



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 03 martie 2026

Ministerul Finanțelor
cancelaria@mf.gov.md

copie:
Cancelaria de Stat
cancelaria@gov.md

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea art.283 din Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163/1997 (inițiativa legislativă nr.32 din 19.02.2026)

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. CS-2056-25-158-694 din 23.02.2026, privind avizarea proiectului de lege pentru modificarea art.283 din Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163/1997 (inițiativa legislativă nr.32 din 19.02.2026).

1. CALM aduce la cunoștință că **nu susține** proiectul în cauză, pe motiv că acesta contravine principiului constituțional al autonomiei (financiare) locale și raționamentelor expuse de Curtea Constituțională în jurisprudența sa relevantă, potrivit căreia, sfera care vizează impunerea cu taxe și impozitele locale este puternic legată de autonomia financiară locală și consolidarea acesteia, respectiv, trebuie să aparțină, cu marjă mare de discreție - autorităților reprezentative ale administrației publice locale.

2. În acest sens, relevăm *infra*, unele raționamente expuse în hotărârile Curții Constituționale a Republicii Moldova, privind impozitele și taxele locale și impactul acestora asupra autonomiei locale.

3. Curtea (hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 14.09.2021) a analizat prevederile din legea de modificare a unor acte normative care introduceau **cote maxime pentru impozitele locale** și a subliniat că:

- consultarea și dialogul cu autoritățile publice locale, în lumina principiului autonomiei locale și a Cartei Europene a Autonomiei Locale – este necesară pentru orice modificare legislativă care afectează finanțele sau competențele fiscale ale APL și care afectează veniturile bugetare locale, respective, trebuie realizată **efectiv și în timp util** (cu autoritățile publice locale și structurile lor reprezentative);

- consultarea formală și tardivă contravine principiului autonomiei locale și procesului decizional democratic;

- libertatea autorităților publice locale de a stabili **cuantumul impozitelor și taxelor locale** în limitele legislației naționale este un indicator important al autonomiei locale, iar

legea trebuie să garanteze un **spațiu real de manevră fiscală** pentru APL în exercitarea competențelor sale fiscale.

4. Într-o altă cauză (hotărârea Curții Constituționale nr. 19 din 31.10.2023), privind plata anuală a arendei terenurilor, Curtea a stabilit următoarele:

*„39. Articolul 132 din Constituție reglementează că sistemul fiscal, impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective. În acest context, **pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod independent bugetele unităților administrativ-teritoriale, având competența să aplice și să stabilească taxe, impozite locale, precum și tarife în condițiile legii.***

*42. **Principiul autonomiei locale** este un principiu fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților și care **constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a realiza prioritățile comunității fără amestecul autorităților publice centrale.***

43. În materie de autonomie locală, un tratat de referință îl reprezintă Carta Europeană a Autonomiei Locale. Acesta vizează competența autorităților publice locale, precum capacitatea de a se autoguverna, capacitatea colectivităților de a-și alege organele locale, de a-și exercita propriile competențe, de a dispune de structuri administrative și resurse financiare și de a apela la justiție în cazul amestecului unor structuri ale autorităților publice centrale. Carta prevede, la articolul 2, că principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât este posibil, în Constituție (a se vedea HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, §§ 37- 38).

*44. De asemenea, la articolul 9 alineatele (1)-(3) din Cartă, se stabilește că, **în cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii suficiente**, de care pot dispune în mod liber, în exercitarea atribuțiilor de putere. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege, iar 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. Mai mult, potrivit alin. (4), sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie suficient de diversificate și evolutive pentru a le permite să urmeze practic, pe cât este posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.*

45. În acest sens, potrivit articolului 109 din Constituție, 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. Curtea reține că aceste principii trebuie interpretate în conformitate cu Carta Europeană a Autonomiei Locale.

46. Mai mult, Recomandarea Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei nr. 436 (2019) privind democrația locală și regională din Republica Moldova constată la punctul 4 literele b) și c) că autonomia financiară a autorităților locale este foarte limitată, iar finanțele lor sunt extrem de sărace, atât ca proporție a propriilor venituri în bugetul local, cât și ca parte a cheltuielilor locale în cadrul cheltuielilor totale din sectorul public. Autoritățile locale depind în mod clar de transferurile și subsidiile de la stat,

iar sistemul fiscal local este foarte slăbit. Lipsa unei delimitări corespunzătoare a teritoriului municipal față de proprietatea privată sau de stat face imposibilă evaluarea unităților teritoriale în scopul taxării și provoacă o pierdere a potențialelor venituri locale.

47. Curtea notează că bugetele locale reflectă fluxurile de venituri și de cheltuieli ale administrației publice locale, modalitatea de finanțare și acoperire a deficitelor bugetare. Ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului public. 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 (HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 25).

48. Curtea subliniază că articolul 81 din Legea privind administrația publică locală stabilește garanții concrete de realizare a principiului constituțional al autonomiei locale și, în mod implicit, al autonomiei financiare, instituind **prerogativa administrației publice locale la baza fiscală proprie, care trebuie să fie proporțională cu competențele atribuite de Constituție**, de legea în discuție și de alte acte normative.

49. În acest sens, Legea privind finanțele publice locale prevede că veniturile proprii ale bugetelor satelor (comunelor), orașelor se formează din impozitele și taxele locale, precum și din încasări din arenda terenurilor și din locațiunea bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale (articolul 5). De asemenea, Legea privind descentralizarea administrativă prevede că autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară și își adoptă bugetul, care este independent și separat de bugetul de stat (articolul 12), precum și posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii (articolul 13).

51. Curtea observă că, în cazul transmiterii în arendă a terenurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate, autoritățile publice locale nu dispun de o marjă discreționară la stabilirea mărimii plății de arendă. Astfel, plata anuală de arendă a terenurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate din sate și comune se stabilește în mărime fixă de 0,2 % din prețul normativ (articolul 10 alin. (11) din Legea nr. 1308/1997).

52. Prin urmare, autoritatea locală este limitată în posibilitatea de a transmite în arendă un teren la un preț mai mare decât cel stabilit de legislator. Astfel, Curtea constată că dispozițiile contestate obligă autoritățile locale să dea în arendă terenurile proprietate publică aferente bunurilor privatizate la prețuri strict determinate, care ar putea să fie și în detrimentul bugetului unității administrativ-teritoriale.

53. Curtea notează că prevederile contestate plasează administrația publică locală într-o situație în care aceasta nu dispune de o **capacitate de manevră în stabilirea unor prețuri de piață** pentru terenurile pe care le poate da în arendă. Curtea a ajuns la concluzia că în baza principiului constituțional al autonomiei locale **autoritatea publică locală trebuie să dispună de posibilitatea de a determina prețurile** de arendă a terenurilor proprietate publică ținând cont de specificul fiecărei unități administrativ-teritoriale, de potențialul economic, de amplasarea geografică, de accesul la infrastructură și alte utilități importante etc. Libertatea de a stabili mărimea plății de arendă reprezintă un indicator/factor important al gradului de realizare a autonomiei locale. **Administrația publică locală trebuie să dispună de o marjă de apreciere în acest domeniu.**

55. Curtea nu poate reține argumentul că autoritățile locale ar putea aplica tarife excesiv de mari pentru arenda terenurilor, de vreme ce aceste măsuri ar fi în detrimentul obiectivului de a acumula bani la bugetul local. Totuși, chiar dacă ar admite asemenea

situații, aceste decizii pot fi contestate în fața instanțelor de drept comun atât de persoanele interesate, cât și de Cancelaria de Stat, potrivit procedurilor prescrise de Codul administrativ.

56. Între altele, Curtea are în vedere și Recomandarea Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei privind democrația locală și regională din Republica Moldova, care, la punctul 5 lit. e), i-a solicitat Comitetului Miniștrilor să invite autoritățile Republicii Moldova să le acorde autorităților locale o marjă discreționară mai mare la exercitarea funcțiilor lor.

57. În concluzie, Curtea reține că dispozițiile articolului 10 alin. (11) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nu asigură **un echilibru corect** între interesul legislatorului de a reglementa prin lege modul de formare, administrare și control al resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale (articolul 130 din Constituție), inclusiv al stabilirii prețurilor de arendă a terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, și **principiul autonomiei financiare a autorităților locale**, care prevede prerogativa organelor reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale de a stabili impozite, taxe și alte venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale”.

5. În general, CALM consideră că, pentru respectarea plenară a autonomiei financiare locale, este necesar ca orice scutiri (fiscale) de la impozitele și taxele locale - să fie la discreția autorităților reprezentative ale administrației publice locale, fiind necesară modificarea corespunzătoare a Codului fiscal.

Având în vedere raționamentele și temeiurile expuse, CALM solicită Guvernului Republicii Moldova și Parlamentului Republicii Moldova să nu susțină proiectul de lege în cauză.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal, expert CALM