



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a activității
gospodăriilor țărănești (de fermier)

(nr.367 din 23.11.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către deputatul în Parlament, dl. Bolea Vladimir, 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. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit Notei informative, proiectul de lege are drept scop identificarea soluțiilor optime privind susținerea micului business din agricultură și soluționarea problemei legate de restanțele gospodăriilor țărănești (de fermier) față de bugetul asigurărilor sociale de stat, acumulate de la constituirea gospodăriei țărănești (de fermier) până la 31 decembrie 2021, pentru cazurile când acestea nu au declarat și nu au plătit contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii. În acest context, principalele prevederi ale proiectului de lege constau în:

- anularea datoriilor la plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat în taxă fixă pentru perioadele de până la 1 ianuarie 2022;
- completarea Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale în sensul anulării contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii în taxă fixă, pentru fondatorii gospodăriilor țărănești (de fermier) care nu au realizat venit anual în mărime de peste 2 salarii medii lunare pe economie, prognozate pentru anul respectiv;

- reglementarea procedurii de radiere a gospodăriilor țărănești (de fermier), în cazul în care acestea nu corespund prevederilor art.2 alin.(1) sau art.3 alin.(2) din Legea nr.1353/2000 privind gospodăriile țărănești (de fermier) și a gospodăriilor țărănești inactive.

5. Luând în considerare că potrivit art.10 din Legea nr.489/1999, bugetul asigurărilor sociale de stat se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, menționăm că în conformitate cu art.19 lit.b) din Legea citată, Guvernul asigură durabilitatea programului de guvernare și a altor documente de politici din punct de vedere bugetar-fiscal. Astfel, considerăm că prevederile proiectului de lege, privind anularea datoriilor la plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat și anulării contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii în taxă fixă, pentru fondatorii gospodăriilor țărănești (de fermier) care nu au realizat venit anual în mărime de peste 2 salarii medii lunare pe economie, prognozate pentru anul respectiv, urmează a fi examinate în cadrul Guvernului.

În acest sens, este de observat că Guvernul a prezentat Parlamentului spre examinare proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2022 nr.366 din 22.11.2021, proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 nr.362 din 22.11.2021, cât și proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative nr.365 din 22.11.2021 (politică bugetar-fiscală), sub acest aspect, considerăm necesar corelarea proiectului de lege nr.367/2021 cu proiectele de legi menționate.

6. De menționat că, implementarea proiectului va avea impact financiar asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare. Respectiv, constatăm că Nota informativă anexată la proiect nu conține fundamentarea economico-financiară. Concomitent, menționăm că este necesară respectarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care stabilește 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 sînt acceptate de Guvern”, Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova ale art. 17 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.

7. Atragem atenția că, argumentarea proiectului în contextul Notei informative nu corespunde exigențelor stabilite în Legea nr.100/2017. Suplimentar, precizăm că, alin.(6) al art.47 din Regulamentul Parlamentului, precum și art.34-37 din Legea nr.100/2017, stabilesc expres că proiectul de act normativ se depune spre dezbateră împreună cu expertizele juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen. Atenționăm că, acestea lipsesc. Totodată, menționăm că, aceste expertize pot determina necesitatea adoptării proiectului de lege, evidențiind aspectele pozitive și negative ale acestuia privind asigurarea reformelor, relevanța avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economico-financiare, nepermițând apariția unor reglementări confuze și tălmăciri diferite în implementarea lor.

8. În sensul respectării art. 21 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice și avizării de către autoritățile a

căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. Astfel, considerăm necesar a fi prezentate avizele următoarelor autorități:

a) Casa Națională de Asigurări Sociale, care potrivit art.1 din Legea nr.489/1999 este autoritatea administrativă centrală în subordinea Guvernului, care administrează și gestionează sistemul public de asigurări sociale;

b) Serviciul Fiscal de Stat, care în conformitate cu art.35 din Legea nr.489/1999 efectuează colectarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, controlul corectitudinii calculării și virării lor în termen la bugetul asigurărilor sociale de stat;

c) Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM), luând în considerare că, proiectul de lege vizează autoritățile publice locale, iar în temeiul art.109 alin.(1) din Constituție, art.3 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și constatările Curții Constituționale cuprinse în mai multe hotărâri ale sale, 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. În pofida acestor rigori juridice, relevăm asupra necesității consultării autorităților administrației publice locale pe problemele ce țin activitatea lor în sensul modificărilor ce se propun a fi efectuate prin proiectul de lege supus avizării.

