



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi din Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal,
în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013**

(Sesizarea nr. 7a/2014)

CHIȘINĂU

14 februarie 2014

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA,
DI Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dlui Sergiu Stratan, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 10 februarie 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 10 februarie 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, pentru controlul constituționalității unor prevederi de la pozițiile tarifare „870324” și „870333” din Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, modificate prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

2. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile din Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013, prin care au fost micșorate cotele accizelor la importul mijloacelor de transport clasificate conform pozițiilor tarifare „870324” și „870333”, contravin articolelor 6, 7, 8, 72, 74 și 131 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 10 februarie 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără prejudicierea fondului cauzei. Totodată, a fost respinsă solicitarea autorilor sesizării privind suspendarea acțiunii prevederilor contestate, în favoarea examinării sesizării în regim de urgență.

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

5. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Valeriu Munteanu, deputat în Parlament, autor al sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției

generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul nu și-a exercitat dreptul de a delega reprezentantul său.

ÎN FAPT

6. La 23 decembrie 2013 Parlamentul a adoptat Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, ce vizează politica bugetar-fiscală pentru anul 2014. Prin această lege, *inter alia*, au fost operate modificări la Codul fiscal.

7. În urma expunerii și adoptării Anexei nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal în redacție nouă, au fost majorate toate cotele accizelor la importul mijloacelor de transport, cu excepția celor contestate de autorii sesizării, aplicabile mijloacelor de transport cu capacitatea cilindrică de peste 3000 cm³ și de peste 2500 cm³, clasificate conform pozițiilor tarifare „870324” și „870333”, în privința cărora cotele accizelor au fost micșorate de la 3,50 euro la 2,00 euro pe unitate de măsură.

8. 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.

9. Amendamentele operate la Codul fiscal, privind micșorarea cotelor accizelor la importul mijloacelor de transport clasificate la pozițiile tarifare „870324” și „870333”, nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern. Acestea au fost incluse de către Parlament la adoptarea proiectului de lege 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).

10. De asemenea, asupra amendamentelor propuse, ce vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, nu a fost solicitat acceptul Guvernului în conformitate cu articolul 131 alin. (4) din Constituție. Necesitatea solicitării acordului Guvernului a fost constatată după adoptarea proiectului de lege.

11. Astfel, la solicitarea Președintelui Parlamentului prin scrisoarea 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:

„Având 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.”

12. 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

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

Articolul 6

Separarea 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 96

Rolul [Guvernului]

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

[...].”

Articolul 131

Bugetul public național

„(1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor.

[...]

(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 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.

[...].”

14. Prevederile relevante ale Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 (M.O., 2007, nr. 50, art. 237) sunt următoarele:

Articolul 47
Condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă
și subiecții acestui drept

„[...]”

(6) Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

[...]”

Articolul 58
Avizarea de către Guvern a proiectelor de acte legislative
și a propunerilor legislative

„[...]”

(2) Avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art. 131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare.”

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

Articolul 2
Sistemul bugetar

„Sistemul bugetar este un sistem unitar de bugete și fonduri, care constituie bugetul public național, cuprinzând:

- a) bugetul de stat;
- b) bugetul asigurărilor sociale de stat;
- c) bugetele unităților administrativ-teritoriale;
- d) fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.”

Articolul 6
Politica bugetar-fiscală

„(1) Îndeplinindu-și responsabilitățile în condițiile prezentei legi, Ministerul Finanțelor, Guvernul și Parlamentul acționează pentru asigurarea:

- a) elaborării unui buget în condițiile:

- stabilității monedei naționale;
 - stabilității la prețuri și salarii;
 - dezvoltării stabile a economiei;
- b) echilibrului în timp al colectării veniturilor și efectuării cheltuielilor;
- [...].”

Articolul 7 Clasificația bugetară

„(1) Bugetele se elaborează și se execută în baza unui sistem unic de clasificare bugetară.

(2) Clasificația bugetară include clasificarea veniturilor bugetare, clasificarea funcțională, clasificarea organizațională și clasificarea economică a cheltuielilor bugetare, după cum urmează:

a) clasificarea veniturilor bugetare grupează veniturile bugetare în baza legislației ce determină sursele de venituri;

b) clasificarea funcțională a cheltuielilor bugetare grupează cheltuielile bugetare ce reflectă utilizarea mijloacelor financiare în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului;

[...].”

Articolul 8 Veniturile bugetare

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

[...].”

Articolul 11 Balanța bugetului

„(1) Egalitatea între venituri și cheltuieli reprezintă echilibrul bugetului.

[...]

(3) Dacă cheltuielile depășesc veniturile, rezultă deficit bugetar.

[...].”

Articolul 13⁴ Principiul unității

„(1) Toate veniturile și toate cheltuielile statului se includ în buget.

(2) Veniturile și cheltuielile fiecărui element al sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național.

[...].”

Articolul 14 Scopurile bugetului de stat

„Scopurile bugetului de stat sînt:

[...]

c) asigurarea echilibrului bugetar necesar pentru menținerea unei situații macroeconomice stabile a statului;

d) asigurarea administrării efective, calitative și responsabile a finanțelor aflate la dispoziția Guvernului.

[...].”

Articolul 16 Bazele elaborării bugetului de stat

„Ministerul Finanțelor, în condițiile art. 15 alin. (2), elaborează proiectul bugetului de stat bazat pe:

a) scopurile prevăzute la art. 14;

b) sursele de venituri și destinația cheltuielilor;

[...].”

Articolul 18 Cadrul bugetar pe termen mediu

„(1) În temeiul estimărilor Ministerului Finanțelor, efectuate în baza prevederilor art.17, Guvernul, în fiecare an, aprobă în termene proximale prognoza cadrului bugetar pe termen mediu, care include obiectivele politicii bugetar-fiscale pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori, precum și cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorități ale administrației publice centrale.”

Articolul 29 Examinarea în prima lectură

„(1) În decursul primei lecturi, Parlamentul audiază raportul Guvernului și coraportul Comisiei pentru buget și finanțe asupra proiectului legii bugetare anuale și examinează:

a) direcțiile principale ale politicii bugetar-fiscale;

b) concepțiile de bază ale proiectului.

[...].”

Articolul 30 Examinarea în a doua lectură

„(1) În decursul lecturii a doua, Parlamentul, la prezentarea Comisiei pentru buget și finanțe, examinează:

a) veniturile estimate sub formă de calcule și structura lor;

b) cheltuielile estimate, structura și destinația lor;

c) deficitul sau excedentul bugetului de stat.

[...].”

Articolul 31
Examinarea în a treia lectură

„[...]”

(2) Până la 5 decembrie a fiecărui an, Parlamentul adoptă legea bugetară anuală.”

Articolul 32
Responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat

„(1) Responsabilitatea generală pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.

[...]”

16. Prevederile relevante ale Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în M.O., 2007, pag. 4) sunt următoarele:

Articolul 119
Noțiuni

„[...]”

În sensul prezentului titlu, se definesc următoarele noțiuni:

1) Acciz – impozit de stat stabilit pentru unele mărfuri de consum.

[...]”

„Anexa nr. 2 [Titlul IV]

Cota accizului pentru mijloacele de transport

Poziția tarifară	Denumirea mărfii	Unitatea de măsură	Cota accizului în funcție de termenul de exploatare a mijlocului de transport			
			0-7 ani	8 ani	9 ani	10 ani
8703	Autoturisme și alte autovehicule, în principal concepute pentru transportul persoanelor (altele decât cele de la poziția tarifară 8702), inclusiv mașinile de tipul „break” și mașinile de curse:					
	– Alte vehicule cu motor cu piston alternativ cu aprindere prin scînteie:					
870321	– – Cu capacitatea cilindrică de maximum 1000 cm ³	cm ³	0,40 euro	0,42 euro	0,44 euro	0,46 euro
870322	– – Cu capacitatea cilindrică de peste 1000 cm ³ , dar de maximum 1500 cm ³	cm ³	0,52 euro	0,55 euro	0,57 euro	0,60 euro

870323	– – Cu capacitatea cilindrică de peste 1500 cm ³ , dar de maximum 2000 cm ³	cm ³	0,80 euro	0,84 euro	0,89 euro	0,93 euro
	– – Cu capacitatea cilindrică de peste 2000 cm ³ , dar de maximum 3000 cm ³	cm ³	1,32 euro	1,39 euro	1,46 euro	1,52 euro
870324	– – Cu capacitatea cilindrică de peste 3000 cm ³	cm ³	2,00 euro	2,00 euro	2,00 euro	2,00 euro
	– Alte vehicule (autoturisme) cu motor cu piston, cu aprindere prin compresie (diesel sau semidiesel):					
870331	– – Cu capacitatea cilindrică de maximum 1500 cm ³	cm ³	0,52 euro	0,55 euro	0,57 euro	0,60 euro
870332	– – Cu capacitatea cilindrică de peste 1500 cm ³ , dar de maximum 2500 cm ³	cm ³	1,32 euro	1,39 euro	1,46 euro	1,52 euro
870333	– – Cu capacitatea cilindrică de peste 2500 cm ³	cm ³	2,00 euro	2,00 euro	2,00 euro	2,00 euro

ÎN DREPT

17. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență unele prevederi fiscale care vizează micșorarea cotelor accizelor pentru unele mijloace de transport, prevederi care au fost modificate prin politica bugetar-fiscală adoptată prin Legea nr.324 din 23 decembrie 2013.

18. Astfel, sesizarea se referă la elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum sistemul bugetului public național, procedura de formare a acestuia și corelarea competențelor și obligațiilor între puteri la respectarea imperativelor de ordin constituțional.

A. ADMISIBILITATEA

19. În conformitate cu decizia sa din 10 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 face obiectul jurisdicției constituționale.

20. 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.

21. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie prevederile referitoare la cotele accizelor, aplicabile în privința mijloacelor de transport clasificate conform pozițiilor tarifare „870324” și „870333” din Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23

decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Prin amendamentele operate au fost micșorate cotele accizelor de la 3,50 euro la 2,00 euro pentru importul mijloacelor de transport cu capacitatea cilindrică de peste 3000 cm³ și, respectiv, de peste 2500 cm³, care se plasează la pozițiile tarifare „870324” și, respectiv, „870333”.

22. Curtea reține că prevederile contestate din Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013, nu au mai făcut obiectul controlului constituționalității.

23. 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.

24. 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.

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

26. 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 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

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

27. 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.”

28. 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

29. Autorii sesizării au pretins că prevederile supuse criticii de neconstituționalitate au fost adoptate cu încălcarea procedurii stabilite la articolul 131 alin. (4) din Constituție, care prevede posibilitatea adoptării

amendamentelor care atrag reducerea veniturilor bugetare numai după ce sunt acceptate de Guvern.

30. La fel, autorii sesizării au menționat că prin micșorarea cotelor accizelor la importul mijloacelor de transport cu capacitate mare, care au un consum de combustibil mai mare și pot fi atribuite la categoria „automobile de lux”, concomitent cu majorarea cotelor accizelor la importul mijloacelor de transport cu capacitate mică și medie și consum de combustibil redus, ce fac obiectul importului operat de persoane cu venituri reduse, se încalcă principiul echității sociale.

2. Argumentele autorităților

31. Potrivit opiniei scrise a Președintelui Republicii Moldova, Parlamentul este organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului, având competență materială generală. Atribuțiile de bază ale Parlamentului, stabilite la art. 66 din Constituție, includ și aprobarea direcțiilor principale ale politicii interne a statului, care nu necesită acordul prealabil al Guvernului.

32. Articolul 132 din Constituție prevede că 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.

33. Prin prisma dispozițiilor constituționale, legiuitorul este unica autoritate abilitată cu dreptul exclusiv de a stabili impozitele și cotele acestora. Astfel, modificările operate în Anexa nr.2 la Titlul IV din Codul fiscal se încadrează în atribuțiile constituționale ale legislativului.

34. La fel, în opinia prezentată, Președintele, susține că este eronată aprecierea de către autorii sesizării a autoturismelor cu capacitatea cilindrică a motorului de peste 3000 cm³ și de peste 2500 cm³ drept mașini de lux. Or, potrivit clasificării Comisiei Europene, la categoria mașini de lux pot fi atribuite și automobile cu capacitatea cilindrică a motorului mai mică de 3000 cm³ sau de 2500 cm³.

35. În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Parlamentului a reiterat argumentele expuse la sesizările nr. 2a/2014, nr. 3a/2014 și nr. 5a/2014, subliniind că, potrivit Regulamentului Parlamentului, deputații, comisiile permanente și fracțiunile parlamentare au dreptul să prezinte în scris amendamente la orice proiect de act legislativ.

36. Totodată, amendamentele contestate propuse în cadrul examinării proiectului de lege cu nr.491 din 3 decembrie 2013 pentru a doua lectură de către Comisia economie, buget și finanțe, au fost acceptate de ministrul finanțelor.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

37. Curtea reține că, potrivit articolului 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, puterea executivă și cea judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

38. 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.

39. 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.”

40. 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.

41. Potrivit Hotărârii nr. 6 din 13 februarie 2014, 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 interferența competențelor puterii legislative și a celei executive, îl reprezintă și dispozițiile art. 131 alin.(4) din Constituție.

42. 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**”.

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

44. 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.

45. 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).”

46. 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 ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

47. La fel, în dezvoltarea normelor constituționale, condiția imperativă privind controlul *a priori* de către puterea executivă a 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.**

48. În această privință, Curtea s-a pronunțat 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.”

49. 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 al 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.”

50. 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 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 în prezenta cauză

51. Având în vedere prevederile articolului 7 din Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Curtea atestă faptul că bugetul de stat, fiind parte integrantă a sistemului bugetar, se

constituie și are la bază două grupuri mari de indicatori bugetari, exprimate prin venituri și cheltuieli bugetare.

52. În această ordine de idei, veniturile bugetare au la bază sursele de venituri identificate în conformitate cu cadrul legal pertinent, destinația funcțională de bază a acestora fiind acoperirea cheltuielilor bugetare, în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului.

53. În conformitate cu prevederile articolului 8 alin. (1) al Legii nr. 847-XIII din 24 mai 1996, veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări, iar conform articolului 119 pct. 1) din Codul fiscal, **accizul constituie un impozit de stat** stabilit pentru unele mărfuri de consum.

54. Interpretând coroborat dispozițiile legale invocate *supra*, Curtea concluzionează faptul că **accizele constituie o sursă directă a veniturilor bugetare în baza căroră se formează și consolidează bugetul de stat.**

55. Curtea reține că, în urma expunerii într-o nouă redacție a Anexei nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013, în partea contestată de autorii sesizării, a fost micșorată cota accizului la importul mijloacelor de transport clasificate conform pozițiilor tarifare „870324” și „870333”, de la 3,50 până la 2,00 euro pe unitate de măsură.

56. Curtea menționează că anterior amendamentelor, operate prin actul legislativ supus criticii de neconstituționalitate, prevederile legal-fiscale instituiău o cotă de 3,50 euro pe unitate de măsură a accizului la importul mijloacelor de transport încadrate la pozițiile tarifare „870324” și „870333”.

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

58. 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 elaborate și aprobate** de către Guvern.

59. În acest sens, Curtea menționează că proiectul de lege elaborat de Guvern, menționat *supra*, a prevăzut **modificarea în sensul majorării a tuturor cotelor accizelor** la importul mijloacelor de transport cuprinse în Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, **cu excepția accizelor contestate de autorii sesizării, în privința căroră Guvernul a păstrat intactă cota aplicabilă de 3,50 euro pe unitate de măsură.**

60. Modificările operate la Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, în ceea ce privește **micșorarea cotelor accizelor** aplicabile în privința mijloacelor de transport clasificate conform pozițiilor tarifare „870324” și „870333”, 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.

61. 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.

62. În Hotărârea nr. 6 din 13 februarie 2014 Curtea a menționat că, în partea ce ține de exercitarea dreptului deputaților la inițiativă legislativă, inclusiv formularea propunerilor și amendamentelor legislative, exigențele constituționale reclamă **individualizarea autorilor**, chiar și în cazul asumării acestora de către comisiile permanente, **anonimatul fiind inadmisibil în procedurile parlamentare**.

63. Le fel, Curtea atestă faptul că amendamentele contestate **au fost adoptate de către Parlament fără acceptul Guvernului**, în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar, 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.

64. 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 precedă** 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.

65. 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**.

66. 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.

67. Curtea subliniază că, potrivit normei constituționale **acceptul urmează să provină de la Guvern, și nu de la un 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**.

68. 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.**

69. 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 ansamblul său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat.

70. 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 minimum 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”.

71. În același timp, potrivit Hotărârii citate mai sus, 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.**

72. În conformitate cu cele expuse, Curtea constată faptul că modificările operate la Codul fiscal, în partea supusă criticii de neconstituționalitate, 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.

