



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege privind Programul de rambursare a TVA pentru producătorii agricoli (nr.380 din 11.10.2022)

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 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 Parlament, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege în cauză prevede instituirea Programului de restituire a TVA pentru producătorii agricoli pentru acoperirea datoriilor la impozitele și taxele de stat datorate de către aceștia, precum și mecanismul de implementare a Programului.

Potrivit Notei informative adiționale, proiectul de lege a fost elaborat în scopul diminuării impactului negativ al calamităților naturale, creșterii prețurilor la inputurile agricole și logistica internațională și are ca finalitate susținerea agenților economici din domeniul agriculturii și industriei alimentare.

Rambursarea TVA se va efectua pentru perioadele începând cu luna aprilie 2022 și până în luna iunie 2023 inclusiv, în condițiile proiectului de lege, și se va aplica agenților economici care activează în domeniul agriculturii și care au suportat pierderi ale producției agricole de peste 50%, pe o suprafață de minim 50% din totalul terenurilor deținute în folosință și/sau posesie, ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2022, determinate conform actelor de constatare aprobate de către comisiile pentru situații excepționale.

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

5. *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) și alin.(7) 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 și lista actelor normative ce urmează a fi elaborate urmare adoptării actului respectiv; proiectul de lege este în derogare cu cadrul juridic existent, fapt ce obligă la adoptarea unor acte normative suplimentare;

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

- potrivit prevederilor art.34 și art.37 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi supus expertizelor financiară și juridică, în modul stabilit;

- potrivit art.25 alin.(2), art.40 lit.b) și pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017, urmează a fi efectuată analiza impactului de reglementare care este obligatorie conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea nr.235/2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător; potrivit art.34 alin.(4) din Legea nr.100/2017, proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare;

- ținem să precizăm, că potrivit art.3 alin.(3¹) din Codul fiscal, la elaborarea proiectelor de acte normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, în cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta;

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative;

- 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. ***Adoptarea proiectului de lege este condiționată de existența unui aviz pozitiv din partea Guvernului, conform art.131 alin.(4) din Constituție*** și ținând cont de constatările Curții Constituționale, expuse prin Hotărârile nr.29/2001, nr.2/2014, nr.6/2014 și nr.11/2014. Nota informativă la proiect prevede că implementarea legii va necesita costuri bugetare de cca. 160-200 milioane MDL;

- potrivit art.7 din Codul fiscal, impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea acestui cod. 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 locale. La fel, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 (în continuare, Legea nr.181/2014) prevede la art.17 alin.(2) că ***pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget;***

6. *Referitor la suficiența reglementărilor proiectului de lege și concordanța acestuia cu cadrul normativ în vigoare.*

Prezentul proiect de lege, fiind inspirat din normele juridice ale Legii nr.60/2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative, nu poate fi aplicat în mod similar condițiilor existente la etapa actuală. Observăm că *domeniul de reglementare al proiectului de lege nu face parte din categoria raporturilor juridice atribuite în competența Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova*, conform art.2 din H.P. nr.41/2022.

Proiectul instituie norme derogatorii de la prevederile cadrului normativ în domeniul bugetar-fiscal și în domeniul de reglementare a modului de subvenționare în domeniul agricol, deși nu prevede în mod expres norme juridice de derogare.

În lipsa unei declarații privind starea excepțională în domeniul agricol, atenționăm asupra art.1 alin.(1) din Legea cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural nr.276/2016, care prevede că această lege stabilește principiile generale ale politicilor statului privind încurajarea și stimularea activităților agricole și dezvoltării rurale, prioritățile de utilizare a mijloacelor financiare destinate dezvoltării agriculturii și mediului rural. Iar reglementările privind soluționarea problemelor producătorilor agricoli în raport cu riscurile generate de calamitățile naturale fac obiectul Legii privind asigurarea subvenționată în agricultură nr.183/2020.

Prin urmare, constatăm că proiectul de lege este un proiect de lege cu caracter derogatoriu, destinat unei categorii de subiecți determinată în scopul oferirii unui ajutor financiar suplimentar din mijloacele bugetului de stat. În acest sens, normele de reglementare ale proiectului de lege pot fi calificate drept facilitare pentru anumite categorii de subiecți, fapt care impune necesitatea solicitării avizului Consiliului Concurenței, potrivit art.34 alin.(2) din Legea concurenței nr.183/2012.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

Proiectul de lege nu corespunde pe deplin principiilor activității de legiferare, precum și cerințelor tehnico-juridice stabilite de Legea nr.100/2017, din următoarele considerente:

1. Potrivit art.42 alin.(1) din Legea nr.100/2017, denumirea actului normativ trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării. Denumirea proiectului de

lege nu corespunde întocmai cu cuprinsul, care nu include un program de rambursare, ci norme juridice primare cu caracter material și cu caracter procedural ce reglementează raporturi juridice speciale într-un domeniu.