9. Deoarece, proiectul de lege vizează și are impact asupra activității de întreprinzător, menționăm că în conformitate art.3 alin.(3) din Codul Fiscal, la elaborarea proiectelor de acte legislative și normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, Guvernul întocmește actul de analiză a impactului de reglementare, iar în cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare.

10. Cu referire la prevederile Art.I din proiect, atenționăm că potrivit art.6 alin.(2) din Legea cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012 ajutorul de stat poate fi acordat în orice formă, inclusiv prin anulare de datorii; scutiri și/sau reduceri la plata impozitelor, a taxelor și a altor plăți obligatorii.

Iar art.8 din aceeași lege reglementează procedura de notificare obligatorie și autorizare a ajutorului de stat, stabilind că un ajutor de stat nou nu poate fi acordat atâta timp cât Consiliul Concurenței nu ia o decizie de autorizare sau cât timp ajutorul nu este considerat a fi autorizat în condițiile acestei legi.

Astfel, se impune necesitatea respectării prevederilor art.34 din Legea concurenței potrivit căreia, Consiliul Concurenței conlucrează cu autoritățile publice în vederea realizării prevederilor legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității, în limitele competenței sale. Autoritățile administrației publice transmit Consiliului Concurenței spre avizare proiectele de acte legislative și normative care au sau pot avea impact anticoncurențial.

11. Sub aspect conceptual, considerăm că proiectul de lege supus avizării în redacția propusă reprezintă o versiune inițială a unui proiect de act normativ, care urmează a fi revăzut și concretizat. Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a

relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului (potrivit art.28, și 29 din Legea nr.100/2017).

Din informațiile prezentate în Nota informativă la proiect, constatăm că gospodăriile țărănești (de fermier) au datorii față de toate componentele bugetului public național, formate în perioada anilor 2018-2020, care necesită a fi luate în considerare, oferind soluții juridice oportune pentru neadmiterea acumulării acestora pentru viitor prin calcularea majorărilor de întârziere (amenzi și penalități).

Totodată, urmează a fi prevăzute norme de reglementare cu caracter permanent, care ar permite posibilitatea de radiere a gospodăriilor țărănești (de fermier) inactive în viitor, fără adoptarea unor acte normative speciale.

Problema abordată urmează a fi examinată sub aspectul adoptării unei legi speciale privind anularea datoriilor gospodăriile țărănești (de fermier) la bugetul public național acumulate pentru o perioadă de timp determinată, și a unei legi de modificare a unor acte normative privind reglementarea procedurii de radiere a gospodăriilor țărănești (de fermier) inactive.

II. Observații de conținut și tehnico-legislative

1. **Art.I** din proiectul de lege prevede anularea unor datorii, inclusiv majorări de întârziere (penalitățile) și amenzil la bugetul de asigurări sociale, ale gospodăriilor țărănești (de fermier) calculate și neachitate până la 1 ianuarie 2022, *prin derogare de la Legile bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anii 2014-2018.*

Analizând conținutul proiectului de lege considerăm că, prevederile art.I nu sunt bine definite și urmează a fi reexamine. În acest sens este necesară examinarea suplimentară a problemei abordate de autor, precum și a soluției legislative propuse.

Sub aspect procedural menționăm că, potrivit art.23 alin.(1) din Legea nr.1353/2000, membrii și angajații gospodăriei țărănești sînt pasibili de asigurare socială și de asistență socială de stat în conformitate cu legislația. Astfel, în conformitate cu art.4 pct.4 lit.b) din Legea nr.489/1999, persoana care desfășoară activitate agricolă în cadrul gospodăriei țărănești este asigurată obligatoriu prin efectul legii. Art.28 alin.(1) din Legea nr.489/1999 stabilește că, neplata contribuției de asigurări sociale la termenele stabilite atrage după sine majorări calculate pentru fiecare zi de întârziere, pînă la data plății sumei datorate, inclusiv, iar alin.(2) prevede că cuantumul majorărilor de întârziere prevăzute la alin.(1) se stabilește prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul respectiv.

În acest sens menționăm că, art.129 din Codul fiscal definește noțiunea de "*obligație fiscală*" ca fiind obligație a contribuabilului de a plăti la buget o anumită sumă ca impozit, taxă, prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii stabilite în cotă procentuală, majorare de întârziere (penalitate) și/sau amendă. Subsecvent, art.170 din Codul Fiscal prevede că, stingerea obligației fiscale se face prin: achitare, *anulare*, prescripție, scădere, compensare sau executare silită. Iar, art.172 din Codul fiscal reglementează procedura de anulare a obligației fiscale, stabilind următoarele:

”(1) Stingerea obligației fiscale, inclusiv a restanțelor, prin anulare se efectuează prin **acte cu caracter general sau individual, adoptate conform legislației.**

(2) Stingerea obligației fiscale, inclusiv a restanțelor, prin anulare se efectuează prin actele organelor de drept și judiciare privind radierea din Registrul fiscal de stat, în mod obligatoriu definitive și irevocabile, adoptate conform legislației.

(3) Se supun anulării, conform situației din data de 31 decembrie a fiecărui an fiscal de gestiune, restanțele unui contribuabil (persoană fizică sau juridică), în cuantum de până la 10 lei în total, înregistrate în sistemul informațional. Determinarea și stingerea prin anulare a cuantumului respectiv al restanțelor în sistemul informațional se efectuează individual de către organele abilitate cu atribuții de administrare fiscală, menționate la art.131 alin.(1) din prezentul cod.”

Prin urmare, constatăm lipsa de concordanță dintre reglementările proiectului de lege cu prevederile legislației în vigoare în partea ce ține de procedura de anulare a obligațiilor fiscale. În ansamblul normelor vizate, atenționăm asupra necesității de respectare a prevederilor *legislației fiscale* care expres prevede procedura de stingere a obligațiilor fiscale prin anulare.

În această ordine de idei, art.I din proiectul de lege urmează a fi reexaminat în sensul stabilirii procedurii de stingere a obligațiilor fiscale a gospodăriilor țărănești (de fermier) prin anulare, cu stabilirea reglementărilor clare privind modul de radiere din Registrul fiscal de stat a contribuabililor și a anulării obligațiilor fiscale respective, dar și a modificărilor de rigoare în sistemele automate de calcul și evidență a plătitorilor de contribuții la bugetul asigurărilor sociale de stat, ținute de CNAS.

2. Art.II din proiectul de lege propune norme juridice privind procedura de radiere de către primăriile unităților administrative-teritoriale a gospodăriilor țărănești care nu corespund prevederilor Legii nr.1353/2000, cât și a gospodăriilor țărănești inactive, prin **derogare** de la prevederile art.27 alin.(2) lit.a) din Legea nr.1353/2000.

Este de notat faptul că, art.27 din Legea nr.1353/2000 stabilește *procedura de lichidare a gospodăriilor țărănești*. Totodată, menționăm că Legea nr.1353/2000 nu conține prevederi care să reglementeze procedura de radiere. În temeiul celor enunțate considerăm că, derogarea de la art.27 alin.(2) lit.a) din Legea nr.1353/2000 este defectuoasă și nu se încadrează în conținutul proiectului de lege.

În scopul reglementării normative a prevederilor art.II, considerăm oportun completarea capitolului VIII din Legea nr.1353/2000 cu norme generale care vor reglementa procedura de radiere a gospodăriilor țărănești. Totodată, Legea nr.1353/2000 urmează a fi completată cu noțiunea „*gospodărie țărănească (de fermier) inactivă*”, iar prevederile privind radierea acestora din Registrul gospodăriilor țărănești (de fermier) vor fi incluse în capitolul VIII. În acest context, denumirea capitolului VIII „*Reorganizarea și lichidarea*” se va substitui cu denumirea „*Reorganizarea, lichidarea și radierea*”.

În ceea ce privește normele care vor reglementa detaliat *procedura de radiere a gospodăriilor țărănești (de fermier)* acestea urmează a fi incluse în Hotărârea Guvernului nr.977/2001 privind înregistrarea gospodăriilor țărănești (de fermier).

În temeiul celor enunțate, sugerăm autorului proiectului de lege reevaluarea conținutului art.II, în sensul determinării locului amplasării prevederilor acestuia.

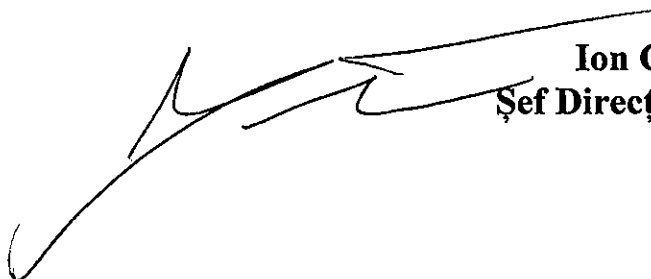
3. La **Art.III**, pct.1, se propune completarea Legii nr.489/1999, astfel încât ca **fondatorii gospodăriilor țărănești (de fermier)**, care realizează un venit anual total din activitatea gospodăriilor țărănești de peste 2 salarii medii lunare pe economie, prognozate pentru anul respectiv să prezinte Serviciului Fiscal de Stat declarația privind calcularea și utilizarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și declarația privind evidența nominală a asiguraților, pe suport de hîrtie sau utilizînd metode automatizate de raportare electronică cu aplicarea semnăturii digitale.

În acest context menționăm că, potrivit alin.(2) al art.2 din Legea nr.1353/2000, care stabilește că *gospodăria țărănească se poate constitui și dintr-o singură persoană fizică*, deducem că acea persoană fizică este **fondatorul (membrul)** gospodăriei țărănești. Reieșind din cele expuse, în sensul eliminării neclarităților ce pot apărea în practică, recomandăm completarea pct.1 al art.III din proiect, cu concretizarea faptului că *fondatorul gospodăriei țărănești este și membru al acesteia*.

4. Cu titlu de informare menționăm că, subiectul gospodăriilor țărănești (de fermieri) și situația din acest sector a constituit obiectul de reglementare a proiectelor de legi din legislatura precedentă. Astfel, în Parlament a fost înregistrat proiectul de lege nr.517 din 16.12.2020 privind suspendarea obligațiilor fiscale calculate și a procedurilor de executare silită în privința gospodăriilor țărănești de fermier inactive, care a fost declarat nul prin dispoziția Președintelui Parlamentului nr.6 din 10.08.2021). De asemenea, a fost înregistrat amendamentul VB nr.03/41 din 10.12.2020 la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative nr.475 din 01.12.2020 (Politica bugetar-fiscală), care la fel prevedea suspendarea obligațiilor fiscale calculate sub forma de prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii.

Întrucât proiectele de legi înregistrate anterior și proiectul de lege supus examinării propun diferite soluții în privința anulării datoriilor la plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat și radierii gospodăriilor țărănești inactive din Registrul gospodăriilor țărănești (de fermier), considerăm oportun efectuarea unui studiu amplu cu implicarea factorilor de decizie, care ar identifica soluții optime de remediere a situației create în sectorul agricol.

Reieșind din cele expuse, recomandăm autorului reevaluarea proiectului dat, cu luarea în considerare a obiecțiilor invocate în aviz.


Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex. A. Suruceanu
tel. 820-559