



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. 138 din 12 noiembrie 2015

Către: **PARLAMENTULUI REPUBLICII
MOLDOVA**
(COMISIILOR PARLAMENTARE DE
SPECIALITATE)
GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA
(STRUCTURILE RESPONSABILILE ALE
CANCELARIEI DE STAT)

ADRESARE

Privind proiectul de Lege pentru modificare și completarea unor acte legislative (privind facilitățile la taxa de aplicare a simbolicii locale pentru obiectele declarate patrimoniu cultural național al RM (Combinatul de Vinuri „Cricova”, Combinatul de Vinuri de Calitate „Mileștii Mici”, etc.)

1. Considerații generale

În rezultatul adresării pentru consultare și asistență din partea unor autorități ale administrației publice locale interesate, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege pentru modificare și completarea unor acte legislative (facilități la taxa de aplicare a simbolicii locale unor obiecte declarate patrimoniu cultural național al RM (Combinatul de Vinuri „Cricova”, Combinatul de Vinuri de Calitate „Mileștii Mici”) – în continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor constituționale, internaționale și legale de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (sau APL) și atragem atenție la următoarele aspecte care sunt cruciale pentru crearea unei autonomii locale și descentralizări reale.

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;
- ❖ Lege cu privire la declararea complexului "Combinatul de Vinuri "Cricova" – S.A." drept obiect al patrimoniului cultural-național al Republicii Moldova, nr. 322-XV din 18.07.2003;

- ❖ Lege cu privire la acordarea statutului de obiectiv al patrimoniului cultural - național al Republicii Moldova bunurilor Întreprinderii de Stat “Combinatul de Vinuri de Calitate “Mileștii Mici””, nr. 199-XVI din 28.07.2005;
- ❖ Legea concurenței, nr. 183 din 11.07.2012;
- ❖ Jurisprudența Curții Constituționale în domeniu.

3. Constatări și obiecții

Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă de un grup de deputați prin care se propune scutirea SA „Combinatul de Vinuri „Cricova” și ÎS „Combinatul de Vinuri de Calitate „Mileștii Mici” de plata taxei pentru aplicarea simbolicii locale pe produsele acestora.

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. Iar 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 stabilite 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 corecta 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.

De asemenea conform art. 58 (2) din Constituția RM „sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale”, iar conform art. 126 (2) lit. b) din Constituție „statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție”.

În cazul dat se observă o discriminare a celorlalți agenți economici, care activează în condiții similare, inclusiv se încalcă principiul constituțional al așezării juste a sarcinilor fiscale sau conform art. 6 (7) lit. c) din Codul fiscal principiul „echității fiscale – tratare egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale”.

Aspectele 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 (taxele locale după cum rezultă și din denumire reprezintă competențe exclusive a autorităților administrației publice locale);

principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sânt 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 sânt legate de procesul descentralizării administrative.

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 al sumei generale a acestor transferuri sânt stabilite de Legea privind finanțele publice locale.

Legea privind administrația publică locală (art. 3, 9) prevăd 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, ceea ce în cazul Proiectului se observă o discriminare a unor colectivități locale, care au obiecte declarate patrimoniu cultural național al RM.

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

Cele menționate sunt în concordanță și cu **jurisprudența Curții Constituționale a RM** 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 normative¹.

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 sânt 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:

¹ Hotărârile Curții Constituționale nr. 2 din 28.01.2014, nr.1 din 15.01.2015, precum și alte Hotărâri ale Curții.

“[...]

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

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.

Prin Hotărârea Curții nr. 2 din 28.01.2014 pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale (Sesizarea nr.2a/2014) se spune că „raportând art.132 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, reiesind 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 contribuabili** de la care acestea urmează a fi încasate. Totodată, Curtea reține că articolul 4 alin.(6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că **autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate**, pe cât e posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor **pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct**. Curtea reține că, ..., 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**. La fel, Curtea atestă unitatea reglementărilor legislative în respectivul domeniu și în Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, care instituie imperativul consultării autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor și actelor normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale. 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 (p. 106-112 din Hotărârea Curții).

Curtea reține că rolul și modul de îndeplinire a prevederilor bugetare locale depind în mare măsură de relațiile existente între acestea și bugetul central, deoarece fluxurile bănești și financiare, precum și modalitatea de echilibrare a acestora prin alocațiile primite de la bugetul de stat fac să apară o serie de variabile care influențează activitatea economică și financiară în plan local Curtea reține că, în afară de alocațiile de la bugetul de stat, bugetele locale se formează din veniturile proprii, în care se includ **taxele locale** aplicate conform Codului fiscal. (p.116, 119 din Hotărârea Curții).

Astfel, ținând cont de calitatea specială a destinatarilor 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** (p. 125).

Astfel în cazul Proiectului examinat de asemenea este vorba de diminuarea unor venituri proprii (sume din taxe locale) a unor APL (prin acordarea unilaterală a facilităților fiscale), neconstituționalitatea prevederilor acestuia fiind evidentă. Dacă conform prevederilor și interpretărilor constituționale stabilirea taxelor locale este prerogativa APL, atunci, fără echivoc, stabilirea unor mecanisme adiționale (adică a facilităților fiscale), tot ar urma să fie competența APL. Plus la acesta consultarea APL în așa aspecte sensibile ar urma să poarte calitatea de avizare conformă (obligatorie), adică nu facultativă sau de recomandare (cum se procedează deseori de autoritățile centrale).

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul dat contravine principiilor constituționale a autonomiei locale și trebuie să fie retras. Totodată, urmează ca să fie găsite alte modalități de respectare a principiului proporționalității dintre interesul public (în cazul dat a unor colectivități locale) și interesul privat (a companiilor ce au obiecte declarate patrimoniu cultural național al RM), fără ca să fie afectate drepturile și interesele legitime ale comunităților locale.

Cu respect,
Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



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