



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. 59 din 23.03.2020

Dlui Ion CHICU,
Prim-ministru al Republicii Moldova,
Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova,
Dlui Sergiu PUȘCUȚĂ
Procurorul General Republicii Moldova
Dlui Alexandr STOIANOGLO
Copie:
Parlamentul Republicii Moldova
Deputaților Parlamentului Republicii Moldova
Consiliului Europei
Partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova
Tuturor APL

Adresare/Aviz

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

I. Aspecte introductive

Prezentul proiect prevede stabilirea plafoanelor maxime la taxele locale; excluderea mai multor taxe locale; unificarea noțiunilor de impozite și taxe locale; precum și un grad de îndatorare mai mare (25%) doar pentru Mun. Chișinău și mun. Bălți, în caz de accesare a împrumuturilor/creditelor pentru investiții.

Prevederile acestui proiect de lege ce vizează drepturile și interesele colectivităților locale, ridică semne mari de întrebare privind compatibilitatea lor cu principiile constituționale și legale ale autonomiei locale, angajamentele Republicii Moldova pe plan internațional și interesele publice și vitale ale colectivităților locale pe termen scurt, mediu și lung.

Totodată, modul în care a fost elaborat acest proiect, prejudiciul posibil cauzat bugetelor locale și cercurile economice concrete favorizate, în detrimentul interesului public, trebuie să constituie un subiect al investigațiilor din partea conducerii țării și a organelor de anchetă. Nemaivorbind de prejudicierea gravă a imaginii statului pe plan internațional și în raport cu partenerii de dezvoltare.

CALM a analizat contextul și prevederile Proiectului în cauză prin prisma principiilor constituționale de organizare și funcționare a APL, precum și respectării drepturilor și intereselor legale ale colectivităților locale, stabilind 3 aspecte principale care vizează direct APL și care urmează a fi examinate:

- 1) Stabilirea unor plafoane maxime
- 2) Anularea unor taxe locale
- 3) Creșterea gradului de îndatorare doar pentru Mun. Chișinău și Mun. Bălți

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;
- ❖ 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 Moldova
- ❖ 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 (plafonarea și eliminarea unor taxe locale)

1. **Atragem atenție asupra contextul în care a apărut această inițiativă și de care încearcă să se folosească autorii ei reali: criza pandemică, implicarea totală a autorităților publice locale în administrarea acestei crize, punerea pe umerii APL a mai multor servicii și lipsei cronice de resurse umane și materiale/financiare la bugetele locale.** De asemenea, atragem atenție asupra faptului că în ultimii ani, pe umerii APL au avut loc mai multe reforme care au avut impact negativ asupra bugetelor locale, fără ca măsurile de compensare să fie suficiente și corespunzătoare (reforma impozitului pe venit, salarizarea etc.). Plus la toate acestea, trebuie de menționat că pe parcursul ultimilor decenii, Guvernul și Parlamentul au adoptat un șir de măsuri în rezultatul cărora în mod unilateral au fost acordate scutiri la diferite taxe, impozite și plăți în exclusivitate LOCALE pentru diverse categorii de populație și agenți economici, FĂRĂ ca APL să le fie acordate surse și/sau compensările corespunzătoare. Inclusiv, în acest sens fiind favorizați agenți economici mari și prosperi din diverse domenii(energie, gaz, telecomunicații etc.). Mai mult ca atât, pe parcursul ultimilor ani, bugetele locale/sistemul financiar al APL s-a confruntat în permanență cu tentative de reducere a bazei fiscale/de venituri locale din partea unor cercuri de afaceri: de ex. plafonarea și/sau anularea taxelor locale din 2013, declarata neconstituțională.
2. **Prevederile acestui proiect, în partea ce se referă a stabilirea plafoanelor maxime și anularea unor taxe locale, contravin flagrant interesului public. În rezultatul acestui act și în condițiile blocării totale a procesului de descentralizare financiară, majoritatea colectivităților locale din Republica Moldova vor fi lipsite pe termen mediu și lung, de venituri extrem de importante și limitate în posibilitatea de a se dezvolta și face față multiplelor competente/sarcini puse pe umerii APL, inclusiv în domeniul unor crize în care se află în prezent Republica Moldova.** Totodată, va crește dependența politică și financiară a autorităților locale de cele centrale. În special, cei mai mari pierzători vor fi mun. Chișinău, Bălți și alte municipii și orașe reședințe de raion, precum și marea majoritatea a colectivităților locale rurale bugetele cărora vor fi afectate pe termen scurt și/sau lung.
3. **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 a sa.** Fiind încălcate toate actele normative fundamentale naționale și internaționale în vigoare. Acest proiect a fost expediat de către autori (Ministerul Finanțelor) către CALM în seara zilei, de 17 martie 2020 cu cerința de a prezenta opinia până pe data de 20 martie 2020. Ceea ce dovedește caracterul abuziv, nereserios 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 800 de unități administrativ-teritoriale. 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 vina cu opinii și reacții. Această procedură necesită 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 Ministerul Finanțelor este evident, că această instituție, în realitate urmărește cu toate alte scopuri și NU este interesată în cunoașterea opiniei APL/CALM.

