectului de lege care prevăd modificarea actelor legislative urmează a fi expuse în ordinea de adoptare a actelor legislative supuse modificării.

În tot textul proiectului de lege urmează a fi utilizată o terminologie constantă și uniformă, conform prevederilor art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 (ex.: plafonul de 10.000 de lei; plafon-limită; utilizarea unui instrument de plată fără numerar; efectuarea plăților prin virament; formelor de plată (a salariilor), etc.).

La art.I, Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi

În sursa oficială de publicare a legii anul publicării nu este indicat corect, urmînd a fi indicat anul 1994.

La art.6, urmează a se examina suplimentar mărimea propusă pentru sumele de plăți în numerar ce nu depășesc o mie de lei pentru fiecare tranzacție, dar nu mai mult de 10 mii lei zilnic. Ori, mărimea acestora este discutabilă la etapa actuală de implementare, pentru a nu crea situații de blocare a anumitor segmente de dezvoltare economică la nivel de întreprinderi mici și mijlocii, precum și ținînd cont de eventuala redirectionare a fluxului de vânzări de mărfuri și prestări servicii în alte zone, în vederea sporirii accesibilității acestora în sensul utilizării formei de achitare în numerar.

De asemenea, *prevederile proiectului de lege urmează a fi examinate suplimentar prin prisma art.54 din Constituție, în vederea asigurării respectării principiului de proporționalitate dintre scopul urmărit și mijloacele folosite.*

Părțile din text referitoare la *condițiile care exclud prejudicierea persoanelor angajate și/sau diminuarea drepturilor salariale și prejudicierea drepturilor întreprinderii*, la alegerea prestatorului de servicii de plată, urmează a fi explicate suplimentar în vederea concretizării conceptului normei de protecție, a mecanismului de aplicare, precum și a responsabilităților și sancțiunilor ce urmează a fi aplicate conform legii în caz de nerespectare a acesteia. Normele respective implică obligații suplimentare pentru întreprindere, urmate de răspunderea civilă, administrativă sau penală pentru încălcarea concret determinată și definită prin lege cu exactitate (prejudicii financiare sub formă de achitare a comisioanelor pentru deservirea conturilor, cardurilor, pentru efectuarea de transferuri de pe un cont pe altul, dintr-o valută în alta). Proiectul de lege, întru asigurarea respectării obligațiilor stabilite urmează să prevadă și responsabilități în formă de sancțiuni, cu utilizarea normelor de trimitere. Art.V din proiect nu conține norme de sancționare pentru încălcarea prevederilor menționate.

La art.7 liniuța doi "textul "după textul "să păstreze mijloacele bănești ..."Băncii Naționale a Moldovei"" urmează a fi exclus, fiind de prisos. Iar condiția privind "respectarea cerințelor legislației de domeniu" nu poate fi acceptată în redacția propusă, urmînd a fi indicat articolul din actul normativ de referință.

La art.7¹:

- atenționăm asupra necesității de coordonare a proiectului de lege cu proiectul de lege nr.51/2020, care conține norme de modificare la art.7¹ din legea menționată;
- la pct.2 al art.7¹ urmează a se argumenta lista exhaustivă de plăți în numerar percepute de la populație exceptate de la regula generală. Considerăm că această listă poate fi completată cu concretizări privind locul, scopul, precum și cu obiectele

expuse spre vânzare în cadrul desfășurării manifestațiilor enumerate, însă, fără a supraaglomera textul legii.

La art.10:

Pct.4-6, referindu-se la elementele structurale din același articol vor fi comasate într-un singur punct 4.

La pct.5 alineatul unu, se va concretiza textul "conform legislației". Considerăm că norma menționată urmează a fi revăzută sub aspect redacțional și expusă în sensul că "se consideră încălcarea a prezentei legi efectuarea de plăți în numerar ..."

La alineatul doi, normele juridice de exceptare a subiecților enumerați cărora nu li se vor aplica sancțiuni, permite tălmăcirii diferite și contradictorii, nefiind clar modul de interpretare și de aplicare a acesteia. Norma respectivă conține mai multe reglementări importante, care urmează a fi delimitate și concretizate întru oferirea unui sens clar și fără echivoc. Totodată, aceste norme se vor examina în raport cu alte reglementări din proiectul de lege avizat, în vederea neadmiterii contradicțiilor dintre reglementările concurente, cum ar fi normele de completare propuse la art.6 din Legea nr.845/1992.

Art.II, Codul muncii nr.154/2003

În norma de dispoziție se va indica: numărul actului normativ modificat nr.154/2003, iar cuvintele "și completările" se vor omite, ca fiind de prisos, conform uzanțelor de redactare și reieșind din prevederile Legii nr.100/2017.

La art.141 alin.(2) cuvântul "organizațiilor" urmează a fi adus în corespundere cu noțiunile definite la art.1 din Codul muncii, fiind utilizată noțiunea de "unitate".

De asemenea, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii, se va concretiza dacă norma se referă la unitățile cu mai mult de 10 angajați cu sediul înregistrat într-un oraș sau municipiu, sau și în sate (comune) dacă au 10 angajați.

Referitor la posibilitatea de achitare a salariului (drepturilor salariale) la contul persoanei împuternicite de acesta în baza unei procuri autentificate, considerăm această normă nejustificată. Or, posibilitățile de exercitare a dreptului angajatului de a acorda accesul unei alte persoane la contul de plăți ține de alte raporturi juridice, ce nu fac obiectul de reglementare a prezentei legi. Aceasta se referă și la partea referitoare la transferul salariului pe un cont de plăți la un prestator din străinătate. Prin urmare, considerăm că normele respective urmează a fi omise din textul proiectului de lege, fiind examinate suplimentar, ținând cont, inclusiv de certitudinea de aplicare a unor proceduri de executare a obligațiilor de către subiectul beneficiar de cont de plată salarial.

Aceste obiecții se referă în egală măsură și la normele de modificare prevăzute la Art.VI din prezentul proiect de lege, cu referire la art.29 alin.(2) din Legea salarizării nr.847/2002, ce conține reglementări similare.

Art.III, Legea privind protecția consumatorilor nr.105/2003

În norma de dispoziție, numărul actului normativ modificat se va indica nr.105/2003, iar cuvintele ”și completările” se vor omite, ca fiind de prisos, conform uzanțelor de tehnică legislativă și reieșind din prevederile Legii nr.100/2017.

În textul normelor art.13 alin.(12) se utilizează noțiunile de ”discount” și de ”reduceri”, care necesită a fi definite în sensul legii modificate în vederea atribuirii normelor acestuia a unui sens clar, concis și fără echivoc, cu utilizarea unei terminologii constante și uniforme, conform prevederilor art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017.

Cu referire la conținutul normelor propuse la lit.f)¹ și lit.x), urmează a fi argumentată necesitatea reglementării separate a două norme juridice avînd un sens și un scop similar. Considerăm că, normele juridice respective urmează a fi revăzute sub aspect redacțional în vederea comasării și expunerii într-o formă clară și explicită într-un singur alineat.

Art.IV, Legea cu privire la comerțul interior nr.231/2010

În norma de dispoziție, numărul actului normativ modificat se va indica nr.231/2010, cuvintele ”și completările” se vor omite, ca fiind de prisos, iar sursa oficială de publicare se va expune în următoarea redacție: ”(republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.265–276, art.571)”, conform prevederilor Legii nr.100/2017.

Norma art.21 alin.(2¹) urmează a fi examinată suplimentar în raport cu facilitățile fiscale prevăzute la art.VII din proiect, privind aplicarea unei cote reduse de TVA la achitarea mărfii cu utilizarea instrumentelor de plată fără numerar, în vederea neadmiterii înlocuirii facilității de preț cu facilitatea fiscală.

Art.V, Codul contravențional nr.218/2008

În norma de dispoziție numărul actului normativ modificat se va indica nr.218/2008, iar sursa oficială de publicare se va expune în următoarea redacție: (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.78–84, art.100).

Normele ce stabilesc încălcarea contravențională urmează a fi aduse în corespundere cu dispozițiile de drept material prevăzute de actele legislative de referință, cu utilizarea limbajului juridic corespunzător pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii în procesul de aplicare. În redacția propusă, acestea nu corespund întocmai.

Astfel, la art.57 urmează a se concretiza *formele de plată a salariilor stabilite prin legislație*. La fel, norma de trimitere la legislație nu este clară și urmează a fi concretizată.

