



3 februarie 2014

VM nr. 28

**Curtea Constituțională a Republicii Moldova**

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

**SESIZARE**

privind controlul constituționalității pct. 34 al Art. IX din Legea  
pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013,  
privind completarea art. 88 din Codul fiscal,  
adoptat prin Legea nr. 1163 din 24.04.1997

**Autori ai sesizării:**

*[Handwritten signatures]*  
1 M. Chiriac  
1 N. Munteanu  
1 Corina Fusu  
1 George Breze  
1

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
A REPUBLICII MOLDOVA  
INTRARE NR. 5a  
3 02 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 pct. 34 al Art. IX prin care art. 88 din Codul fiscal, adoptat prin Legea nr.1163 din 24.04.1997 a fost completat cu alin. (7) cu următorul conținut:

*“(7) Persoanele fizice, cu excepția întreprinzătorilor individuali și a gospodăriilor țărănești (de fermier), pot dispune asupra destinației unei sume de până la 2% din suma calculată la buget a impozitului pe venit din salariu pentru susținerea organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase. Mecanismul de repartizare procentuală și lista organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase care beneficiază de direcționarea unui cuantum procentual din impozitul pe venit achitat pe parcursul unui an se stabilesc de Guvern”.*

## **II. Legislația pertinentă**

### **2.1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94**

#### **Articolul 6**

Separarea 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 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 8**

### Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

## **Articolul 72**

### Categorii de legi

(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. [...]

(3) Prin lege organică se reglementează: [...]

c) organizarea și funcționarea Parlamentului;

c) organizarea și funcționarea Guvernului;

p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;

r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

## **Articolul 74**

### Adoptarea legilor și a hotărârilor

(3) Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta sunt examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. Alte propuneri legislative se examinează în modul stabilit.

## **Articolul 109**

### Principiile de bază ale administrării publice locale

(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.

## **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

(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.

(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.

**2.2. Hotărîrea Curții Constituționale privind interpretarea prevederilor art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova nr.29 din 22.05.2001 (extras dispozitiv):**

“Pentru motivele arătate, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. b), art. 140 din Constituție, art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională,

### **H O T Ă R Ă Ș T E:**

1. Potrivit sensului art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova:

a) prin orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, e necesar a înțelege orice modificare a oricărei legi, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute de legea anuală a bugetului;

b) orice modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern.”

**2.3. Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală**, adoptată la Strasbourg la 15.10.1985, ratificată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 1253 din 16.07.97

#### **Articolul 4**

##### *Raza de acțiune a autonomiei locale*

1. Competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție sau prin lege. Totuși, această dispoziție nu împiedică a se atribui colectivităților locale competențe în scopuri specifice, în conformitate cu legea.

2. Colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități. [...]

4. Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii.

6. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.

#### **Articolul 9**

##### *Resursele financiare ale colectivităților locale*

1. Colectivitățile locale au dreptul în cadrul politicii economice naționale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor lor.

2. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele de Constituție sau de lege.

3. O parte cel puțin din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din redevențele și din impozitele locale pentru care ele au puterea a le fixa rata în limitele legii.

**2.4. Legea privind descentralizarea administrativă** nr. 435 din 28.12.2006

#### **Articolul 3. Principiile descentralizării administrative**

Descentralizarea administrativă are la bază următoarele principii: [...]

a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;

g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative;

h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă;

#### **Articolul 8.** Consultarea autorităților administrației publice locale

(1) Autoritățile administrației publice locale sînt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

(2) Organizarea consultărilor și coordonarea procedurilor necesare în acest sens sînt asigurate de Cancelaria de Stat în cooperare cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale.

### **2.5. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006**

#### **Articolul 9.** Suportul financiar al autonomiei locale

Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, avînd dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.

## **2.6. Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003**

### **Articolul 1. Noțiuni principale**

În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni principale:

*bugetele unităților administrativ-teritoriale* – bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), raioanelor, unității teritoriale autonome cu statut juridic special și bugetul municipiului Chișinău;

### **Articolul 3. Garanțiile autonomiei financiare**

(1) Bugetele unităților administrativ-teritoriale, specificate la art.2 alin.(1) din prezenta lege, constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală.

(2) Suma veniturilor aprobate (prognozate) și neîncasate în bugetul unității administrativ-teritoriale, precum și cheltuielile efectuate suplimentar de la bugetul acesteia nu se recuperează de la bugetul de alt nivel.

(3) Veniturile încasate, în procesul de executare a bugetului, suplimentar la cele aprobate, precum și economiile de cheltuieli, cu excepția mijloacelor ce urmează a fi virate conform art.10 alin.(3) din prezenta lege, rămân la dispoziția autorităților administrației publice respective.