4. **Acest proiect a fost elaborat fără a ține cont de propunerile remise în adresa executivului de către CALM, unica structură asociativă reprezentativă a APL din Republica Moldova, fiind încălcate o serie de acte normative fundamentale naționale și internaționale în vigoare.** Din întregul pachet de propuneri înaintate de CALM în vederea consolidării autonomiei și realizării de către Guvern a angajamentelor sale internaționale, nici una NU a fost luată în considerație. Prin urmare, procesul anual de elaborare a politicii fiscale și vamale este lipsit de credibilitate și transformat de instituția de resort într-un spectacol fără sens, iar așa zisa consultare – într-o simplă formalitate lipsită de relevanță practică.
5. **Prin acest proiect de lege, în realitate, anumite cercuri de interese financiare (obscure), în complicitate și cu susținerea directă a Ministerului Finanțelor, 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.
6. **Ministerul Finanțelor pur și simplu a neglijat flagrant și în mod repetat prevederile constituționale** privind autonomia locală, precum și decizia Curții Constituționale din 24 ianuarie 2014 prin care o inițiativă similară a Parlamentului, 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. Un comportament absolut inexplicabil și inadmisibil de favoritism pentru o instituție publice de așa rang. Totodată, comparativ cu situația din 2014 când a mai existat o astfel de tentativă, se constată o degradare completă a situației. Dacă atunci, aceleași cercuri economice lobbiste au acționat prin intermediul unor parlamentari, acum se acționează în mod deschis și cu totul obraznic, prin intermediul Ministerului Finanțelor. Instituție care în mod normal ar trebuie să protejeze interesul public, însă cum vedem se plasează pe partea cu totul opusă interesului public.
8. **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 argumente, 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.
9. **Acest PROIECT, contravine în totalitate cadrului constituțional/legal național și tuturor angajamentelor asumate de către Republica Moldova în fața Consiliului European.** Prin astfel de acte, modul și inconsecvența în care ele sunt adoptate este știrbită esențial imaginea instituțiilor statului cât în fața autorităților locale și opiniei publice naționale, atât și în fața celei internaționale. În loc de acțiuni concrete și efective promise în domeniul descentralizării, are loc un proces invers de limitare a autonomiei locale și încălcare continuă a drepturilor și intereselor comunităților locale din Republica Moldova.
10. **Proiectul dat, reprezintă o inconsecvență periculoasă a Guvernului/Ministerului Finanțelor, care doar 5 luni în urmă a declarat prin vocea Prim-Vicepremierului, Ministru al Finanțelor și Ministrului de Externe al Republicii Moldova, atașamentul său față de respectarea recomandărilor Consiliului European în domeniul democrației locale.** Una din recomandările și angajamentele principale fiind consolidarea și creșterea bazei fiscale locale. În realitate, prin această acțiune Ministerul Finanțelor și Guvernul urmăresc REDUCEREA bazei fiscale locale.

CALM regretă astfel de abordări din partea Ministerului Finanțelor și solicită conducerii statului 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. De asemenea, în anexă, vom prezenta și câteva opinii a unor APL-uri în calitate de studii de caz care vor ilustra în cel mai bun mod efectele unor astfel de proiecte/inițiative nefaste, neconsultate și abuzive, asupra interesului public și bugetelor locale.

IV. Obiecții de ordin economic și financiar

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

Din contra, această inițiativă afectează grav cât, interesele colectivităților locale, atât și a majorității agenților economici de la nivel local. Analiza situației din domeniul dat denotă că argumentele Ministerului Finanțelor 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 (la această categorie de venituri fiscale Ministerul Finanțelor propune aplicarea unor mărimi maxime ale taxelor) reprezintă doar un 1% din veniturile fiscale ale BPN. Iar din totalul acestor taxe 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 există 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 tot 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 cercuri de interese economice foarte înguste și concrete, 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 a 5 taxe: 1. Taxa organizare licitații 2. Taxa plasare a publicității 3. Taxa balneară 4. Taxa pentru parcaj 5. Taxa posesori de câini. Excluderea acestor taxe va diminua veniturile la bugetele locale. Astfel, de exemplu:

- Taxă de organizare a licitațiilor și loteriilor pe teritoriul APL- pentru bugetul mun. Chișinău veniturile s-ar micșora cu circa 1,85 mln. lei. Cel mai mare plătitor fiind - „LOTERIA NATIONALĂ A MOLDOVEI” S.A.:

- 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.

- Taxa balneară – există anumite localități și ar afecta veniturile acestor localități.

De exemplu taxa balneară, din bugetul total poate și nu reprezintă o pondere esențială, dar având în vedere că această taxă se aplică doar în câteva localități, ea este una semnificativă pentru acestea. Astfel taxa balneară pentru mun. Cahul reprezintă 2,0 mln. lei, adică o sumă foarte impunătoare.

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 imediate la bugetele unor APL și pe termen mediu și lung, la majoritatea bugetelor locale.

De exemplu, estimativ, pornind de la cotele actuale din mun. Chișinău, în bugetul municipal nu vor fi încasate cca 5 mln lei. Dar totodată aceasta plafonare nu va permite revizuirea în viitor, deoarece la marea majoritate este deja la limita cotelor concrete din mun. Chișinău

Totodată, în mun. Cahul, aceleași pierderi la bugetul local le va avea din diminuarea taxei pentru amenajarea teritoriului, adică 1968,0 mii lei respectiv, și circa 500 mii lei de la plafonarea taxei pentru amplasarea unităților comerciale/și de prestări servicii.

Totodată, pierderile provocate de acțiunea de plafonare nu pot fi acoperite din contul celorlalte taxe, fără a fi afectate interesele micilor antreprenori. În primul rând dacă analizăm pe fiecare taxă separat, majorarea taxelor pentru aceste activități concrete ar provoca o presiune financiară enormă pentru agenții economici respectivi sau cetățeni. De exemplu, în mun. Cahul taxa de parcare generează venituri bugetare în mărime anuală de 28,0 mii lei, taxa de piață – 741,7 mii lei, taxa pentru amplasarea dispozitivelor publicitare – 600,0 mii lei, taxa pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători – 381,8 mii lei. Total, veniturile din aplicarea acestor taxe constituie 1751,5 mii lei, în timp ce pierderile pentru buget din aplicarea măsurilor de plafonare, prevăzute de actualul proiect, sunt de 4,5 mln lei. Pentru compensarea pierderilor ratate ar însemna majorarea celorlalte taxe de 2,6 ori. 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!

4.4. Plafonarea taxelor locale prejudiciază pe termen mediu și mare baza fiscală locală și afectează stabilitatea economică locală. Ea favorizează agenții economici mari și/sau monopolști 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 Europei*. Este măsură ce favorizează unele genuri de activitate (balnear de exemplu, sunt doar câteva întreprinderi în toată țara), care de altfel au cifrele de afaceri foarte mari, în detrimentul agenților economici mai mici și mijlocii, care au rezultate financiare modeste.

- De exemplu dacă revenim la mun. Cahul piața municipală are un profit net pentru anul 2019 de 150 mii lei, taxa de piață fiind calculată și achitată în bugetul local pentru anul 2019 în mărime de 534,4 mii lei, în timp ce taxa pentru amenajarea teritoriului a fost 8 mii lei. Dacă analizăm apare întrebarea care este logica de majorare a taxei de piață și micșorarea taxei pentru amenajarea teritoriului. Majorarea taxei de piață ar provoca și pierderi la aceste întreprinderi. - 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 7 ori față de cele aplicate 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 competența exclusivă a APL și Ministerul Finanțelor sau Parlamentul nu este în drept să se amestece în această competență exclusivă a APL.

