

CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA



Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md,
www.calm.md

Nr. din 206 din 01.12.2020

Președintelui Parlamentului Republicii Moldova,
Dnei Zinaida Greceanii
Președinților de fracțiuni și grupuri parlamentare
Președinților comisiilor parlamentare de specialitate
Deputaților Parlamentului Republicii Moldova

Copie:
Tuturor primarilor/APL din Republica Moldova

ADRESARE/AVIZ

**cu referire proiectul de Lege cu privire la modificarea unor acte normative
ce vizează politica fiscală și vamală pentru anul 2021**

I. Aspecte introductive

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege cu privire la modificarea unor acte normative ce vizează politica fiscală și vamală pentru anul 2021 (denumit și Proiect)

CALM a analizat contextul și prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

II. Legislația aplicabilă și documentele de referință

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 prin prisma interpretărilor și jurisprudenței Curții Constituționale;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Codul fiscal nr. 1163/1997.
- ❖ Recomandarea 436/din 04.04.2019 al Congresului Autorităților Locale și regionale al Consiliului Europei (CALRCE), privind situația democrației locale și regionale din Republica
- ❖ Recomandarea nr. 328 Recomandarea 328 (2012) a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei „Dreptul autorităților locale de a fi consultate de către alte niveluri de guvernare”.

III. Constatări/considerații generale

1. Prezentul Proiect de modificare a unor acte normative (politica fiscală și vamală pentru anul 2021), prevede stabilirea plafoanelor maxime la taxele locale, precum și excluderea unor taxe locale. De asemenea, Proiectul dat prevede unificarea noțiunilor de impozite și taxe locale.
2. Acest proiect NU a fost consultat nici într-o formă cu CALM, unica structură asociativă reprezentativă a APL din Republica Moldova, atât în procesul de conceptualizare, cât și în procesul de elaborare și definitivare a sa, fiind încălcate o serie de acte normative fundamentale naționale și internaționale în vigoare.
3. Acest Proiect a fost expediat de către autori (Ministerul Finanțelor) către CALM cu circa 2 zile până la termenul limită de acordare a avizului, ceea ce dovedește caracterul abuziv, neserios și formal, al acestei acțiuni, care nici într-un caz nu poate fi încadrată în sensul și litera prevederilor legale ale consultării și coordonării efective, în timp util și obligatorii a structurilor asociative ale APL. Amintim că membrii CALM sunt peste 2/3 de unități administrativ-teritoriale (sate și orașe), iar conform regulamentului intern al CALM de comunicare cu membrii săi, orice proiect de acest gen urmează a fi expediat tuturor membrilor pentru ca ei să vină cu opinii și reacții. Această procedură necesitând suficient timp, mai ales astfel de inițiative extrem de complexe și importante care vizează direct interesele și drepturile APL. Însă, în modul cum a acționat autorul este evident, că această instituție, în realitate urmărește cu toate alte scopuri și NU este interesată în cunoașterea opiniei APL/CALM.
4. Prevederile acestui Proiect, în partea ce vizează APL, contravin flagrant interesului public, afectează/prejudiciază bugetele locale și diminuează capacitatea autorităților publice locale de a-și exercita competențele în interesul colectivităților locale și a cetățenilor pe care-i reprezintă.
5. Proiectul dat, în esență, contravine unui șir de acte normative/legislative naționale și internaționale, în vigoare, precum și angajamentelor internaționale a Republicii Moldova asumate, inclusiv de actualul Ministru al Finanțelor și prezentul Guvern în raport cu Consiliul European.
6. Ministerul Finanțelor pur și simplu a neglijat flagrant și în mod repetat prevederile constituționale privind autonomia locală, precum și decizia Curții Constituționale din 28 ianuarie 2014 ([Sesizarea nr.2a/2014](#)) prin care o lege similară adoptată de Parlament, a fost declarată NECONSTITUȚIONALĂ!
7. Ministerul Finanțelor prin acest proiect de lege și în defavoarea interesului public general al comunităților locale, promovează ÎN MOD REPETAT, EVIDENT și total ABUZIV interesele unui grup îngust de agenți economici mari și prosperi, în principal din domeniile petrolier, jocurilor de noroc/cazinouri, angrosiști etc.
8. Proiectul dat de lege a fost adoptat într-un mod total netransparent, fără a participa CALM/APL la discuții și fără a lua în considerație pachetul de propuneri la politica bugetară și fiscală pentru anul 2021, elaborată de CALM și înaintată Guvernului/ Ministerului Finanțelor în condițiile și termenii legale.
9. Motivele invocate de autorii Proiectului, precum că mediul de afaceri suferă din cauza abuzurilor APL, sunt lipsite de temei și derizorii. În acest sens, lipsind studii și analize serioase. Din contra, experiența și realitățile din teritoriu demonstrează că APL sunt cele mai interesate de atragerea investitorilor și cooperare cu ei. Iar această inițiativă și plafonare, în

realitate, Ministerul Finanțelor, afectează și pune presiune ANUME pe mediul de afaceri mic și mijlociu, determinând creșterea taxelor locale pentru ei.

