



**Secretariatul Parlamentului
Republicii Moldova**

Direcția generală juridică

A V I Z

**la proiectul de lege cu privire la modificarea și
completarea unor acte normative
(nr.176 din 09.08.2021)**

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 cu privire la actele normative, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

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

2. Obiect de reglementare al proiectului de lege sunt normele de modificare ale art.15 din Codul fiscal nr.1163/1997 și ale art.24 din Legea nr.1164/1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal.

Scopul modificărilor propuse, potrivit Notei informative la proiectul de lege, este introducerea *cotei zero a impozitului pe venit* pentru persoanele juridice, gospodăriile țărănești (de fermieri) și întreprinzătorilor individuali, cu condiția că venitul obținut este direcționat spre investiții în dezvoltarea producției proprii (lucrări, servicii).

3. Conform clauzei de adoptare, proiectul de lege este atribuit la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului.

4. Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- 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. Nota informativă nu conține informații privind calculele economico-financiare necesare în acest sens;

- facilitățile fiscale și vamale vor avea impact asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare, faptul dat obligă la respectarea art.131 alin.(4) din Constituție care prevede că, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sânt acceptate de Guvern. În acest sens reiterăm că, în conformitate cu exigențele constituționale, orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

- potrivit art.13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art.40 lit.b) din Legea nr.100/2017 urmează a fi prezentat actul de analiză a impactului de reglementare care va fi parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ;

- 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. 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.

5. Proiectul de lege prevede modificarea sistemului de relații interbugetare (dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale) prin redistribuirea surselor de reglementare a veniturilor sistemului bugetar și intervine în reglementarea sistemului finanțelor publice ale statului.

Este important de reținut că, impozitul pe venit este un impozit de stat, iar veniturile de la impozitele și taxele de stat sunt surse de formare a bugetului de stat. Potrivit art.6 alin.(10) din Codul fiscal, impozitul pe venitul persoanelor fizice reprezintă sursa de reglementare a veniturilor sistemului bugetar. Iar potrivit art.7 alin.(5) din același Cod, pentru executarea prevederilor art.6 alin.(10), contribuabilii care au subdiviziuni și/sau obiecte impozabile calculează și sting prin achitare obligațiile fiscale aferente subdiviziunilor/obiectelor impozabile corespunzător locului amplasării acestora.

Determinarea mărimii procentuale a defalcărilor de la impozitul pe venit ține de competența statului și se stabilește conform documentelor de politici publice în domeniu.

Prin urmare, sub aspect conceptual, proiectul de lege urmează a fi examinat doar prin prisma documentelor de politici publice și în contextul elaborării

politicii bugetar-fiscale pe anul 2022. Ori, intervenirea unor modificări în sistemul finanțelor publice ale statului nu poate să admită riscuri de disbalansare a acestuia.

Proiectul de lege poate aduce atingere principiilor bugetare stabilite la art.9 și art.10 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014. Principiul previzibilității și sustenabilității prevede că, politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de această lege și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.

6. Cu referire la oportunitatea, coerența și consecvența normelor propuse în proiect și locul acestora în cadrul juridic existent, atenționăm asupra nerespectării prevederilor art.3 din Legea nr.100/2007. În special, 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.

În acest sens atenționăm asupra lipsei de concordanță dintre normele de modificare prevăzute în proiectul de lege cu normele juridice în vigoare ale Codului fiscal nr.1163/1997, care deja stabilesc facilități fiscale pentru unele categorii de contribuabili prevăzuți la art.49 din Codul fiscal și art.24 alin.(17) și alin.(18) din Legea nr.1164/1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal. Urmare adoptării proiectului de lege categoriile respective de subiecți pot fi defavorizați în raport cu alți contribuabili care nu vor fi obligați să respecte condițiile stabilite de articolele sus-menționate.

Totodată, în redacția propusă, normele juridice din proiect nu sunt clare și riscă aplicarea unui tratament fiscal inechitabil urmare aplicării discreționare a normelor de facilitare fiscală de către factorii decizionali.

Proiectul de lege nu stabilește condiții privind suma venitului direcționat spre investire, nu prevede în mod clar perioada de aplicare a scutirii, precum și mecanismul de aplicare.

Faptul dat conduce la nerespectarea principiilor certitudinii impunerii și echității fiscale stabilite la art.6 alin.(8) din Codul fiscal.

