



Parlamentul
Republicii Moldova

SGJ-07 nr. 690
07 decembrie 2022

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (nr.435 din 30.11.2022)

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 nr.100/2017 privind actele normative, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege prevede modificarea a 3 acte normative: Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

Potrivit Notei Informative adiționale, proiectul de lege a fost elaborat în scopul creșterii capacității administrative a autorităților publice locale, creșterea pregătirii profesionale și motivării personalului care activează în cadrul autorităților publice locale (în continuare – APL), dar și dezvoltarea autonomiei financiare a APL-urilor, prin oferirea unor instrumente financiare suplimentare Consiliilor locale de motivare a organului executiv al APL-urilor.

Proiectul de lege își propune instituirea unei indemnizații lunare neimpozabile pentru personalul din cadrul APL încadrat în conformitate cu statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat prin majorarea ponderii cheltuielilor administrative în veniturile proprii (și implicit a defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice) de la 30 la 50%, pentru ca APL-ul să se încadreze în condițiile capacității administrative. Indicii de referință a indemnizației urmează să fie votați anual de Consiliile Locale și nu vor putea depăși 40% din suma anuală a salariilor de bază.

Totodată se prevede majorarea cuantumului premiilor unice din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară de la 5% la 10%.

3. Referitor 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.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- conform prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege, fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia;

- potrivit art.25 și art.26 din Legea nr.100/2017 este necesară efectuarea unui studiu, a unei analize ex-ante complexe privind necesitatea intervenției legislative respective;

- alin.(5) al art.3 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, 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. Iar art.81 alin.(6) din Legea privind administrația publică locală nr.436/2006 prevede că orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale; Nota informativă nu conține informații privind respectarea acestei condiții;

- proiectul de lege va avea impact asupra sistemului finanțelor publice ale statului și necesită respectarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului privind existența unui aviz pozitiv din partea Guvernului, ținând cont de Hotărârea Curții Constituționale nr.29/2001 și Hotărârea nr.28/2020;

- proiectul de lege prevede modificarea sistemului de relații interbugetare (dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale), intervine în reglementarea sistemului finanțelor publice ale statului și ține de politica bugetară și fiscală a Guvernului, care face obiectul de examinare a unei legi în domeniu, fapt care impune respectarea regulilor stabilite de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014;

- potrivit art.3 alin.(4) din Legea nr.100/2017, actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune.

4. Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege, atenționăm asupra nerespectării prevederilor art.3 din Legea nr.100/2007 cu referire la oportunitatea, coerența și consecvența normelor propuse în proiect și locul acestora în cadrul juridic existent.

1) Sub aspect conceptual, promovarea unor măsuri de reformare a sistemului finanțelor publice locale în contextul descentralizării finanțelor publice trebuie să fie efectuată în conformitate cu viziunile strategice bine determinate, cu obiectivele stabilite și conform planului de implementare aprobat la nivel de Guvern, modificările intervenite, urmând a fi prevăzute în cadrul de cheltuieli pe termen mediu, în setul proiectelor de acte normative privind politica bugetar-fiscală și legile bugetare pentru anul următor.

2) Cât privește concordanța proiectului de lege cu cadrul normativ în vigoare, atenționăm asupra necesității de corelare a prevederilor acestuia cu prevederile *Codului fiscal nr.1163/1997* care prevede la art.6 alin.(5) lit.a) că impozitul pe venit este un impozit de stat.

Deși alin.(10) din același articol prevede că impozitul pe venitul persoanelor fizice reprezintă sursa de reglementare a veniturilor sistemului bugetar, această reglementare este

interdependentă cu reglementările art.7, potrivit căruia impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea prezentului cod. Iar prin *Legea finanțelor publice locale nr.397/2003* impozitul pe venit constituie sursă de venit din defalcări de la bugetul de stat, care nu se atribuie la categoria de venituri proprii ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale (UAT).

Prin *Legea nr.397/2003* a fost aprobat volumul procentual al defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice către bugetele UAT în dependență de tipul APL la care se referă, pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special au fost aprobate defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice și al persoanelor juridice, TVA și accize în volum de 100%. Potrivit art.5 alin.(4) lit.b), acestea se atribuie la "defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat".

Astfel, completarea propusă la Articolului I din proiect a art.11 din *Legea nr.435/2006* cu textul "și defalcărilor de la impozitele și taxele de stat", contravine cadrului normativ existent și conduce la distorsionarea înțelesului corect și uniform al normei juridice modificare.

Redacția propusă prin proiect nu oferă o concretizare a sensului de defalcări de la impozitele și taxele de stat, însă permite tălmăciri diferite în raport cu determinarea capacității administrative ale APL, care urmează a fi stabilită reieșind din totalul de venituri bugetare ale UAT. În acest sens, proiectul de lege va avea efect evident avantajos pentru autoritățile executive din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, municipii și orașe.

Totodată, în cazul în care proiectul de lege are drept scop crearea cadrului normativ permanent ce ar permite stimularea materială a personalului încadrat în statele de personal ale autorităților executive ale APL, asemenea reglementări fac obiect de reglementare al *Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar* (art.III din proiect).

În contextul reglementărilor proiectului de lege, întru asigurarea respectării principiilor oportunității, coerenței, consecutivității, predictibilității și stabilității normelor juridice, urmează a fi propuse norme de modificare la *Legea nr.270/2018*, care să prevadă posibilitatea acordării angajaților autorităților executive ale APL a dreptului de a beneficia de un spor lunar pentru performanță (impozabil), ținând cont de specificul activităților în cadrul APL, de complexitatea și volumul de lucru, ținând cont de quantumul veniturilor proprii acumulate la bugetul UAT, conform criteriilor stabilite de Guvern.

Reieșind din cele invocate, considerăm că adoptarea proiectului de lege urmează a fi precedată de examinarea tuturor factorilor de risc specifice domeniului de reglementare în vederea neadmiterii unui dezechilibru în sistemul finanțelor publice, în cadrul juridic în vigoare, precum și a riscurilor eventuale de neconstituționalitate în legătură cu nerespectarea celor trei criterii de calitate a legii, accesibilitate, previzibilitate și claritate, stabilite de Curtea Constituțională prin *Hotărârea nr.26/2010*. Sub acest aspect sunt relevante constatările Curții Constituționale statuate în *Hotărârile sale nr. 13/2015, nr. 18/2014, nr.6/2019* unde „Curtea menționează că orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului.”.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

La Art.I. Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă

1. Dispoziția de modificare urmează a fi expusă în următoarea redacție:

”**Art. I.** - Articolul 11 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.29–31, art.91), se modifică după cum urmează..”.

2. În cazul modificării unui singur articol, alineatele nu se numerotează cu puncte, conform uzanțelor tehnicii legislative. În normele de modificate cuvântul ”sintagma” se vor substitui cu cuvintele ”textul” și ”cuvintele”, după caz.

Referitor la conținutul normelor de modificare în redacția propusă, ținem să precizăm că, efectele produse vor avea impact diferit de scopul propus de autori. Modificarea propusă poate conduce la interpretări diferite și contradictorii în partea ce ține atribuirea la venituri proprii ale APL a impozitului pe venit al persoanelor fizice, care se are în vedere de autori. Faptul dat presupune modificarea prevederilor art.6 din Codul fiscal în sensul reglementării că este un impozit local, precum și a Legii privind finanțele publice locale nr.397/2003. Totodată, este cert că, defalcările de la bugetul de stat către bugetele UAT din impozitele și taxele de stat nu pot fi un criteriu de determinare a capacității administrative a UAT. Asemenea abordare generalizată comportă riscuri de substituire a sensului inițial și a conceptului de bază al Legii supuse modificării.

La Art.II, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală

3. Dispoziția de modificare urmează a fi expusă în următoarea redacție:

”**Art.II.** - Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32–35, art.116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”.

Reglementările propuse în proiect nu pot fi obiect de reglementare al Legii nr.436/2006. Acestea urmează a fi examinate și încadrate în contextul cadrului normativ în vigoare în domeniul salarizării în sectorul bugetar, cu respectarea drepturilor salariale și a garanțiilor sociale stabilite pentru angajați și alți subiecți ai legii, cu respectarea principiilor supremației legii, în sensul că drepturile salariale se stabilesc cu respectarea prevederilor prezentei legi; nediscriminare, echitate și coerență, în sensul asigurării tratamentului egal și a remunerării egale pentru muncă de valoare egală, precum și altor principii stabilite la art.3 din Legea nr.270/2018.

Mai mult decât atât, art.3 alin.(2) lit.b) din Legea menționată stabilește în mod expres că reglementările acestei legi asigură dreptul autorităților publice locale de a reglementa și de a gestiona, în condițiile acestei legi, sub propria lor responsabilitate și în interesul public local, modul de salarizare la nivel local.

La Art.III, Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

4. Dispoziția de modificare urmează a fi expusă în următoarea redacție:

”**Art.III.** - Articolul 21 din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.441–447, art.715), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”.

Atenționăm că, modificarea propusă se referă la personalul din unitățile bugetare din țară, nu doar la personalul din UAT, fapt care va avea impact asupra întregului sistem unitar de salarizare și poate genera cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.

În contextul proiectului de lege, pot fi propuse norme juridice similare celor stabilite la art.17 din Legea nr.270/2018, inclusiv, acestea prevăd că modul de acordare a unor stimulente suplimentare pentru un anumit grup ocupațional dintr-un anumit domeniu se aprobă de Guvern.

În toate cazurile, elaborarea și aprobarea intervențiilor legislative ce implică cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat este condiționată de existența acordului expres al Guvernului și respectarea procedurii de legiferare, ținând cont de domeniul de reglementare.

5. Proiectul de lege urmează a fi completat cu un articol suplimentar care să prevadă dispoziții finale și tranzitorii, în conformitate cu prevederile art.47 și art.48 din Legea nr.100/2017, întru asigurarea punerii în aplicare a legii și determinarea perioadei de corelare a noilor reglementări cu cele ale actelor preexistente.

Proiectul de lege urmează a fi adus în corespundere cu normele tehnico-juridice și redacționale cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



**Șef Direcție Generală
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă
Tel.579