73. De asemenea, Curtea menționează că amendamentele operate, prin care a fost micșorată cota accizelor pentru importul autoturismelor cu capacitatea cilindrică a motorului de peste 2500 cm³ și de peste 3000 cm³, **au repercusiuni directe asupra veniturilor bugetare în sensul micșorării acestora.**

74. Potrivit celor enunțate la paragrafele 58-59, Curtea observă că **tendința generală a executivului, prin proiectul politicii bugetar-fiscale, aprobat prin Hotărârea nr. 959 din 3 decembrie 2013, a fost majorarea tuturor accizelor la importul mijloacelor de transport**, cu excepția accizelor pentru importul autoturismelor cu capacitatea cilindrică a motorului de peste 2500 cm³ și de peste 3000 cm³, a căror mărime a rămas intactă (3,50 euro pe cm³).

75. **Contrar respectivei linii directorii de majorare, Parlamentul a intervenit cu o micșorare considerabilă de 1,50 euro pe cm³ a cotelor accizelor** pentru importul autoturismelor cu capacitatea cilindrică a motorului de peste 2500 cm³ și de peste 3000 cm³.

76. Curtea menționează că impozitele și taxele generează veniturile necesare instituțiilor statului, dar au și un impact important asupra funcționării economiei în ansamblu, în special asupra redistribuirii resurselor financiare.

77. 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.

78. De asemenea, Curtea reține că, potrivit articolului 26 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Guvernul prezintă Parlamentului până la **1 octombrie** a fiecărui an proiectul legii bugetare anuale, lege anuală, prin care Parlamentul aprobă bugetul de stat, care cuprinde sursele de venituri și destinația cheltuielilor pentru un an bugetar.

79. În același timp, Curtea observă că prevederile contestate au fost adoptate de Parlament tocmai la **23 decembrie 2013, la fel ca și legea bugetară anuală**, ambele proiecte fiind aprobate de Guvern la 3 decembrie 2013.

80. Astfel, Curtea subliniază importanța asigurării **principiului transparenței procedurilor bugetare**, care ține de însăși esența parlamentarismului. În acest context, Curtea menționează necesitatea **respectării ordinii cronologice și a termenelor** în cadrul procedurii de elaborare și aprobare a bugetului public.

81. Concluzionând cele elucidate, Curtea menționează că, reieșind din parcurgerea deficitară și omisivă a procesului bugetar de către Parlament, cu încălcarea imperativului consacrat în ordine constituțională, modificările operate la pozițiile tarifare „870324” și „870333” din Anexa nr. 2 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, contravin articolelor 6 și 131 alin. (4) și alin. (6) din Constituție.

82. Totodată, în Hotărârea nr. 33 din 10 octombrie 2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție, Curtea a menționat:

„63. În acest context, Curtea reține, cu titlu de principiu, că prevederile legale abrogate prin textul de lege declarat neconstituțional reintră în fondul activ al dreptului, continuând să producă efecte juridice, până la intrarea în vigoare a

noilor reglementări, acesta fiind un efect specific al pierderii legitimității constituționale, sancțiune diferită și mult mai gravă decât o simplă abrogare a unui text normativ.

64. Astfel, în cazul declarării neconstituționalității unor norme de modificare/abrogare, până la operarea modificărilor de rigoare de către Parlament, urmează să se aplice prevederile anterioare modificării/abrogării, într-un mod conform considerentelor acesteia la cazul dedus examinării sale.”

83. Respectiv, reieșind din raționamentele Hotărârii nr. 33 din 10 octombrie 2013, Curtea menționează că până la operarea modificărilor de rigoare de către Parlament urmează să se aplice prevederile Codului fiscal anterioare modificărilor operate prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013.

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, privind controlul constituționalității unor prevederi fiscale privind mărimea accizelor pentru unele mijloace de transport.

2. *Se declară neconstituțională* cota accizului de „2,00 euro” de la pozițiile tarifare „870324” și „870333” din Anexa nr. 2 la Titlul IV al Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

3. Până la completarea cadrului legal cu prevederi care vizează mărimea accizelor pentru mijloacele de transport de la pozițiile tarifare „870324” și „870333” din Anexa nr. 2 la Titlul IV al Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, urmează să se aplice prevederile anterioare modificărilor operate prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

4. 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, 14 februarie 2014
HCC nr. 8
Dosarul nr. 7a/2014

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI FISCALE PRIVIND COTA ACCIZELOR
PENTRU UNELE MIJLOACE DE TRANSPORT