Totodată, se încalcă condițiile de calitate a legii, specificate 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.”

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

7. Conform uzanțelor de tehnică legislativă din titlul proiectului de lege și din normele dispozițiilor de modificare ale Art.I și Art.II urmează a fi excluse cuvintele ”și completarea”, ”și completările”, ca fiind de prisos.

Articolele I și II din proiect conțin câte un singur pct.1, care nu necesită a fi numerotat.

8. La Art.I, norma dispoziției de modificare se va indica în felul următor:

”Articolul 15 din Codul fiscal nr.1163/1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”.

Conținutul normei de reglementare propus la art.15 lit.b) nu este clar și urmează a fi concretizat. Norma juridică respectivă nu presupune o aplicabilitate generală, iar potrivit normelor de reglementare prevăzute la lit.a), lit.b) și lit.c) în redacția în vigoare, subiecții menționați în proiect urmează să beneficieze de facilitatea dată doar în cazul reinvestirii venitului.

Astfel, pentru a nu admite confuzii și interpretări diferite, conținutul normei juridice de drept material urmează a fi redactat în așa mod ca să ofere informația necesară privind sursa de venit și condiția de aplicare (pentru venitul impozabil reinvestit).

În acest sens, art.15 ar urma să fie completat cu o literă suplimentară. De asemenea, noile reglementări pot fi stabilite printr-un articol suplimentar, care să reglementeze clar condițiile de acordare a facilității fiscale la plata impozitului pe venit în cazul reinvestirii acestuia, precum și procedura de aplicare.

9. La Art.II, norma dispoziției de modificare se va indica în felul următor:

”Articolul 24 din Legea nr.1164/1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”.

Norma prevăzută la lit.b) nu este necesară și urmează a fi omisă, ca fiind de prisos. În cazul nerespectării condiției de reinvestire, este clară aplicarea normelor generale prevăzute la art.15.

Norma juridică prevăzută la lit.c) prevede aplicarea unei ”amenzi adăugate” în mărime de 30% din suma venitului impozabil. Sub aspect conceptual conținutul normei juridice respective nu poate fi acceptat în redacția propusă. Legislația în vigoare nu permite asemenea abordări, normele de reglementare urmând a fi expuse conform stilului și limbajului juridic specific domeniului, cu respectarea normelor tehnico-juridice și redacționale stabilite de Legea nr.100/2017. Sancțiunile fiscale sunt stabilite în Codul fiscal.

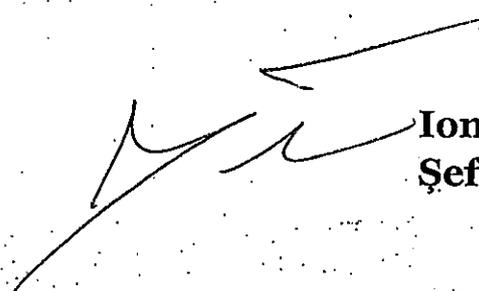
Norma propusă la lit.d) urmează a fi reglementată la art.83 alin.(2) din Codul fiscal.

Norma juridică de la lit.e) este confuză, permite tălmăciri diferite și contradictorii în raport cu aplicarea prevederilor art.49 din Codul fiscal și a suprapunerii de condiții și facilități în cazul agenților economici rezidenți ai zonelor economice libere.

Cu referire la lit.f), care prevede suspendarea aplicării unor reglementări din Codul fiscal, nu este justificată pe deplin procedura de suspendare a acțiunii legii, în cazul în care legislația în vigoare nu prevede mecanismele respective. Textul "în perioada de acțiune a cotei prevăzute la art.15 lit.b)" nu este clar și urmează a fi concretizat. Cota 0% la impozitul pe venit se aplică venitului reinvestit, cu respectarea condițiilor stabilite de lege, dar nu unei perioade de aplicare, care nu este specificată în text.

10. La Art.III, conform uzanțelor tehnico-juridice, dispozițiile finale și tranzitorii stabilesc un termen de la data intrării în vigoare a legii, în care Guvernul aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

Pentru a fi obiect de examinare în ședința plenară a Parlamentului, proiectul de lege necesită a fi revăzut și îmbunătățit de către autori, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz. Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție Generală

Ex. I. Gălușcă
tel. 820-579