10. Declarațiile Guvernului precum că plafonarea este susținută de majoritatea mediului de afaceri sunt eronate și tendențioase. În realitate, plafonarea taxelor locale NU este susținută categoric de asociațiile businessului mic și toate asociațiile producătorilor din domeniul agro-industrial. Acei reprezentanți ai businessului mic și mijlociu, care locuiesc și activează în teritoriu, și care înțeleg importanța cooperării bune cu APL în tot ce înseamnă dezvoltarea infrastructurii locale și serviciilor pentru cetățeni și mediul de afaceri local.
11. Atragem atenție, ca prin acest Proiect, în realitate, anumite cercuri de interese financiare (obscure), în complicitate și cu susținerea directă a unor demnitari guvernamentali de rang înalt, încearcă să promoveze interesele sale meschine și contrare interesului public general. Astfel, profitând de situația complexă din țară, de criza pandemică în soluționarea căreia sunt implicate plenar APL și mizând pe faptul că opinia publică, este focusată pe soluționarea acestei crize.
12. Menționăm că inițiativa plafonării taxelor locale vine din partea unor agenți economici mari/transnaționali și este lobată în principal din partea prin intermediul a doua asociații de business: Asociația Businessului European (EBA) și Camera Americană de Comerț, în cadrul cărora activează foști funcționari de rang înalt al Ministerului Finanțelor.
13. CALM regretă astfel de abordări din partea Guvernului și solicită Parlamentului și deputaților, să oprească această inițiativă extrem de nocivă și cu impact extrem de negativ asupra bugetelor locale, autonomiei locale, imaginii autorităților guvernamentale pe plan intern și extern.

În continuare, CALM vine cu argumente și o analiză mai detaliată a constatărilor de mai sus.

IV. Aspecte economice și financiare

4.1. NU există nici o justificare economică și/sau financiară a acestei inițiative.

În acest sens, nici Ministerul Finanțelor, nici Guvernul, NU a prezentat nici o analiză serioasă privind cazurile de așa numite abuzuri față de mediul de afaceri și a motivelor care impun plafonarea taxelor locale și sau anularea lor. Nu se prezintă nici numărul astfel de cazuri, nici categoriile de agenți economici afectați, nici APL care cum se spune, comit abuzuri în raport cu mediul de afaceri etc. Din contra, această inițiativă afectează grav cât interesele colectivităților locale, atât și a majorității agenților economici de la nivel local. În urma unei analize economico-financiare a situației din domeniul dat, CALM, constată că argumentele Ministerului Finanțelor și a protejților săi, sunt total derizorii și inventate. Aceasta deoarece, veniturile fiscale ale APL reprezintă doar 9% din veniturile fiscale ale Bugetului public National (BNP), unde 2/3 din veniturile fiscale ale APL (68%) sunt reprezentate de defalcările din impozitul pe venit. Încasările din aplicarea taxelor pentru servicii specifice reprezintă un 1% din veniturile fiscale ale BPN. Din totalul taxelor pentru servicii specifice 48,4% sunt încasate de Primăria Chișinău și alte 7,1% de către primăria Bălți. Încasările din aplicarea acestor taxe pentru restul APL reprezintă doar aproximativ 44,5% din total, sau mai puțin de 0,5% din veniturile fiscale ale BNP!!! Cu alte cuvinte, apare întrebarea față de Ministerul Finanțelor și cei ce stau în umbra lor: oare cât de relevante sunt aceste 1% și 0,5% din BNP? Oare acestea sunt problemele cu adevărat care afectează mediul de afaceri? Poate totuși mediul de afaceri, în realitate este afectat de alte probleme fundamentale: sistemul impozitelor de stat, organele de control, justiție selectivă, birocratie etc.?

Prin urmare, argumentele economice în vederea promovării plafonării taxelor locale nu există sau sunt inventate. Iar situația actuală în domeniul taxelor locale, cu mici excepții, practic nu

atinge interesele majorității covârșitoare a mediului de afaceri local. De regulă, între APL și mediul de afaceri local existând o cooperare și înțelegere bună.

Totodată, constatăm că majoritatea plângerilor în acest sens, vin de la companii din domeniul petrolier și jocuri de noroc. Care pe departe NU reprezintă mediul de afaceri și NU sunt cele mai defavorizate financiar și economic entități. De aceea, considerăm că în legătură cu această inițiativă, există bănuială rezonabilă că ea reprezintă un lobby pentru promovarea intereselor economice ale unor interese economice foarte concrete și înguste, în detrimentul comunităților locale și nicidecum o acțiune de îmbunătățire a condițiilor generale economice la nivel de țară.

4.2. Excluderea/anularea unor taxe locale prejudiciază bugetele locale.

Conform Proiectului se propune excluderea următoarelor taxe: 1. Taxa de plasare a publicității 2. Taxa pentru parcaj. Excluderea acestor taxe va diminua veniturile la bugetele locale. Astfel, de exemplu:

- Taxă de plasare (amplasare) a publicității (reclamei) – în mun. Chișinău actualmente e cota de 5%, în buget 2020 sunt estimate 1,22 mln. lei.
- Taxa pentru parcaj – de asemenea sunt localități în care se aplică.

Prin urmare, raportate la toate APL, anularea taxelor locale respective Va conduce la pierderi importante și deloc neglijabile a mai multor APL/bugete locale.

4.3. Plafonarea taxelor locale va aduce pierderi semnificative la bugetele locale.

Totodată, pierderile provocate de acțiunea de plafonare nu pot fi acoperite din contul celorlalte taxe, care de fapt prevăd plafonări de majorare. În primul rând dacă analizăm pe fiecare taxă separat, majorarea taxelor pentru aceste activități concrete ar provoca o presiune financiară enormă pentru agenții economici respective sau cetățeni. Pentru compensarea pierderilor ratate ar însemna majorarea celorlalte taxe. Un lucru absolut ireal, mai ales că din activitatea acestor genuri se observă că încasările nu sunt tocmai mari. În acest context, proiectul NU prevede nici o compensare a pierderilor eventuale a bugetelor locale. Contrar LEGII!

Plus la aceasta această inițiativă ar fi o CAPCANĂ pentru APL, deoarece la calcularea transferurilor de la bugetul de stat Ministerul Finanțelor poate reieși din cota maximă. În rezultat, într-adevăr APL se vor certa cu mediul de afaceri, fiind o pistă de centralizare și mai mare (aforismul „divide și domină”).

4.4. Plafonarea taxelor locale prejudiciază bugetele locale și afectează stabilitatea economică locală. Ea favorizează agenții economici mari și/sau monopolisti în detrimentul agenților economici mici.

Analizând situația constatăm că plafonarea taxelor locale este o măsură în detrimentul colectivităților locale și autonomiei locale, precum și în detrimentul stabilității economice locale, contrar *Recomandărilor Consiliului European*. Este o măsură ce favorizează unele genuri de activitate care au cifrele de afaceri foarte mari, în detrimentul agenților economici mai mici și mijlocii, care au rezultate financiare reduse. Același lucru putem discuta și despre dispozitivele publicitare, dinamica din ultimii doi ani arată că circa 30 la sută din agenții pe domeniu și-au demontat dispozitivele publicitare.

În ce privește taxa pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători, care prevede plafonări spre majorare de circa 7 ori față de cele aplicate de ex. în mun. Cahul, majorarea acestora ar duce la închiderea acestor întreprinderi, în timp ce APL nu au capacitate să instituie

propriile servicii. Toate cele expuse sunt o dovadă, că APL-rile cunosc mult mai bine problemele locale. Reieșind din acestea, ele folosesc propriile pârghii și instrumente.

Astfel stabilirea mărimii taxelor locale este competență exclusivă a APL și Ministerul Finanțelor sau Parlamentul nu este în drept să se amestece în această competență exclusivă a APL.

4.5. Referitor la argumentul că APL stabilesc taxe nejustificat de mari, este unul neîntemeiat și neargumentat.

Din nou atragem atenție la faptul că Guvernul NU vine cu o analiză și dovadă în acest sens. Iar toate argumentele sale, se bazează pe niște cazuri excepționale, interpretabile și care NU au fost analizate serios sub aspectul motivelor, legalității, relațiilor, specificului local etc.

APL aplică taxele reieșind din specificul fiecărei activități, contribuțiile acestora la buget și alte aspecte cum ar fi obiectul impunerii, etc. Nu pot fi generalizate criteriile pe întreg teritoriul țării, neținând cont de alte particularități, activități rurale sau urbane, cerere și ofertă, zonă industrială sau agricolă și multe, multe alte aspecte. Este în interesul APL să mențină relații corecte cu agenții economici, astfel încât să-i intereseze să activeze în localitate, precum și să le sporească gradul de implicare în viața comunității, mai ales că la aprobarea cotelor impozitelor și taxelor locale APL organizează consultări, audieri publice și alte întruniri cu actorii respectivi, unii reprezentanți ai cercului de afaceri fiind ei înșiși consilieri. Inițiativa plafonării ar egala contribuțiile atât pentru agenții economici mari cât și pentru cei mici și mijlocii, ceea ce este o inechitate. Mai ales că cotele taxelor trebuie să fie un instrument de stimulare a mediului de afaceri, adică sunt folosite de APL ca un instrument pentru dezvoltarea localității, dar nu numai (chiar și de încredere și colaborare).

4.6. Atragem atenție că Ministerul Finanțelor și Guvernul sunt cu mult mai imprevizibili și imprecizibili decât APL.

De ce nu se insistă ca PLAFONUL IMPOZITELOR GENERAL STATALE SĂ FIE EXPUSE ÎN CONSTITUȚIA STATULUI (tot există în practica altor state). Nici odată nu se respectă previzibilitate din documentele de politici (renumitele CBTM-uri). De exemplu conform Cadrului bugetar pe termen mediu (2019-2021), aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 851 din 20 august 2018¹, este prevăzut revizuirea Titlului Codului fiscal privind taxele locale, de rând cu alte titluri ale acestuia, iar în anul 2020 trebuia să fie un proiect elaborat al titlului revizuit (a se vedea pct. 3 și Tabelul 3.4 din CBTM –ul respectiv). Într-adevăr revizuirea cu o consultare serioasă ar fi dus la consolidarea bazei de venituri proprii a APL, inclusiv există și obiecte impozabile incerte cum ar fi în domeniul comerțului (care posibil și creează careva neînțelegeri). Însă nu a fost să fie: „PESTE NOAPTE” apare un nou CBTM care repetă anul 2021, care în 3 ani de acțiune se reduce doar la ”plafonarea taxelor locale și ...eliminarea taxelor cu randament fiscal scăzut”(?!). NU ESTE ACEASTĂ O ÎNCĂLCARE A PRINCIPIILOR TRANSPARENȚEI, PREVIZIBILITĂȚII ȘI STATULUI DE DREPT SAU PUR ȘI SIMPLU UN „ABUZ ȘI ÎNȘELĂCIUNE„???

4.7. Proiectul dat de lege, prin plafoanele propuse la taxele locale, nu asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii de la care acestea urmează a fi încasate.

În rezultat vor fi afectați antreprenorii mici și mijlocii, care sunt discriminați în raport cu antreprenorii mari. În același timp, în mod total inexplicabil, sunt avantajați antreprenorii mari

¹ A fost „mușamalizată” prin adoptarea rapidă pe ultima sută de metri a CBTM **2021-2023**, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova **nr. 776 din 28 octombrie 2020** (!?). ATENȚIE! Putem vorbi de previzibilitate când anul 2021 este inclus de 2 ori iar de Proiectul de lege se vorbește de la începutul anului 2020???

precum deținătorii de stații PECO, jocurile de noroc, deținătorii de piețe angro etc. De exemplu, o gheretă (unitate comercială) cu o suprafață mică, va fi obligată să achite practic aceeași taxă ca și un PECO, Supermarket sau o piață angro, care au rulaje de zeci, sute și chiar mii de ori mai mari!

V. Argumente de ordin juridic și de drept

Acest proiect de lege sfidează evident cadrul constituțional și legal național al administrației publice locale, precum și Hotărârea Curții Constituționale din 24 ianuarie 2014, prin care inițiativa precedentă de plafonare a fost declarată NECONSTITUȚIONALĂ, atât din motive de procedură, cât și de conținut

Argumentul de bază al autorilor se referă la invocarea Cartei Europene a Autonomiei Locale mai ales a prevederii că competențele APL trebuie să fie în „cadrul legii”. Însă prevederile respective de rând cu prevederile constituționale privind APL sunt deja interpretate de Curtea Constituțională, altă interpretare ar fi inadmisibilă, adică: „LEGEA URMEAZĂ SĂ CUPRINDĂ CRITERIILE DE DETERMINARE A TAXELOR LOCALE PRIN DELEGAREA COMPETENȚEI AUTORITĂȚILOR PUBLICE DE A STABILI CUANTUMUL NEMIJLOCIT, REIEȘIND DIN PRINCIPIILE ȘI CRITERIILE STABILITE DE LEGIUITOR.”. În acest sens, reiterăm principale constatări relevante ale Curții și desconsiderate de prezentul proiect de lege:

- ✓ ”Curtea menționează 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.**” (pct. 63). Prezentul proiect de lege, NU identifica sursa de acoperire a pierderilor bugetelor locale. Mai mult, în mod evident și intenționat, autorii proiectului în nota informativă, induc în eroare decidenții și opinia publică, precum că proiectul dat de lege NU ar necesita cheltuieli. Fără a estima pierderile bugetelor locale și valoarea lor. Cum s-a demonstrat în exemplele de mai sus, bugetele locale au pierderi și ele trebuie să fie compensate.
- ✓ ”În același timp, raportând art. 132 și la art. 109 din Constituție, care garantează principiul autonomiei locale, Curtea menționează că LEGEA URMEAZĂ SĂ CUPRINDĂ CRITERIILE DE DETERMINARE A TAXELOR LOCALE PRIN DELEGAREA COMPETENȚEI AUTORITĂȚILOR PUBLICE DE A STABILI CUANTUMUL NEMIJLOCIT, REIEȘIND DIN PRINCIPIILE ȘI CRITERIILE STABILITE DE LEGIUITOR. Or, în modul în care sunt expuse mărimile actualelor taxe, **nu se asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii** de la care acestea urmează a fi încasate. ” (pct. 106). Prin urmare, Înalta Curte, expres a stabilit că în cazul taxelor locale, **NU poate fi vorbă despre PLAFONARE, dar NUMAI despre stabilirea unor criterii/metodologii.** Aceasta anume în scopul de a oferi APL posibilitatea de a respecta principiile echității și echilibrului între diferite categorii de contribuabili și luând în considerație specificul/particularitățile demografice, economice, financiare, geografice etc. ale unităților administrativ-teritoriale respective.
- ✓ ”Curtea reține că, potrivit articolului precitat, procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și **orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.**”(pct.109). Nici aceste prevederi legale NU au fost respectate în cadrul procesului de elaborare a proiectului dat de lege. CALM nu a fost consultat în mod adecvat, în timp util și efectiv, din momentul inițierii proiectului dat de lege. Iar expediere în ultimul moment a proiectului pentru avizare, NU poate fi considerată consultare și nu corespunde sensului art. 4 al Cartei Europene a Autonomiei Locale și Recomandării nr. 328 din 2012 al Congresului Autorităților Locale și regionale al Consiliului Europei.

- ✓ "În contextul celor expuse mai sus, Curtea reține că prevederile supuse controlului constituționalității **au impact asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale și au fost adoptate de către legislativ fără consultarea entităților locale**, fiind astfel încălcat principiul autonomiei locale, consacrat în ordinea constituțională la alin. (1) al art. 109 din Constituție "(pct. 112). Astfel, menționăm, că principiul constituțional al autonomiei locale a fost încălcat sub două aspecte: a) impactul asupra veniturilor bugetelor ocale, fără a le acorda/indica sursa de compensare/acoperire și b) sub aspectul neconsultării, acțiunilor care vizează drepturile și interesele APL. Autorii prezentului proiect, repetând în tocmai aceleași greșeli.
- ✓ "...ținând cont de calitatea specială a destinațiilor amendamentelor contestate, a prerogativelor și obligațiilor de ordin constituțional și legal, a principiilor de organizare și funcționare a acestora, Curtea constată că **modalitatea prin care au fost excluse unele taxe locale și instituite cote maxime, ce pot fi percepute pentru celelalte, a pus autoritățile locale în incapacitate de a-și stabili corespunzător volumul veniturilor și cheltuielilor bugetare și a asigura elaborarea, aprobarea și executarea unor bugete echilibrate, fără deficit bugetar**" (pct. 125)

APL au dreptul exclusiv de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii și dreptul de a stabili și pune în aplicare taxe și impozite locale

În aceeași Hotărâre a Curții nr. 2 din 28.01.2014 a fost stabilit: „**În vederea asigurării unei autonomii efective și funcționale a autorităților administrației publice locale, în care acestea să dispună de dreptul și capacitatea de a reglementa și gestiona în interesul populației locale treburile publice, legiuitorul a prevăzut la articolul 9 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 dreptul acestora de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii și dreptul de a stabili și pune în aplicare taxe și impozite locale**, în condițiile stabilite de lege. **Iar ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului de stat.** Astfel, bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale. Curtea menționează că delimitarea finanțelor publice locale constituie rezultatul autonomizării financiare a autorităților publice locale, creșterii importanței și rolului acestora, fiind legată de descentralizarea bugetară în cadrul sistemului bugetelor publice.” Prin urmare, din aceste constatări ale Curții, rezultă că prin Lege, pot fi stabilite doar condiții și criterii. Însă, Guvernul NU este în drept să stabilească plafoane sau să anuleze taxe locale, fără acceptul APL.

Hotărârea Curții este un întreg, o unitate a considerentelor și dispozitivului.

Un aspect important al cauzei date, reprezintă încercarea autorilor Proiectului dat de lege de a interpreta în mod îngust și unilateral dispozițiile Curții Constituționale din 24 ianuarie 2014. În acest sens menționăm, că respectarea efectului general obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale nu înseamnă doar a da eficiență dispozitivului acestora, ci și, în egală măsură, considerentelor, respectiv interpretării date de Curtea Constituțională textelor Constituției. Or, hotărârea Curții este un întreg, o unitate a considerentelor și dispozitivului. Executarea hotărârii Curții Constituționale trebuie să comporte un dublu efect juridic. În primul rând, aceasta trebuie să reprezinte o garanție pentru protecția dreptului subiectiv al fiecăruia și, în al doilea rând, să devină izvor de drept pentru legiuitor și executiv, jucând rolul unui dirigiuitor în domeniul dezvoltării dreptului. Doar împreună aceste aspecte pot garanta supremația Constituției prin asigurarea constituționalității actelor normative”.

Prin urmare, Proiectul dat de lege afectează grav imaginea Guvernului și reprezintă o încălcarea gravă a recentei Recomandării 436 din 4.04.2019 al Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei și angajamentelor Guvernului de a o respecta și întreprinde acțiuni în vederea consolidării bazei fiscale locale și asigurării unui proces de consultare efectivă a CALM/APL. Prin această inițiativă, Ministerul Finanțelor/Guvernul din contra restrânge capacitatea financiară a bugetelor locale în mod unilateral, abuziv și fără a consulta CALM/APL în modul corespunzător.

Acest document care este unul din cele mai recente și obiective analize a situației democrației locale din Republica Moldova elaborat de experții Consiliului Europei și adoptat la 4 aprilie 2020, și-a exprimat în special îngrijorări privind:

- a) Neimplementarea sistematică de către autoritățile naționale al RM a tuturor angajamentelor și documentelor de politici: Strategia Națională de Descentralizare, Foaia de parcurs pentru punerea în aplicare a recomandării 322 (2012), Recomandările anterioare a Congresului 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018) (5 a);
- b) *Autonomia financiară a autorităților locale foarte limitată*, iar finanțele lor extrem de sărace atât din punct de vedere al proporției veniturilor proprii în bugetele locale, cât și al ponderii veniturilor locale în totalul cheltuielilor din sectorul public. Autoritățile locale depind în mod clar de transferurile de stat și subvenții (5 b);
- c) Atribuirea autorităților locale competențe noi fără ca prevede resurse financiare noi și adecvate (5 d);
- d) Lipsa unor mecanisme de consultare fructuoase și transparente și nici dialog între guvernul central și autoritățile locale fie în probleme financiare, fie în orice alte chestiuni care sunt de interes pentru autoritățile locale (5 j);

În legătura cu ceea ce este menționat mai sus, Congresul solicită/recomandă autorităților din Republica Moldova:

- să revină pe calea descentralizării **prin implementarea corespunzătoare și completă a tuturor recomandărilor precedente ale Congresului: 179/2005, 322/2012 și 411/2018**, precum și prin devoluție competențelor la nivel local și accelerarea procesului de îndeplinire a obiectivelor aprobate în Strategia Națională de descentralizării și în alte politici relevante;
- să aloce suficiente resurse financiare autorităților locale, în conformitate cu principiul conform căruia resursele ar trebui să se potrivească cu competențele;
- să crească capacitatea fiscală a autorităților locale, permițând lor: **să stabilească impozite și taxe locale, să determine rata lor precum și prin clarificarea delimitării terenurilor municipale pentru a permite reevaluarea lor în scopuri fiscale;**
- permite autorităților locale să aibă mai multă libertate de a-și adapta exercitarea competențelor la condițiile locale;
- *să restabilească un proces corect de consultare cu autoritățile locale și dialogul politic, pentru a să ajungă la un acord cu privire la măsurile planificate care ar putea afecta interesele autorităților locale;*

Însă, în pofida tuturor acestor constatări și îngrijorări ale Consiliului Europei, constatăm că prin revenirea la plafonarea și anularea taxelor locale, Ministerul Finanțelor a decis să acționeze contrar acestor recomandări, să-și încalce angajamentele/promisiunile asumate în fața Consiliului Europei și să continue practica discreditării imaginii Guvernului la nivel internațional prin astfel de abordări.

VI. Alte aspecte ale Proiectului și impactul acestuia

1. La Art. VI din Proiect:

1) La pct.23 (art.104 lit. b) din Codul Fiscal) de suplinit în final cu următoarea frază: „serviciul comunal de apă potabilă, canalizare, salubritatea, înverzirea localităților și administrarea fondului locativ public și privat”.

2) La pct.23 (art. 104 lit.c¹) din Codul Fiscal) - modificările propuse vor influența în mod negativ împrumuturile acordate APL pentru investiții și garantate de Guvern.

3) Modificările propuse la pct. 29 al treilea alineat și anume: *la alineatul (14) în propoziția a treia după textul „comercializa,” se introduce textul „dona, transmite prin moștenire sau orice altă formă de dare în posesie sau folosință”* nu pot fi acceptate vor limita acțiunile APL de transmitere în folosință întreprinderilor municipale sau altor forme de organizare pentru prestarea unui serviciu public utilizând un mijloc special primit ca donație, de exemplu: dezăpezire, stingerea incendiilor etc.

4) La pct. 42 textul ”după începutul lucrărilor de construcție” urmează a fi substituit cu textul ”din momentul emiterii autorizației de construire”. Necesitatea introducerii acestei modificări este condiționată de simplificarea procedurii de administrare a procesului de aplicare a impozitului pe aceste imobile. Începutul lucrărilor poate fi determinat doar prin examinarea mai multor documente care nu în toate cazurile există în APL. Autorizația de construire are data emiterii și termenul de valabilitate care se prezumă a fi și data finisării lucrărilor autorizate.

5) Pct.43. Prin introducerea sintagmei „**cu excepția celor care dețin un drept de acces, în conformitate cu Legea nr.28/2016 privind accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelelor publice de comunicații electronice**” La articolul 277 alineatul (1) litera c) după cuvintele „Republicii Moldova” constituie de fapt scutirea agenților economici din sectorul telecomunicațiilor de impozitul pe bunuri imobiliare Modificarea propusă contravine mai multor prevederi a Constituției RM și anume: art. 58 alin (2) din Constituția RM generând o inechitate fiscală între contribuabili. Această modificare atentează de asemenea la principiile autonomiei locale instituind o scutire pentru un impozit local fără a asigura compensarea pierderilor din bugetul de stat. Mai mult ca atât sunt favorizați agenți economici prestatori a unor servicii de telecomunicații în raport cu alte servicii de primă necesitate cum ar fi apă și salitație și altele.

6) Pct. 46 (privind art. 283 din Codul Fiscal): scutiile urmează a fi revizuite prin prisma acordării acestora prin decizia consiliului local sau compensării din bugetul de stat.

7) Excluderea taxelor pentru publicitate și parcaj reprezintă o violare a principiului autonomiei locale inclusiv prin prisma că APL nu dispun de libertatea instituirii altor taxe și impozite locale decât acelea exhaustiv expuse în art.289 din Codul Fiscal. Atât plasarea publicității, cât și amenajarea locurilor de parcare sunt parte componentă a unei funcții de bază a APL - amenajarea teritoriului localităților. Prin urmare reglementarea activității, precum și impunerea taxelor și impozitelor acestor activități reprezintă o competență exclusivă a APL și nu poate fi exclusă fără prezentarea argumentelor și acoperirea pierderilor suportate de bugetele locale.

8) La pct.59-61. Mopedul, scuterul motoreta au o capacitate cilindrică mică și putere de propulsare nominală continuă mică, fapt care determină circulația acestora pe străzile și spațiile amenajate de către APL. Astfel considerăm oportun, ceea ce CALM a iterat de mai multe ori: introducerea acestuia și altor taxe din domeniul rutier drept taxe (impozit) locale la capitolul respectiv al Codului Fiscal.

2. Art. VII din Proiect:

Pct. 1 lit. n) și pct.2 - a se vedea argumentarea de la sbpct.2 a art. VI de mai sus privind faptul că modificările propuse vor influența în mod negativ împrumuturile acordate APL.

3. Art. XI din Proiect:

Propunerea de modificare La articolul 9 alineatul (1) din Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului prin excluderea cuvintele „și sisteme de canalizare” va impulsiona deversările de poluanți prin sistemele de canalizare destabilizând funcționarea normală a sistemelor de epurare a apelor uzate odată cu prejudicierea substanțială a mediului ambiant.
Ar fi o modificare la comandă a marilor poluanți!!!! (MIROSUL DIN CHIȘINĂU)

4. Art. XIX din Proiect

Pct. 3 Legea nr.1569/2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice modificarea, noua redacție a literei d) alineatul (3) a articolului 10 vor limita acțiunile APL de transmitere în folosință întreprinderilor municipale sau altor forme de organizare pentru prestarea unui serviciu public utilizând un mijloc special primit ca donație, de exemplu: deszăpezire, stingerea incendiilor etc.

5. Art. XXIV din Proiect

Modificările propuse la Legea 436 sunt binevenite, dar mecanismul de cooperare intercomunitară nu trebuie să se reducă doar la auditul intern (doar interesul autorului), dar ar trebui lărgit la toate activitățile APL, precum și concretizat.

6. Art. XXXVI din Proiect (privind Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar):

1) Considerăm că sporul pentru combatere a terorismului – 120% din salariile de bază este prea exagerat în comparație cu sporul de 60 % pentru personalul medical. Propunem și pentru medici un spor de 120 % pentru perioada stării de urgență în sănătate publică.

2) Nu este clar de ce în cazul premiului anual se schimbă „anului precedent” pe „în anul de gestiune” (pct. 6 din articol (art. 21¹)? Ar însemna aceasta o tergiversare în acordarea premiului?

3) Se observă discrepanță dintre reglementări, care vor afecta bugetele locale, în cazul în care staționarea va trebui retribuită 100%:

„7. La Capitolul IV se introduce articolul 24¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 24¹. Retribuirea muncii în timpul de staționare

Retribuirea timpului de staționare se efectuează în mărimea salariului de bază a personalului, stabilit la data dispunerii staționării, dar nu mai puțin decât mărimea minimă în sectorul bugetar, prevăzută în art. 27, alin. (2) din prezenta lege.”.

Această modificare este în contradicție cu prevederile din Codul muncii (art. 80¹ alin. (3)):

«Retribuirea timpului de staționare se efectuează în mărimea salariului de bază a personalului» comparativ cu «Retribuirea timpului de staționare produsă din cauze ce nu depind de angajator sau salariat, cu excepția perioadei șomajului tehnic (art. 80), se efectuează în mărime de cel puțin 2/3 din salariul de bază pe unitate de timp stabilit salariatului».

7. Prin urmare, în rezultatul acestui Proiect și în condițiile blocării procesului de descentralizare financiară, majoritatea colectivităților locale din Republica Moldova vor fi lipsite de venituri extrem de importante și limitate în posibilitatea de a se dezvolta. Totodată, va crește dependența politică și financiară a autorităților locale de cele centrale. În special, cei mai mari pierzători vor fi mun. Chișinău și alte orașe reședințe de raion, precum și marea majoritatea a colectivităților locale rurale.

8. Proiectul dat a fost elaborat FĂRĂ o evaluarea obligatorie a impactului financiar asupra bugetelor locale și FĂRĂ a prevedea compensarea obligatorie pierderilor cauzate prin astfel de acte. Astfel, autoritățile locale vor fi puse în situație extrem de dificilă și confruntându-se cu deficit important de surse bugetare în vederea realizării competențelor sale.