4.5. Argumentul invocat precum că mediul de afaceri este supus presiunilor din partea APL contravine realităților, fiind unul scos din context, speculativ și selectiv. Referitor la argumentul că APL stabilesc taxe nejustificat de mari, este unul neîntemeiat și neargumentat. APL aplică taxele reieșind din specificul fiecărei activități, contribuțiile acestora la buget și alte aspecte. Nu pot fi generalizate criteriile pe întreg teritoriul țării, neținând cont de alte particularități, activități rurale sau urbane, resursele naturale și umane, cerere și ofertă, zonă industrial 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 societății, mai ales că la aprobarea cotelor impozitelor și taxelor locale APL organizează consultări, audieri publice și alte întruniri cu actorii respectivi. 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 dezvoltare a localității, dar nu numai (chiar și de încredere și colaborare). Totuși, chiar și la acest capitol, în cazul în care se atestă că există deficiențe Ministerul Finanțelor poate veni cu propuneri de fixare la nivel de lege a unei metodologii de stabilire a taxelor astfel ca presiunea fiscală să fie distribuită echitabil pe actorii vizați.

4.6. Proiectul dat de lege, încalcă grav principiile echității și echilibrului, în pofida declarațiilor.

Deoarece, prin plafoanele propuse la taxele locale, nu se asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii de la care acestea urmează a fi încasate. În rezultatul 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 precum deținătorii de stații PECO, jocurile de noroc, deținătorii de piețe angro, supermarketuri și mall-urile 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 și sute de ori mai mari!

4.7 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.

În nota informativă la proiect lipsește analiza impactului financiar la nivel de țară pe termen, scurt, mediu și lung asupra bugetelor locale, urmare implementării a acestei inițiative. La această etapă ministerul de profil ar fi trebuit să fie preocupat de promovarea de politici și nu de promovarea intereselor unor antreprenori avuți. Este imperativ necesară la această etapă elaborarea unui registru al taxelor locale și, de comun cu alte autorități să fie analizată activitatea antreprenorială la nivel local și a modului în care s-a dezvoltat mediul de afaceri în ultimii ani, în vederea identificării impedimentelor și a măsurilor de contracarare a acestora. Cu regret constatăm că urmare unor modificări neinsperate din anul 2013 la Legea privind finanțele publice locale care au deconectat autoritățile publice locale de la politicile de dezvoltare a mediului antreprenorial locale, politica promovată de ministerul de profil urmărește în continuare ruina oricărei inițiative de revigorare economică la nivel local, implicat în mediul rural al țării.

4.8 Prin acest proiect APL/comunitățile locale din Republica Moldova, politicile economice locale și de dezvoltare vor fi lipsite de orice perspectiva și dependente în totalitate de cele de la centru. Astfel, fiind redusă esențial capacitatea APL de a contribui și adapta realitățile și specificul teritoriilor administrare în vederea dezvoltării economice a localităților respective. De asemenea, va fi afectată esențial, capacitatea APL de atragere a investițiilor/proiectelor importante de infrastructură, din cauza imposibilității de a asigura contribuția necesară. Astfel de servicii precum întreținerea și dezvoltarea rețelei drumurilor, amenajare teritoriului, iluminatul stradal, evacuarea gunoaiului, întreținerea instituțiilor publice etc. vor fi afectate grav, chiar existând riscul perturbării prestării lor.

V. Obiecții de ordin juridic și de drept

5.1 Proiectul dat de lege a fost adoptat contrar tuturor normelor naționale și internaționale privind consultarea CALM/APL. A fost elaborat în mod netransparent, discriminatoriu și selectiv (cu implicare doar a asociațiilor de business) și fără a lua în considerație pachetul de propuneri la politica bugetară și fiscală pentru anul 2021, elaborată de CALM și înaintată Guvernului/MinFin în condițiile și termenele legale. Astfel fiind încălcate sensul și prevederile exprese ale cadrului normativ internațional și național în vioare: Constituția, Carta Europeană a Autonomiei Locale,

Legea nr.436/2016 privind APL, Legea nr. 435 privind descentralizarea administrativă, Legea finanțatelor publice locale.

5.1. **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.** În acest sens, menționăm 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 quantumul 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 vorba 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 pre citat, 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 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** " (pct. 125)

5.2. 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 ai 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.

5.3. 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 diriguitor în domeniul dezvoltării dreptului. Doar împreună aceste aspecte pot garanta supremația Constituției prin asigurarea constituționalității actelor normative”.

De asemenea, în Hotărârea Curții Constituționale din 6 noiembrie 1995 "Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală", Curtea a relevat că principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia, autonomia locală, constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială – raioane, orașe (municipii), sate (comune), având caracterul persoanei de drept public cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestor persoane de drept public, descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea.

Iar, în Hotărârea Curții Constituționale nr.17 din 5 august 2003, 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 sunt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.

