



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi din Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal,
în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013**

(Sesizarea nr. 20a/2014)

CHIȘINĂU
25 martie 2014

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

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Victor POPA,
Dl Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dnei Corina Popa, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 17 martie 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 deputaților în Parlament, dnii Mihai Ghimpu, Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu, depusă la Curtea Constituțională la 17 martie 2014, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității prevederilor de la poziția tarifară „240220” din Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

2. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile contestate din Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013, prin care a fost modificată cota de acciz pentru țigarete cu filtru, care conțin tutun, încadrate la poziția tarifară „240220”, contravin articolului 131 alin. (4) și (6) din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 19 martie 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

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

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 juridice generale a Secretariatului Parlamentului. Din partea

Guvernului a participat dl Nicolae Eșanu, viceministru al justiției, reprezentantul permanent al Guvernului la Curtea Constituțională.

ÎN FAPT

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

7. În urma operării modificărilor în Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal, a fost majorată cota de acciz pentru țigarele cu filtru, care conțin tutun, încadrate la poziția tarifară „240220”, prin substituirea formulei de calcul a accizului aplicabil de „45 lei + 24%” cu o nouă formulă de calcul - „75 lei + 24%”.

8. Proiectul politicii bugetar-fiscale, elaborat de către Guvern, a fost aprobat prin Hotărârea nr. 959 din 3 decembrie 2013 și a fost înregistrat în Parlament cu nr. 491 la data de 3 decembrie 2013.

9. Amendamentele operate la Codul fiscal, în varianta adoptată în lectură finală de către legislativ, nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern. Or, Guvernul în proiectul politicii bugetar-fiscale a prevăzut modificarea prin majorare a cotei de acciz aplicabilă mărfurilor încadrate la poziția tarifară „240220”, cu înlocuirea formulei de calcul de „45 lei + 24%” cu cea de „50 lei + 31%”.

10. Prevederile contestate au fost incluse de către Parlament la adoptarea proiectului de lege în lectură finală (23 decembrie 2013), fiind propuse inițial de către deputații Oxana Domentî și Oleg Reidman în varianta de „70 lei + 24%”, iar ulterior de către Comisia economie, buget și finanțe în varianta finală de „75 lei + 24%” (conform raportului asupra proiectului pentru a doua lectură nr. CEB nr. 6/755 din 23 decembrie 2013).

11. 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, având în vedere că nu a fost acceptată varianta proiectului propus de către Guvern, prevederile legale fiind amendate la inițiativa legislativă formulată de către Comisia economie, buget și finanțe.

12. Necesitatea solicitării acordului Guvernului a fost constatată după adoptarea proiectului de lege în lectură finală. 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:

„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.”

13. 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

14. 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 sunt 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 sunt **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.

[...]”

15. 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.”

Articolul 59
Înaintarea amendamentelor la proiectele de acte legislative

„[...]”

(2) Amendamentele se prezintă sub formă de modificare a cuprinsului punctelor, alineatelor, articolelor, sub formă de completare a proiectului cu articole noi sau de propuneri de excludere a unor cuvinte, puncte, alineate sau articole din proiect.

(3) Amendamentele trebuie să fie motivate.

[...]”

16. 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 sunt:

[...]

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.

[...].”

17. 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. 1 [Titlul IV]

Mrrfurile supuse accizelor

Poziția tarifară	Denumirea mărfii	Unitatea de măsură	Cota accizului
240220	Țigarete care conțin tutun:		
	– cu filtru	1000 bucăți/ valoarea în lei	75 lei + 24%
	– fără filtru	1000 bucăți	50 lei

ÎN DREPT

18. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență unele prevederi fiscale, care vizează majorarea cotei de acciz pentru țigarele cu filtru care conțin tutun, încadrate la poziția tarifară „240220”, prevederi care au fost modificate prin politica bugetar-fiscală adoptată prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013.

19. 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

20. În conformitate cu decizia sa din 19 martie 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 constituie obiect al jurisdicției constituționale.

21. Articolele 25 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.

22. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie prevederile referitoare la cota de acciz aplicabilă țigaretelor cu filtru care conțin tutun, încadrate la poziția tarifară „240220” din Anexa nr. 1 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, Parlamentul a majorat cota accizului de la „45 lei + 24%” la „75 lei + 24%”.

23. Curtea reține că prevederile contestate din Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013, nu au mai făcut obiectul controlului constituționalității.

24. 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.

25. 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.

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

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

B.FONDUL CAUZEI

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

28. Autorii sesizării pretind că normele contestate încalcă articolul 131 alin. (4) 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 sunt acceptate de Guvern.

[...]”

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 majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare, numai după ce sunt acceptate de Guvern.

30. La fel, autorii sesizării au menționat că modificarea propusă inițial de către Guvern, aplicabilă pentru țigarele cu filtru care conțin tutun, încadrate la poziția tarifară „240220”, sub formă de „50 lei + 31%”, prevedea o majorare a veniturilor la bugetul public național și stabilirea unui echilibru în măsură să asigure protecția producătorilor autohtoni.

31. În opinia autorilor sesizării, ignorând propunerea Guvernului de modificare a cotei de acciz pentru țigarele cu filtru care conțin tutun și adoptând actul legislativ în lectură finală într-o altă variantă, legislativul a privat bugetul public național de venituri suplimentare planificate și a pus producătorii autohtoni într-o poziție defavorizată în raport cu importatorii de produse de tutungerie.

2. Argumentele autorităților

32. În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Parlamentului a menționat că, având în vedere jurisprudența anterioară a Curții (Hotărârile nr. 2 din 28 ianuarie 2014, nr. 6 din 13 februarie 2014, nr. 7 din 13 februarie 2014, nr. 8 din 14 februarie 2014), nu există comentarii suplimentare.

33. În opinia reprezentantului Guvernului, cu referire la speța examinată, norma constituțională trebuie interpretată în sensul că Parlamentul nu este în drept să modifice un text de lege care vizează venituri și cheltuieli bugetare, dacă Guvernul nu a propus ca textul respectiv să fie modificat, dar, în același timp, Parlamentul este liber, conform Constituției, să modifice textul de lege propus de către Guvern fără ca să fie obligat să accepte integral propunerile acestuia. Parlamentul poate să deroge de la propunerile Guvernului cu condiția ca textul nou adoptat să nu atragă după sine reducerea veniturilor, deoarece aceasta ar însemna să iasă din câmpul constituțional.

34. Reprezentantul Guvernului a menționat că, dacă în cauzele examinate anterior de Curte Parlamentul a operat modificări la politica bugetar-fiscală nedispunând de propunerile necesare ale Guvernului, în cauza examinată textul de lege, propus de către Guvern, prevedea majorarea accizelor la țigările cu filtru, iar Parlamentul doar a modificat această majorare.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

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

36. 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.

37. 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.”

38. 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.

39. 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 intercalarea competențelor puterii legislative și a celei executive, îl reprezintă și dispozițiile art. 131 alin. (4) din Constituție.

40. 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**”.

41. 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.

42. 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.

43. 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 *a priori* 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).”

44. 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.

45. La fel, în dezvoltarea normelor constituționale, condiția 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**.

46. În această privință, Curtea și-a expus anterior părerea 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.”

47. 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.”

48. 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 legislative și prin asigurarea de către legiuitorul constituant a unui echilibru constituțional just, care să tempereze marja largă de apreciere a legiuitorului 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

49. 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.

50. 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.

51. 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.

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

53. 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 economice.

54. 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 percepției lor.

55. Curtea reține că, în urma amendamentelor operate în Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal, prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013, în partea contestată de autorii sesizării, a fost majorată cota accizului pentru țigarele cu filtru care conțin tutun, clasificate conform poziției tarifare „240220”, de la „45 lei + 24%” până la „75 lei + 24%” pe unitate de măsură.

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

57. Examinând Hotărârea Guvernului nr. 959 din 3 decembrie 2013 privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, căruia 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**.

58. În acest sens, Curtea menționează că proiectul de lege, elaborat de către Guvern, menționat *supra*, a prevăzut **modificarea în sensul majorării a cotei de acciz** pentru țigarele cu filtru care conțin tutun de la poziția tarifară „240220” **într-o altă formulă decât cea adoptată de către legislativ**, și anume „50 lei + 31%”, **prevăzându-se majorarea atât a componentei fixe, cât și a celei exprimate în cotă procentuală**.

59. Modificările operate de către Parlament la Anexa nr. 1 la Titlul IV din Codul fiscal, în ceea ce privește **majorarea cotei de acciz** la țigarele cu filtru care conțin tutun, clasificate la poziția tarifară „240220”, au fost introduse ulterior adoptării proiectului în lectura întâi la 17 decembrie 2013, în baza propunerilor cuprinse în raportul Comisiei economie, buget și finanțe.

60. 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**.

61. La fel, Curtea atestă faptul că amendamentele contestate **au fost adoptate de către Parlament fără acceptul Guvernului**. În acest sens Curtea reiterează că, potrivit articolului 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 sunt acceptate de Guvern.

62. 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.

63. 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.

64. 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 emis-o în vederea corelării eforturilor autorității ce edictează 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”.

65. 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.**

66. 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.

67. Potrivit celor enunțate la paragrafele 57-58, Curtea observă că **tendința generală a executivului, prin proiectul politicii bugetar-fiscale** aprobat prin Hotărârea nr. 959 din 3 decembrie 2013, **a fost majorarea cotei de acciz** pentru țigarele cu filtru care conțin tutun, prin modificarea integrală a formulei de calcul a acesteia, în mod implicit, majorarea atât a componentei în expresie fixă de la „45 lei” la „50 lei”, cât și majorarea componentei în expresie procentuală de la „24%” la „31%”.

68. Contrar respectivei linii directorii de majorare, Parlamentul a intervenit doar cu majorarea componentei fixe a cotei de acciz aplicabilă țigaretelor cu filtru în mărime de 75 lei, majorare diferită de cea propusă de către Guvern prin proiectul politicii bugetar-fiscale. În același timp, propunerea executivului de a mări concomitent cu 7% și componenta în expresie procentuală a cotei de acciz nu a fost acceptată.

69. Curtea subliniază că, prin prisma normelor constituționale, orice amendament care modifică politica bugetar-fiscală propusă de către Guvern urmează să obțină acceptul acestuia din urmă. Or, potrivit art.59 din Regulamentul Parlamentului, amendamentele la proiectele de acte legislative pot viza modificarea cuprinsului punctelor, alineatelor, articolelor, sau se pot prezenta sub formă de completare a proiectului cu articole noi sau de propuneri de excludere a unor cuvinte, puncte, alineate sau articole din proiect.

70. La fel, potrivit normei regulamentare, orice amendament urmează a fi motivat. În acest sens, examinând raportul Comisiei economie, buget și finanțe, Curtea observă că propunerea pentru lectura a doua de a modifica cotele accizelor pentru țigaretetele cu filtru, prezentate de către Guvern, nu cuprinde o evaluare economico-financiară sau argumente pertinente de altă natură.

71. În același timp, sub aspectul tehnicii legislative, Curtea observă că, deși Parlamentul a modificat doar componenta în expresie fixă de la 45 lei la 75 lei, în pct. 64 al Art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 se menționează că la poziția tarifară 240220, la liniuța întâi, coloana 4, textul „45 lei + 24%” se înlocuiește cu textul „75 lei + 24%.”

72. Concluzionând asupra celor elucidate, Curtea menționează că, având în vedere parcurgerea deficitară și omisivă a procesului bugetar de către Parlament, cu încălcarea imperativului consacrat în ordine constituțională, modificările operate la poziția tarifară „240220” din Anexa nr. 1 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) din Constituție.

73. 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 acestora la cazul dedus examinării sale.”

74. Respectiv, pornind de la raționamentele expuse în Hotărârea 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, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale privind cota accizelor la produsele de tutungerie.

2. *Se declară neconstituțională* cota accizului de „75 lei + 24%” de la poziția tarifară „240220” din Anexa nr. 1 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 țigarele cu filtru care conțin tutun, de la poziția tarifară „240220” din Anexa nr. 1 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, 25 martie 2014
HCC nr. 11
Dosarul nr. 20a/2014*