(5) Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

### **Articolul 4. Veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale**

(1) Veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

a) venituri proprii ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, ce se formează din impozitele și taxele locale, prevăzute pe fiecare teritoriu în parte, în conformitate cu Codul fiscal, și se virează direct și integral la bugetele respective [...];

c) defalcări, conform normativelor procentuale de la veniturile generale de stat, stabilite prin prezenta lege pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al

doilea și pentru bugetul municipal Bălți și prin legea bugetară anuală, în cotele prevăzute la art.5 alin.(3) pct. 2) lit. b) și d) din prezenta lege. Pentru bugetele locale, aceste normative sînt stabilite anual de consiliul raional, de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, de consiliul municipal Bălți și de consiliul municipal Chișinău;

**Articolul 5.** Repartizarea veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale

(1) Veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din: [...]

2) defalcări de la următoarele tipuri de venituri generale de stat: [...]

*b) impozitul pe venitul persoanelor fizice;*

(2) Veniturile bugetelor raionale se formează din: [...]

1) încasări directe și integrale ale următoarelor tipuri de impozite, taxe și alte venituri:

*a) impozitul pe venitul persoanelor fizice; [...]*

(3) Veniturile bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special se formează din:

1) încasări directe și integrale ale următoarelor tipuri de impozite, taxe și alte venituri:

*a) impozitul pe venitul persoanelor fizice; [...]*

(4) Veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău se formează din:

1) încasări directe și integrale ale următoarelor tipuri de impozite, taxe și alte venituri:

*a) impozitul pe venitul persoanelor fizice [...].*

## **2.7. Regulamentului Parlamentului,** adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.96

**Articolul 54.** Avizarea proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative de către Direcția juridică a

Secretariatului Parlamentului

Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se transmit spre avizare complexă Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, care, în termen de cel mult 30



de zile lucrătoare, va prezenta comisiei permanente sesizate în fond și Direcției documentare parlamentară a Secretariatului Parlamentului avizul referitor la concordanța proiectului sau propunerii legislative:

- a) cu prevederile Constituției;
- b) cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- c) cu cerințele de procedură și de tehnică legislativă prevăzute de prezentul regulament, de Legea privind actele legislative și de alte acte legislative.

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

(1) Proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit Guvernului spre avizare. Neprezentarea avizului în termen de cel mult 30 de zile sau într-un termen mai restrâns, stabilit de Președintele Parlamentului, nu împiedică examinarea proiectului de către Parlament, dacă legea nu prevede altfel.

(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.

**2.8. Legea bugetului de stat pe anul 2014**, aprobat prin Legea nr. 339 din 23.12.2013

**Art.9.** – Sumele defalcate din impozite și taxe de stat pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale nu pot fi dezafectate în scopurile bugetului de stat decât pentru achitarea datoriilor bugetelor respective față de bugetul de stat

### III. Circumstanțele de fapt și argumentele de drept.

La 03.12.2013 în Cancelaria Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova a fost înregistrat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă de Guvernul Republicii Moldova, fiindu-i atribuit nr. 491 și fiind anexat (inclusiv) Raportul de expertiză asupra nivelului coruptibilității nr. 06/3898 din 05.11.2013, întocmit de Centrul Național Anticorupție.

În redacția inițială a proiectului, generic denumit ca „[...] *propuneri care rezultă din politica bugetar fiscală și vamală pe anul 2014 [...]*”, dispozițiile contestate nu erau incluse.

Ulterior proiectul a fost avizat de Comisiile permanente a Parlamentului, Direcția Juridică a Secretariatului Parlamentului, fiind înaintate și anumite amendamente din partea unor deputați, precum și propuse anumite modificări sau completări, dar care nu au tangență cu obiectul sesizării.

La 17.12.2013, Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului a întocmit Raportul la proiectul de Lege menționat, în aceeași zi acesta fiind adoptat în primă lectură.

Conform datelor din dosarul proiectului de Lege și Raportului Comisiei economie, buget și finanțe asupra proiectului de lege în referință, întocmit la 23.12.2013, pentru examinarea acestuia în lectura a II-a, ce a avut loc, de asemenea la 23.12.2013, s-a propus comasarea altor proiecte de lege în conținutul proiectului respectiv, la caz, fiind vorba despre un proiect similar și anume proiectul de Lege cu nr. 2849 din 23.12.2011 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163 din 24.04.1997.

Nu cunoaștem contextul general, și, dacă este vorba despre același proiect de lege, dar, precum rezultă din Raportul specificat al Comisiei economie, buget și finanțe asupra proiectului de lege pentru examinarea acestuia în lectura a II-a, în Sinteza rezultatelor examinării amendamentelor, propunerilor și obiecțiilor la proiectul de lege (*pag.18 și 19*) rezultă că autor al proiectului este Comisia economie, buget și finanțe (!?).