5.4. 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 European 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/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 European 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 solicit/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 European, 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 European și să continue practica discreditării imaginii Guvernului la nivel internațional prin astfel de abordări.

VI Alte aspecte

1. **Prin acest proiect, va fi restrânsă esențial autonomia locală, pe termen mediu și mare, fiind redusă capacitatea APL de a reacționa operativ și efectiv la diverse provocări de ordin administrativ, economic și financiar (creșteri de salarii, crize, epidemii și situații de urgențe, inflația, creșterea prețurilor, contribuții la proiecte investiționale etc.).** Această măsură afectează negativ baza fiscală și veniturile proprii ale APL 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.
2. **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.
3. **Proiectul examinat reprezintă un AMESTEC ABUZIV din partea autorităților administrației publice centrale în exercițiul autonom al puterii locale**, neglijarea totală a standardelor Cartei 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.

4. **Această inițiativă, merită o atenție sporită din partea organelor de drept, deoarece este una foarte suspectă și comportă mai multe semne de coruptibilitate din partea autorilor.** Deoarece:
 - a) Conține scăpări/omisiuni intenționate sau din neglijență gravă privind aplicarea a unor prevederi legale și decizii juridice exprese și/sau foarte clare;
 - b) Aduce prejudicii majore bugetelor locale, FĂRĂ a prevedea surse de acoperire, cum prevede legea expres;
 - c) Nu prezintă nici o estimare, argumentare economic și financiar a efectelor/impactului acestei inițiative, inclusiv a pierderilor bugetelor locale. O condiție legală obligatorie în cazul proiectelor cu impact financiar;
 - d) 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.
 - e) 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.
5. **Creșterea plafonului de îndatorare pentru mun. Chișinău și mun. Bălți.** Creșterea plafonului plăților anuale legate de deservirea datoriilor contractate pentru unele municipalități până la 25%, în general, este salutară, în situația prezentă de deficit de resurse financiare la nivel local pentru investiții. Totodată, referitor la mărimea propusă de îndatorare, autorii nu aduc nici un argument relevant. De asemenea, se constată o abordare discriminatorie și inexplicabilă/neargumentată, privind faptul că această inițiativă vizează doar două cele mai mari unități administrativ-teritoriale, De ce această inițiativă nu vizează restul municipiilor, orașelor și satelor/comunelor, care de asemenea au nevoie de aplicare a acestui instrument de dezvoltare și pentru investiții. În acest context, se propune examinarea oportunității majorării acestui plafon până la 35% și de a extinde lista beneficiarilor pentru toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I din Republica Moldova. Cu atât mai mult, că conform mecanism actual de creditare/împrumut din partea APL, exista există un control destul de riguros din partea Ministerului Finanțelor, prin intermediul unei comisii speciale de avizare a unor astfel de operațiuni din partea APL.

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

1. Excluderea din proiectul dat de lege, a prevederilor ce se referă la plafonarea și reducerea taxelor locale, ca fiind contrar intereselor publice, colectivităților locale, principiilor autonomiei locale și Constituției RM;
2. Corelarea proiectului dat de lege cu textul și dispozitivul Hotărârii 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 privind continuarea procesului de descentralizare, în conformitate cu standardele Consiliului Europei respective, Carta Europeană a Autonomiei Locale, Recomandarea CALRCE nr. 328 din 2012 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, expediate anterior într-un format expediat prealabil de MinFin;
5. Facilitarea din partea Guvernului a inițierii unui dialog instituționalizat și sincer între mediul de afaceri/sectorul asociativ și APL/CALM privind problemele actuale și direcțiile de soluționare a lor în interes comun.
6. În cooperare cu partenerii de dezvoltare, societatea civilă, CALM și mediul de afaceri, elaborarea unor studii și analize profunde și credibile, privind problemele reale ale mediului de afaceri la nivel național și local, precum și a căilor de soluționare a lor;
7. Inițierea unui proces de elaborare a unei metodologii și regulamentului model/tip de stabilire a taxelor locale, cu participarea tuturor părților interesate;
8. Inițierea unei investigații interne (în cadrul Guvernului și MinFin) și din partea organelor de drept 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 Curții Constituționale foarte explicite și clare, care nu admit interpretări.
9. Majorarea plafonului de îndatorare al APL în cazul de accesare a împrumuturilor/creditelor până la 35% și de a extinde lista beneficiarilor acestui mecanism pentru toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I din Republica Moldova.



Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM