



## Congresul Autorităților Locale din Moldova

Str. Columna 106A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)  
Tel: 22-35-09, Fax: 21-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr 75 din 20 iulie 2015

**Comisia Parlamentară Economie, Buget și Finanțe**  
**Comisia Parlamentară Protecție socială, familie și sănătate**  
**Comisia Parlamentară Administrație publică, Dezvoltare Regională, Mediu și Schimbări Climatice**

**Spre informare: tuturor autoritățile publice locale  
din Republica Moldova**

### **ADRESARE**

*la proiectul de Lege pentru completarea art. 295 din Codul Fiscal al Republicii Moldova*

#### **1. Considerații generale**

Din start menționez că Congresul Autorităților Locale (CALM) nu a fost informat și consultat nici într-o formă asupra existenței acestui proiect de lege. Nemaivorbind de faptul că NU am participat nici într-o formă la elaborarea lui. Aceasta în pofida faptului că acest proiect se referă și afectează direct marea majoritate a autorităților locale din zona rurală. Astfel, fiind din start încălcate mai multe prevederi legale naționale și internaționale privind consultarea obligatorie a proiectelor de legi ce vizează drepturile și interesele APL.

În pofida acestui fapt, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege pentru completare art. 295 din Codul Fiscal al Republicii Moldova (în continuare Proiect) prin prisma respectării principiilor constituționale, internaționale și legale de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (sau APL), stabilind următoarele.

#### **2. Legislația aplicabilă**

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ 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-XIII din 24 aprilie 1997;
- ❖ Jurisprudența Curții Constituționale în domeniu.

### 3. Constatări și obiectii

Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă de un grup de deputați prin care se modifică art. 295 din Codul fiscal și anume farmaciile ce activează în mediul rural (sate) se scutesc de următoarele taxe locale:

- 1) taxa de plasare (amplasare) a publicității (reclamei), și
- 2) taxa pentru amenajarea teritoriului.

Dacă luăm ca bază chiar media sumelor taxelor locale indicate în Nota informativă la Proiect adică 4300 de lei și înmulțim cu 230 farmacii (menționate în Notă pentru mediul rural) atunci este vorba de pierderi la venituri proprii a bugetelor locale în sumă de 989 000 lei, adică aproximativ 1 mln. lei, ceea ce este semnificativ pentru asemenea unități administrativ teritoriale (cu activități economice nesemnificative).

Conform prevederilor constituționale (art. 109 din Constituția Republicii Moldova) **administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă, inclusiv suportul financiar adecvat.**

Prevederile respective sunt dezvoltate în CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE, semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, și ratificată fără rezerve de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.97. Conform art. 8 din Constituția Republicii Moldova, Republica Moldova se obligă să respecte tratatele la care este parte.

Astfel conform art. 9 din CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE colectivitățile locale **au dreptul** în cadrul politicii economice naționale **la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercitiul competențelor lor.** Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele acordate de Constituție sau de lege. O parte cel puțin din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din redevențele și din impozitele locale pentru care ele au puterea a le fixa rata în limitele legii.

**Sistemele financiare** pe care se sprijină resursele de care dispun colectivitățile locale trebuie **să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite a urmări pe cât posibil în practică evoluția reală a cheltuielilor bugetare de competența lor.** Sprijinul colectivităților locale mai slabe (*cum ar fi localitățile rurale în cazul nostru*) din punct de vedere financiar necesită **punerea în funcțiune de proceduri de repartizare financiară justă** sau de măsuri echivalente destinate a corectea efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare cât și a sarcinilor ce le revin. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de a opta a colectivităților locale în domeniul lor propriu de responsabilitate.

**Conform CARTEI colectivitățile locale trebuie să fie consultate de o manieră apropiată asupra modalităților de atribuire a resurselor redistribuite ce la revin.**

*Aspectele constituționale și internaționale relevante menționate ar urma să fie completate cu prevederile legale în vigoare.*

Legea privind descentralizarea administrativă (art. 3) prevede următoarele principii ale descentralizării administrative:

- *principiul integrității competențelor*, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu

poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

- *principiul corespunderii resurselor cu competențele*, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;
- *principiul dialogului instituțional*, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative. De asemenea art. 8 din Legea menționată prevede că autoritățile administrației publice locale sînt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Art. 12 menționează că APL se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat. Unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor. Autoritățile publice locale dispun de venituri fiscale proprii, stabilite de Legea privind finanțele publice locale, care constituie baza fiscală a unității administrativ-teritoriale. Ele dispun, de asemenea, și de alte venituri proprii stabilite de legea menționată și de alte acte normative. În vederea sporirii capacității financiare, autorităților publice locale li se acordă transferuri cu destinație generală. Modalitățile de calcul a sumei generale a acestor transferuri sînt stabilite de Legea privind finanțele publice locale.

**Legea privind administrația publică locală** (art.3, 9) prevede că, APL beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii. Conform art. 10 alin. (3) din aceeași Lege autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare. De asemenea, conform art.81 finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează în condițiile Legii privind finanțele publice locale, conform principiului autonomiei locale. Autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite, cuantumul cărora este stabilit în conformitate cu Legea finanțelor publice locale. Baza fiscală a autorităților publice locale va fi proporțională competențelor lor proprii prevăzute de Constituție, de prezenta lege și de alte acte legislative. 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. Criteriile de distribuire a suportului financiar acordat de stat unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie obiective și stabilite conform legii; în cazul

Proiectului se observă o discriminare a colectivităților sătești comparativ cu cele orășenești sau municipale.

*Se observă că Proiectul nu ține cont cel puțin de două aspecte principale: 1) consultarea obligatorie a structurilor reprezentative a APL; 2) respectarea autonomiei financiare, a integrității și corespunderii competențelor APL cu resursele, acestea fiind diminuate.*

Cele menționate sunt în concordanță și **cu jurisprudența Curții Constituționale** care menționează că „este insuficientă și incompletă executarea doar a dispozitivului hotărârii Curții Constituționale. 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 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 diriguitor în domeniul dezvoltării dreptului. Doar împreună aceste aspecte pot garanta supremația Constituției prin asigurarea constituționalității actelor normative<sup>1</sup>”.

Conform dispozitivului Hotărârii Curții Constituționale nr. 7 din 13.02.2014 “Pentru controlul constituționalității alineatului (7) al articolului 88 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 și potrivit jurisprudenței sale anterioare, “Curtea reiterează că un element de bază al regimului constituțional îl constituie administrația publică locală. Fiind chemată să soluționeze problemele de interes local, ea joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice” (pct. 103). Exercitând plenipotențiar competențele atribuite conform articolului 72 alin.(3) lit. f) din Constituție, Parlamentul a adoptat Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care la articolul 3 alin.(1) preia principiile constituționale de bază ale administrării publice locale, iar la alineatul (2) definește modul de realizare a principiului autonomiei locale prin autonomia decizională, organizațională, gestionară și financiară” (pct. 107).

Se face referință și la Hotărârea nr.17 din 5 august 2003, unde Curtea a statuat:

“Considerând administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care, în limitele competențelor sale, este autonomă. Autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sînt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.”

De asemenea Curtea reiterează și acceptă principiile generale enumerate de Carta Europeană a Autonomiei Locale care sunt:

“[...]”

2. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile stabilite pentru ele prin Constituție sau lege;

<sup>1</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.1 din 15.01.2015, precum și alte Hotărâri ale Curții.

3. Cel puțin o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, în proporțiile stabilite la nivelul autorităților locale, în limitele legii;

4. Sistemul financiar din care fac parte resursele de care dispun comunitățile locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și dinamică, încât să le permită să urmărească, pe cât este posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor proprii;" (p. 114 – 115).

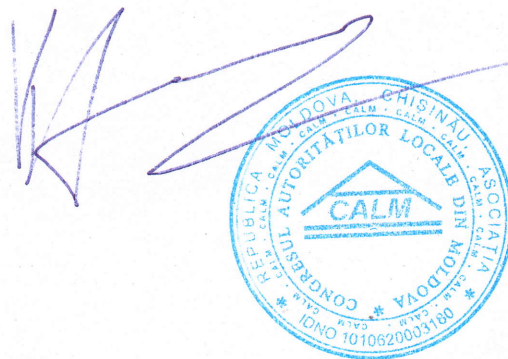
În final Curtea reține că „prevederile supuse controlului constituționalității (*notă*: fost instituit în Codul fiscal dreptul persoanelor fizice de a dispune asupra destinației cotei de 2% din impozitul pe venit din salariu), care **au impact asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale, au fost adoptate de către legislativ fără consultarea entităților locale**, fiind astfel încălcat principiul autonomiei locale, consacrat la art.109 alin.(1) din Constituție.

**În cazul Proiectului examinat, când cu atât mai mult este vorba de venituri proprii (sume din taxe locale) și care aparțin în proporție de 100% APL (nu sunt impozite de stat ca în cazul examinat de Curte), neconstituționalitatea prevederilor acestuia este evidentă.** Deoarece, aceste venituri sunt în competența exclusivă și proprietatea deplină a APL. Iar actele de acest gen (proiectul examinat) reprezintă un amestec grav în competențele APL și o încălcare evidentă a principiilor constituționale și legale ale autonomiei locale. Fiind afectate bugetele locale și implicit, interesele comunităților locale.

**Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul dat contravine tuturor prevederilor legale din domeniul APL și trebuie să fie retras. Totodată, trebuie să fie găsite alte modalități de protejare a mediului de afaceri, prin respectarea principiului proporționalității dintre interesul public (în cazul dat a colectivităților locale) și interesul privat (în cazul dat, a companiilor farmaceutice). Modalități care să nu afecteze bugetele locale rurale, care și așa sunt limitate în resurse.**

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
Director Executiv al CALM



Executor: V. Rusu, expert CALM  
tel. 22 35 09