9. Prin acest act legislativ, comunitățile locale din Republica Moldova, vor fi lipsite de perspectiva e a se dezvolta, iar cetățenii de servicii și condiții de viață mai bune. Astfel de servicii precum întreținerea și dezvoltarea rețelei drumurilor, amenajare teritoriului, iluminatul stradal, evacuarea gunoiului, întreținerea instituțiilor publice etc. vor fi afectate grav, chiar existând riscul încetării prestării lor cetățenilor. Mai mult ca atât, va fi afectată esențial, capacitatea APL de atragere a investițiilor/proiectelor importante de infrastructură, din cauza imposibilității de a asigura contribuția necesară.

10. Prin acest Proiect se restrânge esențial autonomia locală, fiind micșorat volumul veniturilor proprii care sunt la dispoziția exclusivă a autorităților locale și pe care ele le pot folosi liber în interesul comunităților locale corespunzătoare. În același timp, limitarea volumului și accesului la venituri proprii din taxe locale, accentuează și mai mult verticala puterii și dependența financiară a autorităților locale de către cele centrale. Ceea ce contravine, declarațiilor oficiale și angajamentelor guvernamentale în domeniul descentralizării și autonomiei locale.

11. Plafoanele la taxele locale stabilite prin legea respectivă, în mare măsură, NU iau în considerație diferențele importante după număr de populație, geografice, economice, financiare, sociale etc. existente între diferite comunități locale și agenții economici care activează pe teritoriul lor.

12. Proiectul examinat reprezintă un AMESTECABUZIV din partea autorităților administrației publice centrale în exercițiul autonom al puterii locale, neglijarea totală a standardelor Cărții Europene a Autonomiei Locale privind autonomia financiară locală și ce înseamnă „consultarea efectivă” a autorităților administrației publice locale, precum și suntem în fața încălcării principiului fundamental al dreptului „puterii lucrului judecat” prin încălcări repetate a unor hotărârile anterioare ale Curții Constituționale, cu aceleași obiect.

a) Această inițiativă, merită o atenție sporită din partea organelor procuraturii și judiciare, deoarece este un foarte suspectă și comportă mai multe semne de coruptibilitate din partea autorilor. Deoarece:

- i. aduce prejudicii majore bugetelor locale, FĂRĂ a acorda surse de acoperire;
- ii. nu prezintă nici o estimare, argumentare economico-financiară a efectelor/impactului acestei inițiative, inclusiv a pierderilor bugetelor locale;
- iii. autorii în mod intenționat induc în eroare factorii decizionali și opinia publică, menționând că prezentul Proiect de lege NU necesită cheltuieli suplimentare. Pe când numai analiza sumară a impactului financiar asupra mun. Chișinău și Cahul, scoate în evidență pierderi de milioane de lei.
- iv. Sunt favorizate și avantajate nejustificat, inexplicabil și cu totul disproporțional, un cerc foarte în gust și concret de agenți economici mari. În detrimentul, interesului public și mediului de afaceri mic și mijlociu.

Prin urmare, în baza celor menționate mai sus CALM cere:

- 1. Stoparea Proiectului dat de lege, în partea ce se referă la plafonarea și reducerea taxelor locale, ca fiind contrar intereselor publice, colectivităților locale, principiilor autonomiei locale și constituției;**

2. Corelarea proiectului dat de lege cu Hotărârea Curții Constituționale din 24.01.2014, în partea ce se prevede interzicerea plafonării și stabilirii unor criterii/metodologii;
3. Restabilirea dialogului real și efectiv între Guvern/MinFin și CALM/APL, în conformitate cu standardele Consiliului Europe respective, Carta Europeană a Autonomiei Locale și Recomandarea nr. 436 din 04.04.2019, al CALRCE, inclusiv prin reactivarea Comisiei Paritare la nivel de Guvern și a grupului de lucru CALM - Ministerul Finanțelor;
4. Examinarea de comun acord cu reprezentanții CALM a propunerilor CALM la politica fiscală și vamală pentru anul 2021 menționate mai sus și expediate anterior;
5. Organizarea pe platforma parlamentară a unor discuții cu participarea deputaților, CALM/APL și mediului de afaceri, în cadrul cărora să fie identificate soluții agreate de toate părțile și conforme prevederilor constituționale;
6. Solicitarea avizului Ministerului Justiției și a Direcției juridice a parlamentului, privind compatibilitatea proiectului dat de lege cu prevederile constituționale privind autonomia locală și Hotărârea Curții Constituționale din 28 ianuarie 2014 ([Sesizarea nr.2a/2014](#));
7. Inițierea unei investigații interne (în cadrul Guvernului și MinFin) și din partea organelor de anchetă competente, a circumstanțelor și persoanelor vinovate care au admis/favorizat ca această inițiativă să fie inclusă în proiectul legii date în forma respectivă, în pofida prejudiciului material/financiar considerabil cauzat bugetelor locale cadrului normativ al autonomiei locale și evident contrar unora unor decizii a Curii Constituționale foarte explicite și clare.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Executori: V.Rusu, A. Morcov
Tel. 22-35-09