



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

Legii nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite,
contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de
întârziere și a amenzilor aferente acestora
(*Sesizarea nr. 3a/2014*)

CHIȘINĂU

13 februarie 2014

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Tudor PANȚÎRU,
Dl Victor POPA,
Dl Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dlui Sergiu Stratan, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 20 ianuarie 2014
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 20 ianuarie 2014, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament, dnii Mihai Ghimpu, Valeriu Munteanu și Gheorghe Brega, privind controlul constituționalității Art.XLIII al Legii nr.324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost modificată și completată Legea nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora.

2. Autorii sesizării au pretins, în special, că modificările operate la Legea nr.199 din 12 iulie 2013 încalcă prevederile articolelor 6, 7, 16, 58, 126, 130, 131, 132 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 4 februarie 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei. La fel, a fost respinsă solicitarea autorilor sesizării privind suspendarea acțiunii actului contestat.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului.

5. În ședință plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Valeriu Munteanu, deputat în Parlament. Parlamentul a fost reprezentat de

dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice generale a Secretariatului Parlamentului. Guvernul nu a delegat reprezentantul său.

ÎN FAPT

6. La 12 iulie 2013, prin derogare de la prevederile Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, Legii nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, legilor bugetului asigurărilor sociale de stat pe anii respectivi, Legii nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Legii nr. 721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții și ale altor acte normative, Parlamentul a adoptat Legea nr.199, prin care a scutit Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” din municipiul Chișinău de plata impozitului pe venit, a contribuțiilor de asigurări sociale, contribuțiilor individuale de asigurări sociale, primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, defalcărilor pentru elaborarea documentelor normative în construcții, calculate și neachitate la bugetul public național în sumă de 12 milioane lei, în contul datoriilor formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare a Complexului Monastic „Curchi” din satul Curchi, raionul Orhei. De asemenea, conform art.2 al respectivei Legi, s-au anulat penalitățile și sancțiunile fiscale (amenzile), calculate Societății cu Răspundere Limitată „Glorinal” conform situației la data intrării în vigoare a legii, pentru nevărsarea în termen a plăților la bugetele respective.

7. Respectiva inițiativă legislativă a fost înregistrată la 4 iulie 2013 cu nr. 306 de un grup de deputați în Parlament (dnii Veaceslav Ioniță, Marian Lupu, Vadim Cojocaru și Iurie Chiorescu).

8. La 10 iulie 2013, prin Hotărârea nr.506, Guvernul a aprobat avizul la proiectul de lege privind scutirea de plata unor impozite, contribuții și prime, precum și majorărilor de întârziere și amenzilor aferente acestora, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.306 din 4 iulie 2013) de un grup de deputați în Parlament, comunicând următoarele:

„ Realizarea propunerii privind scutirea de plata unor impozite și taxe numai a SRL „Glorinal” va atrage după sine încălcarea prevederilor art.6 alin.(8) lit. c) al Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, în care este stipulat unul dintre principiile aplicării impozitelor și taxelor, și anume echitatea fiscală, care prevede tratarea egală a persoanelor fizice și juridice care activează în condiții similare în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale, precum și crearea de precedent pentru alți agenți economici privind conformarea fiscală benevolă.

Totodată, în cazul în care contribuabilul din motive obiective nu poate să își onoreze obligațiile fiscale, acesta, conform art.180 din Codul fiscal, este în drept să solicite modificarea termenului de stingere a obligației fiscale, care poate fi efectuată prin:

- a) amânarea stingerii obligației fiscale (stingerea se va face printr-o plată unică);
- b) eşalonarea stingerii obligației fiscale (stingerea se va face în rate).

În același timp, menționăm că finanțarea investițiilor capitale din bugetul de stat, conform normelor legale, se efectuează în baza programelor investiționale, incluse în componența legilor bugetelor anuale. Ținând cont de faptul că reconstrucția Complexului monastic „Curchi” nu a fost preconizată spre finanțare din bugetul de stat în cadrul acestor programe investiționale, lipsește temeiul legal pentru recunoașterea datoriei bugetului la acest obiect.

Mai mult decât atât, actele legislative și normative ce reglementează procesul bugetar, în special Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, și anume prin art.13⁴, 35 și 36, stabilește că toate veniturile și toate cheltuielile se includ în buget și nu prevăd posibilitatea stingerii datoriei bugetului public național din contul obligațiilor formate din activitatea subiecților economici față de bugetele de toate nivelurile.

SRL „Glorinal”, conform Sistemului de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, la situația din 9 iulie 2013, dispune de datorii față de bugetul public național în sumă de 10818,4 mii lei.

[...]

Totodată, pe lângă datoriile la impozitele specificate în proiect, SRL „Glorinal” dispune și de alte restanțe față de bugetul public național la alte tipuri de impozite și taxe, cum ar fi taxa pentru amenajarea teritoriului (-10,6 mii lei), taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehicule a căror masă totală, sarcină masică pe axă sau ale căror dimensiuni depășesc limitele admise (-1,6 mii lei).

Aceste datorii existente la bugetul public național sînt acumulate din anul 2008 și pînă în prezent, vizînd în întregime activitatea întreprinderii, dar nu numai cele ce țin de executarea lucrărilor de reconstrucție și restaurare a Complexului monastic „Curchi” din s.Curchi, raionul Orhei.

De asemenea, prin Legea nr.III-XVI din 27 aprilie 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a fost efectuată amnistia fiscală, în urma căreia, în anul 2007, SRL „Glorinal”, ca și restul întreprinderilor, a beneficiat de anularea tuturor restanțelor față de bugetul public național la compartimentul „plăți fiscale”.

Prin prisma art.3 al Legii sistemului public de asigurări sociale nr.489-XIV din 8 iulie 1999, rezultă necesitatea respectării principiilor, în special celui de obligativitate și contributivitate.

Anularea datoriilor SRL „Glorinal” față de bugetul asigurărilor sociale ar leza atât dreptul persoanelor asigurate angajate, cît și stabilitatea financiară a bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și asigurarea posibilității acoperirii cu resurse financiare a prestațiilor cuvenite beneficiarilor.

Un alt temei prin care scutirea de plățile obligatorii nu este posibilă - contribuțiile de asigurări sociale calculate deja au fost luate în calcul la determinarea dreptului la indemnizațiile de incapacitate temporară de muncă, indemnizațiile de maternitate, bilete de tratament, pensii, pentru o parte din angajații acestei întreprinderi. Anularea datoriilor contribuțiilor de asigurări sociale va genera recalcularea totală a drepturilor deja acordate salariaților.

Conform art. 131 alin (6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. În cazul susținerii inițiativei sus-menționate, de la bugetul de stat vor fi compensate venituri ratate bugetului asigurărilor de stat, fondurilor obligatorii de asistență medicală și bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

În afară de aceasta, situația bugetului de stat este de așa natură, încât resursele disponibile ale acestuia nu sînt suficiente nici pentru acoperirea angajamentelor, asumate deja de către Guvern, cu atît mai puțin pentru asumarea de noi angajamente.

În aceste condiții, pentru redresarea situației create la SRL „Glorinal” urmează să fie identificate și realizate măsuri, fără a miza pe suportul din partea bugetului de stat.

Totodată, dat fiind faptul că realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, în nota informativă urmează a fi inclusă fundamentarea economico-financiară în conformitate cu prevederile art.20 lit.d) al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

În plus, conform prevederilor art. 11 alin.(5) lit.a) din Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, după adoptarea Legii bugetare anuale, nici un proiect de lege care are drept urmare reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a prevederilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit.

Decizia privind adoptarea acestui proiect de lege rămîne la discreția Parlamentului”.

9. Ulterior, la 23 decembrie 2013, prin Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care s-a stabilit noua politică bugetar-fiscală, Parlamentul a operat modificări în Legea nr.199 din 12 iulie 2013.

10. Potrivit acestor modificări, cercul taxelor și impozitelor de a căror scutire a beneficiat Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” a fost extins și în privința taxei pe valoarea adăugată. De asemenea, agentul economic va beneficia de scutirea taxelor și impozitelor menționate în Legea respectivă și asupra sumelor care vor fi calculate, iar suma acestor scutiri a fost majorată la 25 milioane lei. În același timp, s-a stipulat că pentru persoanele angajate la întreprinderea menționată, pentru perioada scutirii, stagiul de cotizare se include la determinarea dreptului la pensie.

11. Proiectul politicii bugetar-fiscale a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 959 din 3 decembrie 2013 și a fost înregistrat în Parlament cu nr.491 la 3 decembrie 2013.

12. Amendamentele operate la legea contestată nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern. Respectivele prevederi au fost incluse la adoptarea proiectului de lege de către Parlament în lectură finală (23 decembrie 2013), fiind propuse de către Comisia economie, buget și finanțe (conform raportului asupra proiectului pentru a doua lectură nr.CEB nr.6/755 din 23 decembrie 2013).

13. De asemenea, pentru amendamentele propuse, care vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, nu a fost solicitat acceptul Guvernului, în conformitate cu art. 131 alin. (4) din Constituție. Necesitatea solicitării acordului Guvernului a fost constatată după adoptarea proiectului de lege.

14. Astfel, la solicitarea Președintelui Parlamentului nr. DDP/C-6/243 din 24 decembrie 2013, Guvernul a adoptat *post factum* Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 „Cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014”. În respectiva hotărâre se menționează că:

„Avînd în vedere aprobarea de către Parlament, la 23 decembrie 2013, a proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.491 din 3 decembrie 2013 referitor la politica bugetar-fiscală pe anul 2014) și, ulterior, a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 (nr.488 din 3 decembrie 2013), cu amendamentele operate, se acceptă majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014 de la 25 682 041,6 mii lei și 28 085 074,8 mii lei la 25 814 830,3 mii lei și, respectiv, 28 217 863,5 mii lei.”

15. Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 31 decembrie 2013 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2014.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

16. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 6

Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„[...]”

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 58

Contribuții financiare

„(1) Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și taxe, la cheltuielile publice.

(2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.

[...]”

Articolul 96

Rolul [Guvernului]

„(1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

[...]”

Articolul 126

Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

[...]

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

[...]”

Articolul 130 Sistemul financiar-creditar

„(1) Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege.

[...]”

Articolul 131 Bugetul public național

„[...]

(4) 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.

[...]

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

Articolul 132 Sistemul fiscal

„(1) Impozitele, taxele și orice alte 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.

[...]”

17. Prevederile relevante ale Legii nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora (M.O., 2013, nr. 173-176, art. 586) sunt următoarele:

„ Art. 1. – Prin derogare de la prevederile Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, Legii nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, legilor bugetului asigurărilor sociale de stat pe anii respectivi, Legii nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Legii nr. 721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții și ale altor acte normative, Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” din municipiul Chișinău, cod fiscal 1002600015739,

se scutește de plata impozitului pe venit, a contribuțiilor de asigurări sociale, contribuțiilor individuale de asigurări sociale, primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, defalcărilor pentru elaborarea documentelor normative în construcții, axei pe valoarea adăugată, calculate și neachitate la bugetul public național sau care vor fi calculate în sumă de 25 milioane lei, în contul datoriilor formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare a Complexului Monastic „Curchi” din satul Curchi, raionul Orhei. Pentru persoanele angajate la întreprinderea menționată, pentru perioada scutirii, stagiul de cotizare se include la determinarea dreptului la pensie.

Art. 2. – Se anulează penalitățile și sancțiunile fiscale (amenzile), calculate Societății cu Răspundere Limitată „Glorinal” conform situației la data intrării în vigoare a prezentei legi, pentru nevărsarea în termen a plăților la bugetele respective.

[...]”.

18. Prevederile relevante ale Legii nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar (republicată în M.O., 2005, nr. ediție specială) sunt următoarele:

Articolul 8 Veniturile bugetare

„(1) Veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări.

[...]”.

Articolul 11 Balanța bugetului

„[...]

(5) După adoptarea legii bugetare anuale:

a) nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit;

b) nici o lege, alta decât privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat nu poate fi adoptată. Această prevedere nu se extinde asupra cazurilor prevăzute la art. 43 alin. (21).”

19. Prevederile relevante ale Legii concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012 (M.O., 2012, nr. 193-197, art. 667) sunt următoarele:

Articolul 12 Interzicerea acțiunilor sau inacțiunilor autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale de restrângere, împiedicare sau denaturare a concurenței

(1) Sînt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale care restrîng, împiedică sau denaturează concurența, precum:

- a) limitarea drepturilor întreprinderilor de procurare ori comercializare;
- b) stabilirea de condiții discriminatorii sau acordarea de privilegii pentru activitatea întreprinderilor, în cazul în care acestea nu sînt prevăzute de lege;
- c) stabilirea de interdicții sau restricții, neprevăzute de lege, pentru activitatea întreprinderilor;
- d) impunerea, directă ori indirectă, a întreprinderilor de a se asocia ori de a se concentra sub orice formă.

(2) În cazuri excepționale, Guvernul, autoritățile și instituțiile administrației publice centrale sau locale sînt în drept să realizeze acțiunile sau inacțiunile prevăzute la alin. (1) pentru lichidarea consecințelor calamităților naturale și catastrofelor și pentru prevenirea epidemiilor, în conformitate cu Legea nr. 212-XV din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Articolul 34

Colaborarea Consiliului Concurenței cu alte autorități

„(1) În exercitarea atribuțiilor, Consiliul Concurenței conlucrează cu autoritățile publice în vederea realizării prevederilor legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității, în limitele competenței sale.

(2) Autoritățile administrației publice transmit Consiliului Concurenței spre avizare proiectele de acte legislative și normative care au sau pot avea impact anticoncurențial.

[...]”

ÎN DREPT

20. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență două aspecte: 1) procedura de adoptare a unor prevederi legale care atrag reducerea veniturilor bugetare și 2) respectarea principiului liberei concurențe, ca urmare a scutirii unui agent economic de plata impozitelor și sancțiunilor fiscale.

21. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum principiul colaborării puterilor în stat drept premisă de bază a statului de drept, exigențele și imperativele de ordin constituțional și legal privind procedura legislativă de adoptare a unei prevederi legale care atrage reducerea veniturilor bugetare și principiul liberei concurențe.

A. ADMISIBILITATEA

22. În conformitate cu decizia sa din 4 februarie 2014 Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin.

(1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea prezentată ține de competența Curții Constituționale.

23. Articolele 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

24. Curtea constată că autorul sesizării contestă Art. XLIII al Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

25. Curtea reține că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare și de completare a acestora trebuie raportate la actul de bază.

26. În acest context, pentru a asigura o mai mare claritate și accesibilitate a hotărârilor Curții Constituționale, ca urmare a practicii statuate (a se vedea paragrafele 18-19 din Hotărârea nr.11 din 28 mai 2013), Curtea va raporta obiectul sesizării la actul de bază. În consecință, Curtea va supune controlului constituționalității prevederile Legii nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora.

27. Curtea reține că prevederile contestate nu au mai fost obiect al controlului constituționalității.

28. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

29. Curtea reține că, potrivit normelor constituționale, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

30. Prin urmare, Curtea Constituțională va analiza textul contestat din lege prin prisma normelor constituționale.

31. Pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 131 alin. (4) și alin. (6) combinat cu articolul 6, precum și cu prevederile articolelor 9 și 126 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 131 ALIN. (4) ȘI ALIN. (6) COMBINAT CU ARTICOLUL 6 DIN CONSTITUȚIE

32. Autorii sesizării pretind că normele contestate încalcă articolul 131 alin.(4) și alin. (6) din Constituție, care prevede:

„(4) 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.

[...]

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

33. De asemenea, autorii sesizării consideră că prevederile contestate vin în contradicție și cu articolul 6 din Constituție, potrivit căruia:

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

1. Argumentele autorilor sesizării

34. Autorii sesizării susțin faptul că prevederile contestate contravin articolului 131 din Constituție, conform căruia orice amendament care atrage reducerea veniturilor bugetare, poate fi adoptat numai după ce este acceptat de Guvern.

2. Argumentele autorităților

35. Potrivit opiniei Parlamentului, la adoptarea Legii nr.199 din 12 iulie 2013 Guvernul și-a expus opinia în avizul aprobat prin Hotărârea nr. 506 din 10 iulie 2013. În respectivul aviz Guvernul a lăsat la discreția Parlamentului adoptarea acestui proiect de lege.

36. Cu referire la constituționalitatea modificărilor operate la respectiva lege în coraport cu norma constituțională privind acceptarea de către Guvern a propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare, Parlamentul a menționat că prin Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014 Guvernul a acceptat majorarea veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014, având în vedere aprobarea de către Parlament, la 23 decembrie 2013, a proiectului de lege nr. 491 din 3 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 nr. 488 din 3 decembrie 2013.

37. La fel, Parlamentul a subliniat că, potrivit Regulamentului acestuia, deputații, comisiile permanente și fracțiunile parlamentare au dreptul să prezinte în scris amendamente la orice proiect de act legislativ.

38. În opinia prezentată, Președintele Republicii Moldova a menționat că Guvernul, în avizul la proiectul de lege privind scutirea de plata unor impozite, contribuții și prime, precum și majorărilor de întârziere și a

amenzilor aferente acestora, aprobat prin Hotărârea nr.506 din 10 iulie 2013, a lăsat la discreția Parlamentului adoptarea proiectului de lege.

39. Cât privește dispozițiile legale de modificare și completare a art.1 din Legea nr.199 din 12 iulie 2013, acestea, în ordinea articolelor 59 alin.(1) și 65 din Regulamentul Parlamentului, au fost incluse în proiectul de lege nr. 491 din 3 decembrie 2013 la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului.

40. Concomitent, Președintele Republicii Moldova a menționat că sursele financiare necesare realizării dispozițiilor art.1 al Legii nr.199 din 12 iulie 2013, în redacția Legii nr.324 din 23 decembrie 2013, au fost acceptate de Guvern prin Hotărârea nr.1051 din 24 decembrie 2013, ceea ce se înscrie în cerințele constituționale ale art.131.

3. Aprecierea Curții

3.1. *Principii generale*

41. Curtea relevă că, potrivit articolului 6 din Constituție, în Republica Moldova puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

42. În acest sens, Curtea menționează că autoritățile care reprezintă aceste trei puteri sunt investite cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.

43. Astfel, prin Hotărârea nr. 3 din 9 februarie 2012 Curtea a reținut:

„32. Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalante, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor.”

44. Curtea reține că divizarea funcțiilor în stat, sau, altfel spus, a puterii în legislativă, executivă și judecătorească, implică o colaborare și un control reciproc și, implicit, instituie principiul independenței acestora.

45. Curtea menționează că legiuitorul constituant a stabilit mai multe prevederi constituționale care implică o colaborare directă între puteri, iar un exemplu elocvent al transpunerii în practică a principiului separării și colaborării puterilor în stat, exprimat prin interacțiunea competențelor puterii legislative și a celei executive, îl reprezintă și dispozițiile art. 131 alin.(4) din Constituție.

46. În această ordine de idei, Curtea relevă că, potrivit art. 131 alin.(4) din Constituție, „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 către Guvern**”.

47. Prin norma constituțională citată *supra*, legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.

48. Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2014), Curtea reiterează că prevederile alineatului (4) din art. 131 al Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept **o condiție imperativă**, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare.

49. În Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat:

„Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art. 96, art. 98 alin. (3) din Constituție).”

50. Astfel, Curtea reiterează că limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv a Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

51. La fel, în dezvoltarea normelor constituționale, respectiva condiție imperativă privind controlul *a priori* de către puterea executivă asupra propunerilor legislative sau amendamentelor care au impact asupra veniturilor sau cheltuielilor bugetare se desprinde și din articolul 32 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, potrivit căruia **responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului**.

52. În această privință, Curtea și-a expus părerea anterior în Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001, potrivit căreia:

„[...] prin prevederile art. 131 alin. (4) din Constituție se urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar.”

53. De asemenea, prin Hotărârea nr. 5 din 18 februarie 2011, Curtea a menționat următoarele:

„În general, soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile. Ele creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului

de viață a populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie. O economie sănătoasă duce la consolidarea finanțelor publice, și invers. Este motivul pentru care art. 131 alin. (4) din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative privind modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.”

54. Concluzionând, Curtea relevă că realizarea principiului separării și colaborării puterilor în stat în domeniul procesului bugetar se exprimă prin delimitarea strictă a competențelor și atribuțiilor ce le revin reprezentanților puterii executive și celei legislative și asigurarea de către legiutorul constituant a unui echilibru constituțional just, care să tempereze marja largă de apreciere a legiutorului în domeniul bugetar-fiscal și să asigure posibilitatea efectivă a puterii executive de a exercita competențele constituționale conexe.

3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză

3.2.1. Procedura de adoptare a amendamentelor la Legea nr.199 din 12 iulie 2013, prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013

55. Curtea constată că la data de 23 decembrie 2013, prin Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Parlamentul a operat modificări la Legea nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora.

56. Potrivit acestor modificări, cercul taxelor și impozitelor de a căror scutire beneficiază Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” **a fost extins și în privința taxei pe valoarea adăugată**. De asemenea, agentul economic va beneficia de scutirea taxelor și impozitelor menționate în Legea respectivă și asupra plăților care vor fi calculate, suma acestor scutiri fiind majorată **de la 12 milioane lei la 25 milioane lei**. În același timp, s-a stipulat că pentru persoanele angajate la întreprinderea menționată, pentru perioada scutirii, stagiul de cotizare se include la determinarea dreptului la pensie.

57. Curtea observă că prevederile contestate au fost incluse prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013, care **stabilește noua politică bugetar-fiscală**.

58. În acest sens, Curtea reține faptul că modificările operate la Legea nr.199 din 12 iulie 2013, supuse controlului constituționalității, au vizat în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, care, prin prisma articolelor 6 alin. (1) și 18 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996, constituie baza cadrului bugetar pe termen mediu al statului și, în mod implicit, cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi.

59. De asemenea, Curtea menționează că amendamentele operate, prin care a fost extins cercul taxelor de la care agentul economic în speță a fost scutit, dar și ca o consecință a majorării sumei scutirilor, **au repercusiuni directe asupra veniturilor bugetare în sensul micșorării acestora**. Ba

mai mult, din redacția legii se desprinde ideea că **suma scutirii nu este una determinată, ci determinabilă pe viitor**, or, legiuitorul a operat nu doar cu noțiunea taxelor calculate, ci și cu taxele „*care vor fi calculate*”.

60. Concluzia respectivă se desprinde din dispoziția art.8 al Legii nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, potrivit căreia **veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări**.

61. Impozitele și taxele generează veniturile necesare instituțiilor statului, dar au și un impact important asupra funcționării economiei în ansamblu, în special asupra redistribuirii resurselor economice.

62. Astfel, pentru asigurarea procesului bugetar în partea de venituri și cheltuieli, statul urmează să asigure obținerea sistemică și continuă pe parcursul anului bugetar a impozitelor stabilite, precum și să întreprindă măsuri prealabile de administrare și control asupra perceperii lor.

63. Examinând Hotărârea Guvernului nr. 959 din 3 decembrie 2013 privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, căreia i-a fost atribuit în Parlament numărul de ordine 491, Curtea reține că **prevederile contestate nu au făcut obiectul politicii bugetar-fiscale aprobate de către Guvern**. Respectivile amendamente au fost incluse ulterior adoptării proiectului în prima lectură de către Parlament la 17 decembrie 2013, în baza propunerilor cuprinse în raportul Comisiei economie, buget și finanțe.

64. De asemenea, în cadrul ședinței publice a Curții, atât autorul sesizării, cât și Parlamentul nu au putut comunica instanței de jurisdicție constituțională identitatea autorului (autorilor) amendamentelor, atribuind calitatea de autor Comisiei economie, buget și finanțe.

65. Astfel, în partea ce ține de exercitarea dreptului deputaților la inițiativă legislativă, inclusiv formularea propunerilor și amendamentelor legislative, Curtea menționează că exigențele constituționale reclamă **individualizarea autorilor**, chiar și în cazul asumării acestora de către comisiile permanente, **anonimatul fiind inadmisibil în procedurile parlamentare**, fapt ce determină emiterea unei adrese către Parlament.

66. Totodată, Curtea atestă faptul că amendamentele contestate de către autorii sesizării **au fost adoptate de către Parlament fără acceptul Guvernului**, fără să se efectueze o analiză economică detaliată, fără evaluarea repercusiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale extrinseci ale procedurii bugetare prevăzute la articolul 131 alin.(4) și alin. (6) din Constituție.

67. Astfel, reieșind din cele elucidate, 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**. În acest sens, prevederea alineatului (4) al articolului 131 din Constituție urmează a fi aplicată în coroborare cu alineatul (6) al respectivului articol.

68. Curtea nu poate echivala, în sensul articolului 131 alin.(4) din Constituție, ca fiind un accept al Guvernului Hotărârea nr.1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014, prin care s-a acceptat majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014. Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că **acceptul Guvernului urmează să preceadă** adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală, or, respectiva Hotărâre a fost adoptată *post-factum*. Ba mai mult, din cuprinsul acesteia nu pot fi desprinse constatări și concluzii care s-ar raporta nemijlocit la normele supuse controlului constituționalității.

69. Curtea reține că **Guvernul nu poate renunța la un drept/o obligație constituțională, inclusiv de a-și exprima acceptul sau refuzul în privința unor propuneri legislative sau amendamente cu impact bugetar.**

70. În respectiva succesiune a expunerii, Curtea nu poate accepta argumentul Parlamentului, care a susținut că în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din data de 23 decembrie 2013 ministrul finanțelor a acceptat toate amendamentele la politica bugetar-fiscală.

71. Curtea subliniază că, potrivit normei constituționale, **acceptul urmează să parvină din partea Guvernului, și nu a unui membru al executivului.** Potrivit articolului 97 din Constituție și articolului 4 din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, acesta este un organ colegial și se compune din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege. Articolul 30 din Legea cu privire la Guvern stipulează că pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și a celor ce decurg din prevederile legale, precum și pentru organizarea executării legilor, Guvernul adoptă hotărâri care se semnează de Prim-ministru. **Caracterul colegial al Guvernului rezidă în coparticiparea tuturor membrilor săi la procesul de luare a deciziilor, care se adoptă cu majoritatea voturilor.**

72. De asemenea, Curtea reține că, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 872 din 1 noiembrie 2013 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la reprezentantul Guvernului în Parlament și la Curtea Constituțională, în cazul în care, prin amendamentele formulate de către deputați în cadrul comisiilor parlamentare sau al fracțiunilor parlamentare, în ședința în plen a Parlamentului **se aduc modificări esențiale la proiectele actelor normative inițiate de Guvern, acestea pot fi susținute de reprezentantul Guvernului numai după consultarea Prim-ministrului și viceprim-miniștrilor sau, după caz, a Guvernului.**

73. Curtea reiterează că necesitatea obținerii acceptului prealabil din partea Guvernului pentru adoptarea oricărei propuneri legislative sau amendament care implică majorarea sau reducerea veniturilor bugetare este determinată de complexitatea procesului bugetar în ansamblu său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat.

74. În această ordine de idei, prin Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014, Curtea a menționat că „[...] norma art.131 alin. (4) din Constituție este unica

normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare [...] legislatorul constituant a edictat-o în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni situațiile de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare publice de minim un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive conform art.17 și art. 18 din Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar „pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori”.

75. În același timp, potrivit Hotărârii citate, Curtea subliniază că lipsa acceptului prealabil al Guvernului referitor la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare constituie o omisiune. Curtea constată că **această omisiune a survenit ca rezultat al neexecutării prevederilor articolului 131 alin.(4) din Constituție.**

3.2.2. Procedura de adoptare a Legii nr.199 din 12 iulie 2013

76. Analizând constituționalitatea modificărilor operate la Legea nr.199 din 12 iulie 2013 prin Legea nr.324 din 23 decembrie 2013, Curtea reține că nici actul legislativ primar nu a fost adoptat în strictă concordanță cu prevederile constituționale ale art.131 alin.(4).

77. Astfel, Curtea constată că la 12 iulie 2013 Parlamentul a adoptat Legea nr.199, prin care a scutit Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” din municipiul Chișinău de plata impozitului pe venit, a contribuțiilor de asigurări sociale, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, a defalcărilor pentru elaborarea documentelor normative în construcții, calculate și neachitate la bugetul public național în sumă de 12 milioane lei, în contul datoriilor formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare a Complexului Monastic „Curchi” din satul Curchi, raionul Orhei.

78. De asemenea, conform art.2 al respectivei legi, s-au anulat penalitățile și sancțiunile fiscale (amenzile), calculate Societății cu Răspundere Limitată „Glorinal” conform situației la data intrării în vigoare a legii, pentru nevărsarea în termen a plăților la bugetele respective.

79. Legea în cauză a fost adoptată de către Parlament prin derogare de la prevederile Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, Legii nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, legilor bugetului asigurărilor sociale de stat pe anii respectivi, Legii nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Legii nr.

721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții și ale altor acte normative.

80. În același timp, Curtea reține că, Guvernul prin Hotărârea nr.506 din 10 iulie 2013, a aprobat avizul la respectivul proiect de lege, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.306 din 4 iulie 2013) de un grup de deputați în Parlament.

81. Potrivit avizului respectiv, **Guvernul s-a opus inițiativei legislative**, menționând următoarele:

„Realizarea propunerii privind scutirea de plata unor impozite și taxe numai a SRL „Glorinal” va atrage după sine încălcarea prevederilor art.6 alin.(8) lit. c) al Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, în care este stipulat unul dintre principiile aplicării impozitelor și taxelor, și anume echitatea fiscală, care prevede tratarea egală a persoanelor fizice și juridice care activează în condiții similare în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale, precum și crearea de precedent pentru alți agenți economici privind conformarea fiscală benevolă.

[...]

În același timp, menționăm că **finanțarea investițiilor capitale din bugetul de stat, conform normelor legale, se efectuează în baza programelor investiționale, incluse în componența legilor bugetelor anuale.** Ținând cont de faptul că **reconstrucția Complexului monastic „Curchi” nu a fost preconizată spre finanțare din bugetul de stat** în cadrul acestor programe investiționale, **lipsește temeiul legal pentru recunoașterea datoriei bugetului la acest obiect.**

Mai mult decât atât, **actele legislative și normative ce reglementează procesul bugetar**, în special Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, și anume prin art.134, 35 și 36, **stabilește că toate veniturile și toate cheltuielile se includ în buget și nu prevăd posibilitatea stingerii datoriei bugetului public național din contul obligațiilor formate din activitatea subiecților economici față de bugetele de toate nivelurile.”**

82. În această ordine de idei, Curtea subliniază că **norma art. 134 alin. (4) din Constituție nu condiționează adoptarea legilor** care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare **de simplul aviz al Guvernului, ci de acceptul acestuia**, ceea ce echivalează cu un **aviz pozitiv**, prin care executivul își manifestă acordul pentru modificările bugetare.

83. Totodată, Curtea reține că **acceptul prealabil al Guvernului urmează a fi expres și univoc.** Astfel, raportat la normele constituționale enunțate, executivul, prin avizul aprobat, nu poate lăsa la discreția Parlamentului adoptarea proiectelor de lege care au repercursiuni directe asupra bugetului public național. Guvernul urmează a se pronunța explicit în favoarea proiectului de lege, cu identificarea mijloacelor bugetare necesare, sau în defavoarea acestuia.

84. La fel, Curtea observă că Hotărârea Guvernului nr.506 din 10 iulie 2013, în conținutul său, stabilește doar că: „Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind scutirea de plata unor impozite, contribuții și prime, precum și a majorărilor de întârziere și amenzilor aferente acestora”, fără a fi anexat textul nemijlocit al avizului.

85. În aceste circumstanțe, Curtea subliniază importanța asigurării **principiului transparenței procedurilor bugetare**, prin **publicarea integrală în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a avizelor Guvernului** referitoare la inițiativele și propunerile legislative cu impact bugetar.

86. Reieșind din parcurgerea deficitară și omisivă a procesului bugetar de către Parlament, cu încălcarea imperativului consacrat în ordine constituțională, Curtea reține că Legea nr.199 din 12 iulie 2013 și amendamentele operate la aceasta prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 contravin articolelor 6 și 131 alin. (4) din Legea Supremă.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 9 ȘI ARTICOLULUI 126 DIN CONSTITUȚIE

87. Autorii sesizării pretind că prevederile contestate vin în contradicție cu prevederile articolului 126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) din Constituție, potrivit cărora:

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

[...]

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

[...]”

88. Totodată, prevederile contestate vor fi analizate și prin prisma articolului 9 alin.(3) din Legea Supremă, care stipulează:

„[...]

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.”

1. Argumentele autorilor sesizării

89. Autorii sesizării consideră că o abordare legislativă prin care se scutește nominal și cu titlu individual de la plata impozitelor și a unor sancțiuni fiscale numai un agent economic încalcă în mod evident principiul liberei concurențe.

2. Argumentele autorităților

90. În opinia Parlamentului, necesitatea adoptării legii a fost determinată de datoriile Complexului Monastic „Curchi” față de S.R.L. „Glorinal”, create în procesul de reconstrucție și restaurare a acestuia.

91. În opinia scrisă prezentată, Președintele Republicii Moldova a menționat că agentul economic, căruia i-au fost acordate scutirile corespunzătoare, nu poate fi considerat concurent în sensul rigid al noțiunii, deoarece acesta și-a desfășurat activitatea pe un alt segment economic de pe teritoriul Republicii Moldova.

92. Astfel, având incidență doar asupra unui subiect economic și a unui segment concret al pieței, prevederile legale contestate nu aduc atingere principiilor fundamentale consfințite în art. 9 alin.(3) din Constituție.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

93. Potrivit articolului 126 din Constituție, economia Republicii Moldova este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

94. Totodată, articolul 9 al Legii Supreme, intitulat generic „Principiile fundamentale privind proprietatea”, reliefează factorii de bază ai economiei, și anume: piața, libera inițiativă economică și concurența loială.

95. În vederea transpunerii în practică a principiilor enunțate *supra*, legiuitorul constituant, prin art.126 alin.(2), a instituit obligația statului de a reglementa activitatea economică. De asemenea, prin prevederile art. 126 alin. (2) din Constituție s-au stipulat garanțiile transpunerii în practică a principiilor economiei de piață.

96. Astfel, în respectiva materie, Curtea relevă că legiuitorul constituant a pus în sarcina statului mai multe obligații pozitive, precum asigurarea libertății comerțului și a activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

97. Prin Hotărârea nr. 6 din 18 februarie 2003, Curtea a menționat:

„Potrivit art.126 din Constituție, statul trebuie să asigure reglementarea activității economice, libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție și protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.”

98. În același timp, în Hotărârea nr. 24 din 21 octombrie 2004 s-a enunțat:

„[...] art. 126 alin. (1) din Constituție statuează că "economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă". Art. 9 din Constituție consacră principiile fundamentale privind proprietatea, stipulând în alin. (3) că "piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei". **Curtea consideră însă că aceste prevederi trebuie interpretate în contextul prevederilor constituționale referitor la obligația statului de a asigura reglementarea activității economice în condițiile legii și protecția concurenței loiale - art. 126 alin. (2) lit. a) și lit. b).**”

99. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor articolelor 60 și 66 din Constituție, reglementarea activității economice în Republica Moldova este prerogativa exclusivă a Parlamentului.

100. Totuși, Curtea menționează că, deși Parlamentul are libertatea de a lua decizii în vederea reglementării activității economice, aceste decizii nu pot depăși limitele impuse de Legea Fundamentală.

101. Curtea reține că **un element constituțional inerent al unei economii de piață** funcționale și deschise alături de libertatea de mișcare a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului îl constituie **libera concurență**. Prin urmare, orice act având scopul de a împiedica, restrânge ori distorsiona concurența va avea drept rezultat funcționarea necorespunzătoare a economiei, crearea de dezechilibre și discontinuități în raporturile economice.

102. În desfășurarea relațiilor comerciale, concurența îndeplinește următoarele funcții importante: funcția de garanție a economiei de piață; funcția de facilitare a liberei circulații a mărfurilor și serviciilor; funcția de stimulare a inițiativei de participare pe piață. Regulile referitoare la concurență au menirea de a garanta că dinamismul competitivității piețelor este menținut, iar monopolizarea sectoarelor pieței este evitat.

103. Prin intermediul unei politici concurențiale corecte, pot fi urmărite o serie de obiective, printre care și intensificarea eficienței, al cărei rezultat este creșterea bunăstării consumatorului și realizarea unei distribuții optime a resurselor.

104. Curtea menționează că, în consecință, concurența eficientă reprezintă „motorul” care determină agenții economici, ce operează pe o piață, să lupte pentru realizarea unei repartiții optime a resurselor, atât la nivelul propriei afaceri, cât și, datorită efectului sinergetic, la nivelul întregii economii.

105. În acest sens, Curtea Europeană de Justiție în cauza *F. Scherer și D. Ross, Structura pieței industriale și a performanței economice*, a menționat:

„[...] teoria economică tradițională arată că mărfurile și serviciile sunt produse cel mai eficient **în condițiile unei concurențe perfecte sau, mai realist, în cadrul unei concurențe funcționale**. [...]”

106. Curtea observă că, în scopul reglementării relațiilor ce țin de protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor, Parlamentul a adopta o nouă Lege a concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, fiind abrogată Legea nr. 1103-XIV cu privire la protecția concurenței din 30 iunie 2000. Noua lege stabilește cadrul juridic al protecției concurenței, inclusiv al prevenirii și al contracarării practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale, al realizării concentrărilor economice pe piață, stabilește cadrul juridic privind activitatea și competența Consiliului Concurenței și responsabilitatea pentru încălcarea legislației în domeniul concurenței.

107. În sensul respectivei legi, prin „concurență” se subînțelege „rivalitatea economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe

întreprinderi independente pe o piață relevantă, când acțiunile lor limitează efectiv posibilitățile fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor”.

108. Curtea reține că, potrivit legii enunțate *supra*, sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum stabilirea de condiții discriminatorii sau acordarea de privilegii pentru activitatea întreprinderilor.

3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză

109. Curtea, așa cum a arătat în jurisprudența sa anterioară (Hotărârea nr. 31 din 14 iunie 2001) menționează că **elaborarea și promovarea politicii fiscale reprezintă un mecanism prin intermediul căruia statul reglementează, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, activitatea economică.**

110. Curtea reține că art. 6 alin. (8) al Codului fiscal prevede unul din principiile aplicării impozitelor și taxelor, și anume „**echitatea socială**”, care semnifică tratarea egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

111. În acest sens, Curtea reiterează că o premisă fundamentală în vederea realizării transpunerii în practică a principiului liberei concurențe este asigurarea, prin cadrul legal instituit de către stat, a egalității oportunităților între agenții economici. Aceasta presupune, în mare parte, **nefavorizarea unor agenți economici prin acordarea unor avantaje financiare sau de alt tip în comparație cu concurenții lor din sfera de activitate respectivă.**

112. La fel, Curtea menționează că agenții economici nu pot fi privilegiați între ei nici după criteriul dacă statul este sau nu fondator, pentru că din punct de vedere al pieței, indiferent de calitatea fondatorului, aceștia sunt pe picior de egalitate, iar respectivul comportament ar aduce atingere principiilor economiei de piață și liberei concurențe.

113. Curtea observă că prin Legea nr.199 Parlamentul a scutit Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” din municipiul Chișinău de plata impozitului pe venit, a contribuțiilor de asigurări sociale, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, a defalcărilor pentru elaborarea documentelor normative în construcții, a taxei pe valoarea adăugată, calculate și neachitate la bugetul public național sau care vor fi calculate, în sumă de 25 milioane lei.

114. De asemenea, conform art.2 al respectivei legi, s-au anulat penalitățile și sancțiunile fiscale (amenzile), calculate Societății cu Răspundere Limitată „Glorinal” conform situației la data intrării în vigoare a legii, pentru nevărsarea în termen a plăților la bugetele respective.

115. Curtea menționează că Parlamentul, adoptând Legea nr.199 din 12 iulie 2013 și derogând de la prevederile Codului fiscal, **a deviat, implicit, și de la principiul echității sociale.**

116. Curtea reține că prin **amnistierea fiscală, cu titlu nominal**, a unui agent economic de la plata taxelor și impozitelor **Parlamentul a instituit, în fapt, o diferență de tratament** în privința unei societăți în raport cu alte persoane juridice care desfășoară același gen de activitate.

117. Scutirea unui agent economic de la plata taxelor și impozitelor, în raport cu alți agenți economici care sunt obligați să-și execute obligațiile fiscale, duce în mod inevitabil la favorizarea unei persoane juridice în detrimentul alteia, care vizează aceeași sferă de activitate.

118. Examinând problema sub aspect comparat, Curtea reține că politicile europene în domeniul concurenței se bazează pe un cadru legislativ comunitar, fundamentat în esență pe prevederile Tratatului Comunității Europene.

119. Principiile Tratatului Comunității Europene stipulează că statele membre vor adopta o politică economică bazată pe „strânsa coordonare a politicilor economice [...] și pe definirea obiectivelor comune și conduse **în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă**”.

120. Potrivit respectivului act, „**se consideră incompatibil cu piața comună orice ajutor acordat de un stat membru sau din resursele de stat, sub orice formă, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau producția anumitor bunuri atâta timp cât afectează comerțul dintre statele membre**”.

121. În interpretarea Comisiei Europene și Curții Europene de Justiție o măsură va fi considerată drept ajutor de stat în următoarele circumstanțe: 1) *implică utilizarea resurselor statului;* 2) *conferă un avantaj agentului economic, adică ușurează sarcinile ce grevează în mod normal bugetul acestuia;* 3) *este selectiv;* 4) *distorsionează sau amenință cu distorsionarea concurența.*

122. Conceptul de „**ajutor de stat**” a fost interpretat de către Comisia Europeană și de Curtea Europeană de Justiție într-un sens extrem de larg: el include orice ajutor public sau orice ajutor acordat de autorități, locale sau regionale. Ajutorul poate proveni chiar de la organisme private (societăți comerciale private sau societăți publice ce operează în regim comercial) sau de la alte organisme asupra cărora statul, o instituție publică sau o autoritate locală sau regională exercită o influență puternică în mod direct sau indirect. Forma sub care este acordat ajutorul (reduceri fiscale, garanții la împrumuturi, livrări de bunuri sau servicii în condiții preferențiale, injecții de capital în condiții discriminatorii în raport cu investițiile private) și scopul ajutorului, precum și motivul acordării lui, sunt irelevante. Tot ceea ce contează sunt efectele acestuia asupra concurenței, de aceea nu numai contribuțiile propriu-zise (precum subvențiile) sunt considerate ca ajutor de stat, ci și alte măsuri ce **reduc povara financiară a unei firme.**

123. Mai mult, chiar și măsurile fiscale care nu echivalează în ultimă instanță cu o pierdere de venit pentru stat, precum amânările de plăți fiscale și alte plăți la bugetul public, intră de asemenea în categoria ajutorului de stat, în măsura în care facilitățile de acest tip conferă firmelor beneficiare un avantaj prin aceea că le permite să utilizeze sume de bani care nu s-ar afla altfel la dispoziția lor.

124. Curtea menționează că prin prevederile contestate, prin care doar un singur agent economic a fost amnistiat fiscal, se creează o situație privilegiată pentru o întreprindere care activează pe o piață deschisă concurenței.

125. Ba mai mult, Curtea observă că datoriile formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare a Complexului Monastic „Curchi” din satul Curchi, raionul Orhei, **nu constituie datorii ale statului**. Or, în Hotărârea Guvernului nr. 273 din 15 martie 2006 „Cu privire la instituirea Consiliului de observatori al procesului de reconstrucție și restaurare a Complexului monastic „Curchi” se menționează că mijloacele financiare și materiale destinate finanțării și susținerii lucrărilor de reconstrucție și restaurare a complexului monastic **sunt acumulate de la donatorii autohtoni și străini**.

126. Această concluzie se cuprinde și în avizul Guvernului la respectivul proiect de lege, pe care Curtea o reiterează:

„[...] **finanțarea investițiilor capitale de la bugetul de stat, conform normelor legale, se efectuează în baza programelor investiționale, incluse în componența legilor bugetelor anuale**. Ținând cont de faptul că **reconstrucția Complexului monastic „Curchi” nu a fost preconizată spre finanțare de la bugetul de stat** în cadrul acestor programe investiționale, **lipsește temeiul legal pentru recunoașterea datoriei bugetului la acest obiect**.”

127. Totodată, Curtea constată că, prin modificările operate la Legea nr.199 din 12 iulie 2013 prin Legea nr.324 din 23 decembrie 2013, Societatea cu Răspundere Limitată „Glorinal” **a fost scutită și de taxa pentru valoarea adăugată**. În același timp, examinând Legea nr. 331-XV din 7 octombrie 2004 „Pentru aprobarea Listei obiectelor ale căror lucrări de expertiză tehnică, de prospecțiuni, de proiectare, de construcție și de restaurare, cu atragerea mijloacelor bănești donate de către persoane fizice și juridice, sînt scutite de taxa pe valoarea adăugată”, Curtea observă că Mănăstirea „Nașterea Domnului” din satul Curchi, raionul Orhei, a fost inclusă în această listă prin Legea nr. 81-XVI din 6 aprilie 2006. Prevederile legale enunțate denotă faptul că **scutirea de taxa pe valoare adăugată a agentului economic din speță nu poate fi raportată la datoriile formate în procesul de executare a lucrărilor de reconstrucție și restaurare a complexului monastic**.

128. În lumina celor expuse, Curtea reține că scutirea unui agent economic de la plata taxelor și impozitelor, precum și acordarea altor facilități fiscale **subminează, principiul constituțional al liberei concurențe, în particular, și principiile economiei de piață, în general**.

129. Astfel, Curtea conchide că Legea nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora, este contrară articolelor 9 alin. (3) și 126 din Constituție, motiv pentru care urmează a fi declarată drept neconstituțională.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. ***Se admite*** sesizarea deputaților în Parlament, dnii Mihai Ghimpu, Valeriu Munteanu și Gheorghe Brega, pentru controlul constituționalității unor prevederi legale privind scutirea unei societăți comerciale de plățile la bugetul public național.

2. ***Se declară neconstituțională*** Legea nr.199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 13 februarie 2014
HCC nr. 6
Dosarul nr. 3a/2014*