Respectiv, repetarea în denumirea unor articole din proiect a textului ”Programului de rambursare a TVA” este inutilă și urmează a fi omisă, ca fiind de prisos. Dacă se are în vedere un program de cheltuieli bugetare, elaborat în sensul bugetării pe programe, se impune necesitatea asigurării respectării etapelor de elaborare și aprobare a acestuia, conform cadrului metodologic în domeniul bugetar-fiscal.

2. Cuprinsul legii urmează a fi revăzut și restructurat, conform prevederilor art.41 din Legea nr.100/2017.

Astfel, cu referire la Articolul I din proiect, atenționăm că potrivit alin.(1) al art.43 din Legea nr.100/2017, scopul și rațiunea adoptării, aprobării sau emiterii actului normativ, motivația social-politică, economică sau de altă natură, precum și direcțiile principale care sînt reflectate în actul normativ sunt prevăzute în preambulul actului normativ. Iar potrivit alin.(2) al art.43, preambulul precedă clauza de adoptare și nu conține norme juridice și reguli de interpretare. De regulă, acesta însoțește un act normativ de importanță majoră pentru societate.

Cât privește alineatul doi al Articolului I, conținutul acestuia definește categoria de subiecți ai legii și principalele condiționalități ce permit determinarea lor ca subiect. Locul acestei reglementări este la articolul destinat reglementării subiecților legii.

Textul ”În sensul prezentei legi, eligibili pentru Programul de rambursare a TVA sunt considerați agenții economici” urmează a fi substituit cu textul ”Subiecți ai rambursării TVA sunt contribuabilii înregistrați în calitate de plătitori ai TVA”, conform reglementărilor Codului fiscal nr.1163/1997.

Cu referire la textul ”actele de constatare aprobate de către comisiile pentru situații excepționale”, acesta urmează a fi concretizat și completat cu o normă de trimitere la actul normativ de reglementare a activității comisiilor respective, în scop de rigoare juridică și redacțională, pentru a exclude tălmăcirile diferite, în raport actele normative de reglementare precum Legea nr.183/2020, Legea nr.212/2004, Legea nr.271/1994, etc.. Lipsa unor reglementări clare în acest sens conduce la nerespectarea criteriilor de calitate a legii, accesibilitate, previzibilitate și claritate, stabilite de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.26/2010.

La art.1, conținutul articolului se atribuie la condițiile de aplicare, prevăzute la art.2 din proiect.

La art.2, alin.(3) cuvintele ”a subvenției” urmează a fi substituite cu cuvintele ”a rambursării”, în contextul reglementărilor din proiect și în scop de rigoare juridică și redacțională.

La art.3:

- denumirea articolului urmează să prevadă *procedura* de rambursare a TVA, conform conținutului;

- din alin.(2), textul ”și a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în formă de contribuție procentuală la salariu și alte recompense” se vor exclude, în conformitate cu art.4 alin.(1) din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2022, nr.207/2021.

La art.4, atenționăm că *perioada* Programului de rambursare a TVA este *aprilie 2022 - iunie 2023*. Astfel, nu este clară acțiunea legii în timp, care urmează a se concretiza, pentru a nu admite adoptarea unor norme juridice neclare ce permit tălmăciri diferite în raport cu prevederile art.73 din Legea nr.100/2017 care stabilește că actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

La Articolul II, atenționăm că în cazul unei legi noi, articolul de punere în aplicare se atribuie la dispoziții finale și tranzitorii, care se numerotează în mod succesiv. Totodată, articolul urmează să prevadă dispoziții privind acțiunile ce urmează a fi întreprinse de Guvern și termenii de realizare întru asigurarea aplicabilității legii.

Potrivit art.63 alin.(4) din Legea nr.100/2017, dacă adoptarea, aprobarea sau emiterea unui act normativ presupune modificarea ulterioară a altor acte normative, modificările respective se includ, în ordine cronologică, într-un proiect separat de modificare a cadrului normativ conex, care se prezintă împreună cu proiectul actului normativ de bază, sau se includ în dispozițiile tranzitorii ale actului normativ de bază. În cazul dat, ***adoptarea proiectului de lege urmează a fi precedată de adoptarea unei legi de modificare a Legii bugetului de stat pe anul 2022 nr.205/2021 și includerea reglementărilor de rigoare în proiectul legii bugetului de stat pe anul 2023***, cu reflectarea în modul corespunzător a modificărilor în acte normative de punere în aplicare a legilor bugetare anuale, care este responsabilitatea Guvernului Republicii Moldova necesară a fi asigurată în anumit termen.

Procedura de admitere a proiectului de lege spre examinare în cadrul ședinței plene a Parlamentului este condiționată de respectarea condițiilor stabilite de Regulamentul Parlamentului și de Legea nr.100/2017, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz. Oportunitatea adoptării acestuia ține de competența exclusivă a Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală