



Parlamentul
Republicii Moldova

DJ-8 nr. 81
21.06.19

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

Aviz

la proiectul de lege pentru modificarea
și completarea unor acte legislative
(nr. 52 din 31.05.2019)

Examinând proiectul de lege menționat prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr. 797/1996 și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică expune următoarele.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Potrivit notei informative la inițiativa legislativă, proiectul de act legislativ a fost elaborat pentru asigurarea reglementării produselor din tutun care nu arde prin introducerea de modificări în Legea nr. 278/2007 privind controlul tutunului, Codul contravențional nr. 218/2008, precum și în Codul fiscal nr. 1163/1997.

Proiectul de lege are drept obiect de reglementare permiterea spre comercializare a produselor din tutun altele decât țigăretele, țigăretele pentru dispozitiv de încălzire a tutunului, aplicarea accizului asupra țigaretelor pentru dispozitive de încălzire a tutunului, precum și introducerea aceleiași modalități de calculare a accizelor la țigăretele pentru dispozitive de încălzire a tutunului ca și la țigăretele cu filtru.

4. După conținutul său normativ, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.72 din Constituție.

II. Privitor la concordanța proiectului de act normativ cu prevederile legislative

1. După cum explică autorii în nota informativă la proiectul de lege, prevederile legislative care au permis plasarea pe piață a țigaretelor pentru dispozitiv de încălzire a tutunului și exceptarea acestora de la majoritatea reglementărilor din Legea nr. 278/2007 privind controlul tutunului, au fost adoptate prin Legea nr. 288/2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (proiectul de lege nr. 317 din 17.10.2017).

Conform materialelor adiționale la proiectul de lege nr. 317/2017, elaborarea acestuia a avut drept scop aducerea legislației în vigoare în corespundere cu obiectivele politicilor fiscale și vamale și politici de administrare fiscală și vamală pentru anul 2018.

Fără a diminua importanța proiectului de lege, precum și fără a ne pronunța asupra oportunității instituirii prevederilor acestuia în cadrul legislativ, pentru a nu aduce atingere normei constituționale prevăzute la art. 131 din Constituție și prevederilor Legii finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181/2014, atenționăm asupra necesității respectării procedurii legislative prevăzute în legislația din domeniul finanțelor publice și corelării inițiativei legislative cu reglementările din domeniul respectiv.

Astfel, în corespundere cu art. 3 din Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181/2014, politica bugetar - fiscală este definită ca fiind un set de măsuri legate de formarea, administrarea și utilizarea resurselor bugetare pentru realizarea priorităților de politici economice și sociale.

Art. 47 alin. (1) lit. a) și b) din această reglementare dispune, că, Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului și, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – până la 1 iunie, iar Parlamentul adoptă, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie”.

Dat fiind, că proiectul de lege aduce modificări legislației fiscale (Art. III din proiect) și vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, inițiativa legislativă urmează a fi examinată de către Guvern în cadrul politicii bugetar-fiscale, care în caz de accept, poate fi obiect de examinare în cadrul ședințelor plenare.

Sub aspect conceptual, considerăm că proiectul de lege urmează a fi examinat doar prin prisma documentelor de politici publice în domeniu, precum și în contextul elaborării a politicii bugetar-fiscale pe anul 2020-2021.

Proiectul de lege poate aduce atingere principiilor bugetare stabilite la art.9 și art.10 din Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr.181/2014,

precum este principiul balansării potrivit căruia orice buget trebuie să fie balansat, iar cheltuielile bugetare trebuie să fie egale cu veniturile plus sursele de finanțare. De asemenea, 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.

În acest sens, invocăm și alin. (2) al art. 15 din aceeași reglementare care dispune, că la stabilirea priorităților de politici, autoritățile publice responsabile asigură consecvența și continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului bugetar de termen mediu.

De asemenea, proiectul de lege urmează a fi pus în acord cu art. 131 alin.(4) din Constituție, care dispune în mod expres, 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 sunt acceptate de Guvern.

Relevantă, în acest sens, este și Hotărârile Curții Constituționale nr. 29 din 22.05.2001 și nr.6 din 13.02.2014 pentru controlul constituționalității Legii nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora, care au reiterat *necesitatea prezentării avizului Guvernului la modificările ce se referă la politica bugetar-fiscală a statului.*

2. Potrivit art. 9 subalin. 1) și art. 10 alin. (1) subalineatele 1) și 3) din Legea nr. 10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, în domeniul asigurării sănătății publice, Guvernul garantează un nivel adecvat de asigurare a sănătății publice prin definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor trasate, iar Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale stabilește prioritățile, asigură elaborarea și coordonează implementarea politicii naționale în domeniul sănătății publice, precum și elaborează proiecte de acte legislative și alte acte normative în domeniu și avizează proiecte de acte legislative și alte acte normative elaborate de alte autorități publice centrale privind activitățile cu impact asupra sănătății publice.

În temeiul Legii nr.124/2007 pentru ratificarea Convenției-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului, Legii nr.278/2007 privind controlul tutunului, precum și al Legii nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, Guvernul, prin Hotărârea nr. 1015 din 23.11.2017 a aprobat Programul național

privind controlul tutunului pentru anii 2017-2021 și Planul de acțiuni pentru implementarea Programului național privind controlul tutunului pentru anii 2017-2021.

Pct. 18, capitolul IV „Acțiuni ce urmează a fi întreprinse” din Planul de acțiuni prevede, că „până în anul 2021 vor fi depuse eforturi pentru realizarea obiectivelor specifice de asigurare a dezvoltării capacităților necesare ale tuturor actorilor implicați în activitățile de control al tutunului, prevăzând acțiuni pe termen mediu, cum ar fi:

- adoptarea și punerea în aplicare a noii legislații de control al tutunului pentru a asigura protejarea populației de fumul de tutun;

- impozitarea produselor din tutun – prezentarea de propuneri Ministerului Finanțelor privind impozitarea produselor ce conțin tutun, pentru a fi examinate în cadrul elaborării Obiectivelor politicii fiscale și vamale pe termen mediu ca parte componentă a Cadrului bugetar pe termen mediu.

În considerarea celor expuse, dat fiind, că inițiativa legislativă vizează Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, devin aplicabile dispozițiile pct. 21, Capitolul VI din Planul de acțiuni citat anterior, precum și prevederile pct. 5, Cap. II din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 694/30.08.2017, în conformitate cu care este necesară avizarea proiectului de lege în cadrul acestei autorități.

3. Art. 11 „Ambalarea și etichetarea produselor ce conțin tutun” din Convenția Cadru OMS pentru Controlul Tutunului ratificată de către Republica Moldova prin Legea nr. 124/2007 dispune, că fiecare Parte la Convenție trebuie să adopte și să implementeze măsuri eficiente pentru a se asigura că ambalajele și etichetele produselor ce conțin tutun să nu promoveze prin mijloace false, care induc în eroare sau pot crea o impresie greșită cu privire la caracteristicile produsului, la efectele sale asupra sănătății, pericole sau emisii, inclusiv vreun termen, specificare, marcaj, figură sau orice alt semn care creează în mod direct sau indirect impresia greșită că un anumit produs ce conține tutun este mai puțin dăunător decât altele.

Cu titlu de informare, relevăm, că în noul **Raport OMS privind epidemia globală de consum a tutunului 2017** care a fost lansat la 19 iulie 2017 în cadrul Forumului politic la nivel înalt al ONU privind Dezvoltarea Durabilă de la New York, s-a menționat, că „totuși, industria tutunului continuă să împiedice eforturile guvernelor de a implementa pe deplin intervențiile de salvare a vieților și de reducere a costurilor. Statele lumii nu trebuie să trăgăneze cu încorporarea tuturor prevederilor Convenției-cadru OMS privind controlul tutunului în programele și politicile sale naționale de

control a tutunului. Acestea mai trebuie să anihileze comerțul ilicit cu produse de tutun, ceea ce exacerbează epidemia globală a tutunului și consecințele acesteia asupra sănătății și din punct de vedere socio-economic.

Strategiile de susținere a implementării măsurilor de reducere a cererii la produsele de tutun prevăzute în Convenția-cadru, ca de exemplu, măsurile „MPOWER”, au contribuit la evitarea a milioane de decese premature, fiind economisite sute de miliarde de dolari în ultimul deceniu. Conceptul „MPOWER” a fost aprobat în 2008 și are menirea de a sprijini Guvernul în aprobarea măsurilor de realizare a șase strategii de control a tutunului prevăzute în Convenția-cadru OMS, după cum urmează:

- monitorizarea politicilor de prevenire și consum a produselor de tutun;
 - protejarea persoanelor de fumul de tutun;
 - oferirea asistenței privind renunțarea la consumul de tutun;
 - avertizarea persoanelor despre pericolul consumului de tutun;
 - aplicarea interdicțiilor cu privire la publicitatea, promovarea și sponsorizarea produselor de tutun; și
- majorarea accizelor la produsele de tutun.*

Privitor la capitolul „majorarea accizelor la produsele din tutun” în Raport s-a menționat, că **„majorarea accizelor pentru a mări prețurile la produsele de tutun este cea mai efectivă și cost-eficientă metodă de reducere a consumului produselor de tutun și de încurajare a fumătorilor de a renunța la fumat. Însă aceasta este una dintre cele mai puțin aplicate măsuri de control al tutunului”.**

4. Proiectul de lege va avea impact asupra activității de întreprinzător, fapt ce denotă necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare conform prevederilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și art. 13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Totodată, reiterăm, că în corespundere cu art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, 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.

III. Cu referire la respectarea principiilor legiferării și la conținutul propriu-zis al proiectului de lege invocăm următoarele:

1. Art. I:

a) pct. 2, art.11 din lege se propune a fi completat cu reglementări care ar excepta de la interzicerea plasării pe piață a produselor din tutun altele decât țigarele, țigarele pentru dispozitive de încălzire a tutunului și tutunului de rulat.

Norma dată urmează a fi corelată cu alin. (2) al acestui articol, care dispune, în mod expres, că „*Guvernul stabilește normele de aplicare a prezentului articol*”.

Pentru acest motiv, orice intervenție legislativă adusă acestui articol necesită a fi corelată și inițiată de Guvern;

b) pct. 3, expunerea art. 17¹ într-o nouă redacție.

Este de precizat, că art. 17¹ a fost introdus în textul legii vizate prin Legea nr. 185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Redacția actuală a art. 17¹, care de asemenea reglementează etichetarea produselor din tutun care nu arde, prevede că „Fiecare pachet unitar și orice ambalaj exterior al produselor din tutun care nu arde poartă următorul avertisment de sănătate: **„Acest produs conține nicotină. Nicotina generează un grad sporit de dependență”**.”

Pentru etichetarea produselor din tutun care nu arde, proiectul de lege propune inserarea în textul legii a altor avertismente, precum **„Acest produs din tutun dăunează grav sănătății și creează dependență. Renunță acum!”**.

Trebuie să menționăm, că texte de avertismente se conțin și în Capitolul II ”Cerințe privind conținutul și prezentarea avertismentelor de sănătate generale la etichetarea produselor din tutun pentru fumat și a tutunului destinat rulării în țigarete” din Regulamentul sanitar privind avertismentele de sănătate și etichetarea produselor din tutun, a tutunului destinat rulării în țigarete și a produselor conexe, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.613 din 1 august 2017.

Pct. 14 din acest Capitol prevede, că „Avertismentul general include textul **“Fumatul ucide. Renunță acum!”**, precum și mesajul de informare **“Fumul de tutun conține peste 70 de substanțe ce cauzează cancer”**.”

Este de notat, că potrivit pct. 1 din Regulament, respectivul act normativ a transpus capitolul II din Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (Text cu relevanță pentru SEE), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 127 din 29 aprilie 2014.

Art. 9 din această Directivă prevede, „Avertismente generale și mesaje de informare în cazul produselor din tutun pentru fumat

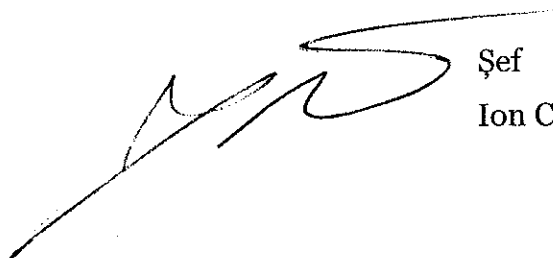
(1) Fiecare pachet unitar și orice ambalaj exterior de produse din tutun pentru fumat poartă unul dintre următoarele avertismente generale: **„Fumatul ucide – renunță acum”** sau **„Fumatul ucide”**. Statele membre hotărăsc care dintre avertismentele generale menționate la primul paragraf se utilizează.

(2) Fiecare pachet unitar și orice ambalaj exterior de produse din tutun pentru fumat poartă următorul mesaj de informare: **„Fumul de tutun conține peste 70 de substanțe care cauzează cancer”**.

Dat fiind, că potrivit reglementărilor enunțate anterior, pe plan național există mai multe texte de avertismente, sugerăm analizarea acestora în sensul uniformizării mesajelor de informare în cazul produselor din tutun, fapt ce va genera o stabilitate în activitatea de întreprinzător și va fi în acord cu principiul oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

2. Art. II, atenționăm, că numărul Codului contravențional este invocat greșit, acesta fiind adoptat prin Legea nr. 218/2008.

În concluzie, întrucât proiectul de lege va afecta bugetul de stat, prin majorarea veniturilor bugetare, în temeiul art. 131 alin. (4) din Constituție, prevederilor Legii finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale, nr. 181/2014, art. 9 și 10 din Legea nr. 10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, considerăm că propunerile înaintate în proiectul de lege urmează a fi examinate de către Guvern, pentru care motiv recomandăm reevaluarea inițiativei legislative.



Șef Direcție generală
Ion Creangă

Ex. I. Băieșu

Tel:551