La art.293:

- la alin.(1) urmează a se concretiza obiectul încălcării - efectuare ilegală a plăților în numerar și prin virament prin intermediari, în contextul modificărilor prevăzute în proiect;

- la alin.(2) urmează a se concretiza care este scopul de utilizare a numerarului destinat, cu utilizarea normei de trimitere la normele legislației în vigoare;

- normele alin.(4) nu corespund structurii și stilului de expunere utilizat în Codul contravențional pentru reglementarea contravențiilor și urmează a fi revăzute, conform prevederilor art.63 alin.(2) din legea nr.100/2017;

- în normele de trimitere, numărul legii se va indica în felul următor: nr.845/1992.

La art.297 alin.(4):

- norma de reglementare trebuie să rezulte din dispozițiile de drept material ce stabilesc obligațiile Serviciului Fiscal de Stat;

- organul constatator în cazul dat, va fi Serviciul Fiscal de Stat;

- personalul împuternicit cu atribuții de verificare a faptului asigurării posibilității de achitare a plăților prin intermediul instrumentelor de plată, este personalul abilitat cu funcții de control al Serviciului Fiscal de Stat.

Art.VI, Legea salarizării nr.847/2002

Norma de dispoziție a actului normativ modificat se va expune în felul următor: "Articolul 29 din Legea salarizării nr.847/2002..."

Norma art.29 alin.(2), atenționăm asupra necesității utilizării unei terminologii constante și uniforme, conform prevederilor art.54 din Legea nr.100/2017. Astfel, cuvântul "organizațiilor" se va substitui cu cuvântul "unităților". Dispozițiile privind dreptul de achitare a salariului la contul unei persoane împuternicite, urmează a fi revăzute, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz la art.II din proiect.

Art.VII, Codul fiscal nr.1163/1997

1. Norma de dispoziție a actului normativ modificat și sursa oficială de publicare se vor indica în felul următor: "Articolul 96 din Codul fiscal nr.1163/1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007)".

Din norma de completare a art. 96 cu lit.c), textul "definite conform Legii nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică" se va omite, ca fiind de prisos.

2. Proiectul de lege prevede instituirea unei noi facilități fiscale, care va reduce cota TVA cu două puncte procentuale (*de la 20% - la 18%* pentru cota TVA stabilită la lit.a); *de la 8% - la 6%* la pentru cotele TVA stabilite la lit.c)), în cazul achitării plății cu utilizarea instrumentelor de plată emise și acceptate de către prestatorii de servicii de plată indicați la art.7 din Legea nr.114/2012.

Această modificare reprezintă o măsură de politică fiscală, ce urmează a fi examinată suplimentar în vederea includerii în cadrul bugetar pe termen mediu, cu elaborarea prognozelor privind efectele scontate (analiza ex-ante). Din informațiile prezentate, rezultă în mod clar reducerea veniturilor la bugetul de stat care, însă, vor crește pe măsura eficientizării mecanismelor de aplicare a instrumentelor de plată respectivi.

3. Atenționăm că metoda de stimulare fiscală aplicată în scopul reducerii plăților în numerar poate aduce atingere principiilor echității fiscale și a randamentului impozitelor.

Astfel, în lipsa unor reglementări clare privind stabilirea unei cote-limită de comision aplicat la efectuarea operațiunilor de plată acceptate de prestatorii de servicii de plată, randamentul facilității fiscale acordate, precum și dificultățile tehnice de asigurare a aplicabilității normelor din proiect, sunt discutabile atât în raport cu alte plăți fiscale și nefiscale, la achitarea cărora nu sunt aplicate facilități, precum și cu subiecții impunerii fiscale, care nu au asigurate suficiente condiții de utilizare a noilor metode de plată. Totodată, subiecții impunerii cu TVA având același obiect al impunerii, cu aceeași cotă de impunere, precum și termen de achitare vor fi în situații inegale în cazul utilizării diferitelor instrumente de achitare a plății.

Art.VIII, Dispoziții finale și tranzitorii

Normele din dispozițiile finale și tranzitorii, urmează a fi aduse în corespundere cu prevederile Legii nr.100/2017 și revăzute sub aspect redacțional, ținând cont de uzanțele tehnicii legislative.

Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul de lege nu corespunde pe deplin prevederilor Legii nr.100/2017 și urmează a fi revăzut și definitivat, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

Determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

Ex. I. Gălușcă
Tel.579



**Șef Direcție Generală
Ion CREANGĂ**