



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

18 ianuarie 2014

VM nr. 15

Curtea Constituțională a Republicii Moldova

MD: 2004; mun. Chișinău, str. A. Lăpușeanu, 28

SESIZARE

privind controlul constituționalității Art. XLIII al Legii nr. 324 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative prin care a fost modificată și completată Legea nr. 199 din 12.07.2013 privind scutirea de plata unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora

Autori ai sesizării:

Mihai Ghimpu

Valeriu Munteanu

508

Gheorghe Brega

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA	
INTRARE NR.	32
20 01	20 14

I. Obiectul sesizării.

Conform dispozițiilor art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. art. 38 alin. (1) lit. g), 39 din Codul jurisdicției constituționale, prin prezenta sesizare și ținând cont de dispozițiile art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, subsemnații solicită respectuos controlul constituționalității unor prevederi din Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013 publicată în Monitorul Oficial nr. 320-321 din 31.12.2013 și anume Art. XLIII al Legii în referință, potrivit căruia la art. 1 din Legea nr. 199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plată unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.173–176, art. 586), cuvintele “calculate și neachitate la bugetul public național” se înlocuiesc cu cuvintele “taxei pe valoarea adăugată, calculate și neachitate la bugetul public național sau care vor fi calculate”, cifra „12” se înlocuiește cu cifra „25”, iar în final se introduce textul: “Pentru persoanele angajate la întreprinderea menționată, pentru perioada scutirii, stagiul de cotizare se include la determinarea dreptului la pensie.”

II. Legislația pertinentă

2.1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94

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 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 16

Egalitatea

(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Articolul 58

Contribuții financiare

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

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

(3) Orice alte prestații sînt interzise, în afara celor stabilite prin lege.

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

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

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.

(3) Dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate prin lege cu cel puțin trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, pînă la adoptarea noilor bugete.

(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.

(5) Bugetele raioanelor, orașelor și satelor se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii.

(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.

2.2. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847 din 24.05.96

Articolul 11. Balanța bugetului

(5) După adoptarea legii bugetare anuale:

a) nici un proiect de lege, altul decît 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 decît 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).

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.

2.3. Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012

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.

II. Circumstanțele de fapt și argumentele de drept.

La 04.07.2013 de către deputații în Parlamentul Republicii Moldova: Veaceslav Ioniță, Marian Lupu, Vădim Cojocaru și Iurie Ciorescu fost înregistrat un proiect de Lege prin care se solicita scutirea de plată unor impozite și taxe a S.R.L. „Glorinal”.

În argumentare respectivului proiect a fost invocat faptul că societatea respectivă a fost desemnată câștigătoare a licitației, fiind semnat contractul cu Complexul monastic din satul Curchi privind executarea lucrărilor de proiectare, reconstrucție și restaurare a complexului menționat. În baza acestuia au fost finalizate lucrările de restaurare a bisericilor „Nașterea Maicii Domnului”, „Sfântul Dumitru”, a bibliotecii și muzeului Mănăstirii, casei arhieresti, precum și a Bisericii „Tuturor Sfinților” din cimitir, chiliilor, porții cu clopotniță, etc.

La etapa înaintării proiectului au fost reconstruite și restaurate 14 edificii fiind finalizate lucrările de gazificare, de alimentare cu apă și cele de canalizare, etc.

Au mai invocat autorii proiectului că potrivit Procesului verbal de verificare a lucrărilor de proiectare și restaurare executate de antreprenorul general S.R.L. „Glorinal” la obiectul Complexul monastic „Curchi” pe perioada 17 aprilie 2006 – 31 decembrie 2011 de la momentul semnării contractelor de antrepriză și până la 31.12.2011, S.R.L. „Glorinal” a executat lucrări în valoare totală de 92 490 988 lei, iar suma achitată de beneficiar constituie 72 060 408 lei.

Astfel, datoria beneficiarului față de antreprenor, la acel moment, constituia suma de 20 430 580 lei, lucrările fiind stopate.

În motivarea respectivului proiect autorii au indicat că în rezultatul neîndeplinirii obligațiilor financiare față de antreprenorul S.R.L. „Glorinal” acesta nu a achitat la timp impozitele, taxele și alte plăți la bugetele respective din care motiv au fost calculate și

aplicate majorări de întârziere și sancțiuni fiscale, din care motiv a propus cu titlu de inițiativă legislativă, anularea acestora.

În avizul Guvernului prezentat s-a specificat că reconstrucția Complexului monastic „Curchi” nu a fost preconizată spre finanțare din bugetul de stat în cadrul acestor programe investiționale, din care motiv lipsește temeiul legal pentru recunoașterea datoriei bugetului la acest obiect.

De asemenea s-a specificat că actele legislative și normative ce reglementează procesul bugetar, în special Legea nr. 847 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, iar conform Sistemului de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, la situația din 09.07.2013, S.R.L. „Glorinal”, dispune de datorii față de bugetul public național în sumă de 10 818,4 mii lei (dintre care datorii de bază – 8 138,1 mii lei; penalități – 2414,3 mii lei; sancțiuni financiare – 253,6 mii lei) nefiind specificat că atare datorii țin nemijlocit de reconstrucția Complexului monastic „Curchi”.

Fără a fi luat în considerare avizul Guvernului, inclusiv în privința faptului că datoria de bază a S.R.L. „Glorinal” către BPN conform situației din 09.07.2013 constituia suma de 8 138,1 mii lei, prin Legea privind scutirea de plată unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora nr. 199 din 12.07.2013, Parlamentul a decis ca 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, 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.

Conform art. 2 al respectivei Legi s-au anulat penalitățile și sancțiunile fiscale (amenzile), calculate S.R.L. “Glorinal” conform situației la data intrării în vigoare a respectivei legi, pentru ne vărsarea în termen a plăților la bugetele respective. Ținem să precizăm potrivit Sistemului de evidență al Serviciului Fiscal de Stat la situația din 09.07.2013, S.R.L. „Glorinal”, dispunea de datorii față de bugetul public național sub forma penalităților și sancțiunile fiscale (amenzile) în sumă de 2667,9 mii lei (dintre care penalități – 2414,3 mii lei; sancțiuni financiare – 253,6 mii lei).

În alt context specificăm că dispozițiile Legii indicate nu s-au referit la TVA, fapt, cel puțin logic, deoarece conform Legii nr.331-XV din 07.10. 2004, în redacția Legii nr. 81 din 06.04.2006, Mănăstirea “Nașterea Maicii Domnului” din satul Curchi, raionul Orhei”, reprezintă unul din obiectele a 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, sunt scutite de taxa pe valoarea adăugată.

La obiectul sesizării și în privința Art. XLIII al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013 prin care la art. 1 din Legea nr. 199 din 12 iulie 2013 cuvintele “calculate și neachitate la bugetul public național” se înlocuiesc cu cuvintele “taxei pe valoarea adăugată, calculate și neachitate la bugetul public național sau care vor fi calculate”, cifra „12” se înlocuiește cu cifra „25”..., ținem să precizăm că atare proiect de lege în general nu este clar de cine a fost înaintat.

Substituirea cifrelor „12” cu cifra „25” semnifică, în fond, suma de 13 milioane de lei, sumă cu care direct a fost prejudiciat BPN, în opinia autorilor prezentei sesizări.

În varianta inițială a proiectului prezentat de Guvern nu era inclusă o astfel de propunere.

La perfectarea Raportului asupra proiectului de lege pentru prima lectură de către Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului, acesta de asemenea nu a fost menționat.

O singură precizare despre atare proiect de lege se regăsește la pag. 168 din Raportul Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului pentru a doua lectură, unde nu este clar cine este autorul proiectului, fiind numai mențiunea Comisiei economie, buget și finanțe precum că atare proiect se acceptă.

În acest context considerăm că actele au fost incluse ilegal pe ordinea de zi, nefiind nici avizul Guvernului, contrar art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, nici a Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, contrar prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.96.

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 1051 din 24.12.2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014, s-a specificat că (cităm): “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 25682041,6 mii lei și 28085074,8 mii lei la 25814830,3 mii lei și, respectiv, 28217863,5 mii lei”.

În opinia autorilor sesizării respectiva Hotărâre nicidecum nu poate fi apreciat ca aviz al Guvernului la proiectul respectiv de lege, în sensul art. 131 alin. (4) din Constituție.

În sensul art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, conform Hotărârii Curții Constituționale nr. 29 din 22.05.2001 privind interpretarea prevederilor respectivului articol, norma constituțională citată 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 pot fi adoptate numai după ce Guvernul le acceptă, are drept scop menținerea echilibrului bugetar.

Astfel, Curtea a specificat că prin amendament se înțelege textul ce se propune a fi introdus într-un proiect de act normativ în scopul de a completa, preciza sau modifica prevederile anterioare, iar sintagma „*orice amendament*” poate fi interpretată numai în sensul de modificare a unei legi, și anume a unei legi care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare, sau a împrumuturilor.

Respectiv, prin art. 131 alin. (4) din Constituție legislatorul a reglementat raporturile ce țin de cazurile speciale cu privire la modificarea, inclusiv prin amendamente, a oricărei legi care cuprinde prevederi privind executarea bugetului de stat.

În același context, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 5 din 18.02.2011 este indicată expres condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligația Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, aprobat de Parlament (art. 96, art.98 alin. (3) din Constituție), iar conform art.131 alin. (6) din Constituție, **nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.**

Curtea a specificat că această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete, iar în interpretarea prevederii art. 131 alin. (4) din Constituție, Curtea a relevat că aceasta indirect va fi coroborată cu normele Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847 din 24.05.1997, potrivit căreia procedura de elaborare și adoptare de către Parlament a legii bugetare anuale face obiectul exclusiv al acestei legi [art.15 alin. (1)].

Potrivit art. 11 alin. (5) din Legea nr. 847 din 24.05.1997, după adoptarea legii bugetare anuale 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; 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.

Mai mult ca atât, o atare abordare legislativă prin care se scutește nominal și cu titlu individual de plata impozitelor și a unor sancțiuni financiare numai un singur agent economic depășește nu numai limitele legale, dar și al bunului simț, iar atare fapte încălcă în mod evident principiul liberei concurențe.

Astfel de reglementări în mod evident încalcă dispozițiile Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, iar potrivit art. 34 alin (2) din respectiva Lege, toate autoritățile administrației publice sunt obligate să transmită Consiliului Concurenței spre avizare proiectele de acte legislative și normative care au sau pot avea impact anticoncurențial.

În opinia autorilor sesizării prevederea contestată a Legii nr. 324 din 23.12.2013 vizează direct sursa de venituri sau cheltuieli bugetare prevăzute de legea anuală a

bugetului, precum și anulează impozite și alte încasări la buget și cheltuieli bugetare, prin urmare, contravin prevederilor Constituționale, din care motiv solicităm Curții Constituționale, în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în art. 6 din Constituție, declararea neconstituțională a legii contestate.

Ținând cont de cele indicate, având în vedere că prin actul legislativ contestat, precum am indicat, se afectează grav echilibrul bugetar și principiul protecției concurenței, în conformitate cu dispozițiile art. 7¹ din Codul jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, cu emiterea unei decizii sau hotărâri definitive a acțiunii dispozițiilor legii contestate.

IV. Solicitarea autorilor sesizării.

În contextul celor expuse și în temeiul normelor invocate, ținând cont că circumstanțele de fapt și de drept expuse, solicităm respectuos Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională:

1. Primirea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, a acțiunii dispozițiilor Art. XLIII al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013 publicată în Monitorul Oficial nr. 320-321 din 31.12.2013.
3. Exercițarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013 publicată în Monitorul Oficial nr. 320-321 din 31.12.2013 și anume Art. XLIII al Legii în referință, potrivit căruia la art. 1 din Legea nr. 199 din 12 iulie 2013 privind scutirea de plată unor impozite, contribuții, prime și defalcări, precum și privind anularea majorărilor de întârziere și a amenzilor aferente acestora (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.173–176, art. 586), cuvintele “calculate și neachitate la bugetul public național” se înlocuiesc cu cuvintele “taxei pe valoarea adăugată, calculate și neachitate la bugetul public național sau care vor fi calculate”, cifra „12” se înlocuiește cu cifra „25”, iar în final se introduce textul: “Pentru persoanele angajate la întreprinderea menționată, pentru perioada scutirii, stagiul de cotizare se include la determinarea dreptului la pensie.”