*Întru examinarea completă, mulți-aspectuală a circumstanțelor de fapt și de drept, considerăm oportun a expune succint și în ordine cronologică argumentele pertinente și utile speței, ce vor proba cu certitudine neconstituționalitatea dispozițiilor legale contestate.*

Conform proiectului specificat cu nr. 2849, un grup de deputați ai Frațiunii Parlamentare a Partidului Liberal Democrat din Moldova au înaintat cu titlu de inițiativă legislativă următoarea propunere (cităm proiectul):

*„Articol unic. - Articolul 88 al Codului Fiscal, nr. 1153-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova ediție specială, 8 februarie 2007), cu modificările și completările ulterioare, se completează cu următoarele aliniate:*

*(7) Contribuabilii pot dispune asupra destinației unei sume, reprezentând 2% din impozitul anual stabilit la alin. (1), pentru susținerea entităților nonprofit, unităților de cult, înființate în condiții legale, care își desfășoară activitatea de cel puțin 5 ani până la momentul adoptării prezentei legi și sunt instituții de utilitate publică.*

*(8) Obligația calculării, reținerii și virării acestei sume prevăzute la alin. (7) revine organului fiscal competent.*

*(9) Procedura de aplicare a prevederilor alin. (7) și (8) se stabilește prin ordinul Ministrului Finanțelor.*

În motivarea proiectului de Lege, de către autori acestuia, a fost invocat faptul că inițiativa are drept scop sporirea atât a eficienței utilizării fondurilor colectate de la contribuabili, cât și a includerii cetățenilor în soluționarea problemelor sociale..., iar cetățeanul își va aduce contribuția directă la soluționarea problemelor pe care le consideră drept prioritare.

Autorii proiectului mai consideră că mecanismul respectiv ar oferi cetățenilor posibilitatea de a susține organizațiile non-guvernamentale în soluționarea problemelor sociale, **fără a genera costuri suplimentare (!?)** și ar contribui la transparența politicii bugetar-fiscale, la dezvoltarea societății civile, la sporirea coeziunii dintre cetățeni, societatea civilă și stat.

Potrivit Notei informative prezentate de autori, este specificat că potrivit calculelor efectuate, fondul de salariu pentru anul 2010 a constituit 20,8 mlrd. lei, iar 2% ar constitui suma de 416 mln. lei (!!!).

Mai specifică autorii că din experiența altor țări, în primul an după adoptarea acestei prevederi, în cadrul unei campanii intense de informare s-a beneficiat doar de până la 20% din suma totală admisă, pe când în condițiile Republicii Moldova acest lucru s-ar realiza în proporție de până la 10% (!?).

Ministerul Finanțelor a pregătit un aviz negativ asupra acestui proiect de lege, dar în ședința Guvernului din 27.11.2013, în urma dezbaterilor și a opoziției ministrului Finanțelor Anatol Arapu, care a invocat lipsa de resurse financiare pentru acoperirea costurilor acestui proiect, Guvernul a hotărât amânarea pentru o perioadă nedefinită a examinării acestui aviz.

În proiectul de aviz al Guvernului, pregătit de Ministerul Finanțelor (și neadoptat la ședința Guvernului) a fost invocat faptul că măsura respectivă are un caracter complex, aceasta urmează să fie implementată etapizat, respectând toate acțiunile procesului în cauză, stipulate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și anume efectuarea studiului de politici privind mecanismele specifice de direcționare a unei părți din impozit, elaborarea modificărilor normative în vederea realizării politicii recomandate și întocmirea notei informative.

**Respingând din start proiectul dat de Lege, Guvernul nu s-a expus în fond asupra acestuia, implicit nu a identificat sursa de finanțare sau de acoperire a respectivelor goluri bugetare ce ar putea fi cauzate prin redirecționarea unui anumit procent din impozitul pe venit din salariu.**

Textul proiectului nr. 2849 din 23.12.2011 diferă totalmente de textul amendamentului propus de Comisia economie, buget și finanțe și adoptat de Parlament, singura similitudine fiind numai cota de 2%, iar diferența esențială este reprezentată de faptul că în cazul proiectului cu nr. 2849 din 23.12.2011 nu este identificată sursa de finanțare, iar în cazul dispozițiilor contestate, mijloacele financiare redirecționate a impozitului pe venit vor fi suportate din bugetele unităților administrativ teritoriale și anume din defalcările la impozitul pe venitul persoanelor fizice.

Conform dispozițiilor art. 4 alin. (1) lit. c) al Legii privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003, veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează inclusiv din defalcări, conform normativelor procentuale de la veniturile generale de stat, stabilite prin respectiva lege.

Potrivit art. 5 alin. (1) pct. 2) lit. b) al Legii în referință, veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din defalcările veniturilor generale de stat, inclusiv impozitul pe venitul persoanelor fizice.

În același context, conform alin. (2) pct. 1) lit. a) și alin. (3) pct. 1) lit. a) și alin. (4) pct. 1) lit. a) al articolului citat, veniturile bugetelor raionale, bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău, de asemenea se formează din defalcările veniturilor generale de stat, inclusiv impozitul pe venitul persoanelor fizice.

Reiterăm faptul că dispozițiile legale contestate, au fost propuse cu titlu de inițiativă legislativă de către Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului, sub formă de amendament (neînregistrat în modul stabilit de lege, ori conform art. 73 din Constituție, comisia parlamentară nu este subiect de inițiativă legislativă) la proiectul de Lege nr. 491 din 03.12.2013, nu conține o notă informativă, mai mult ca atât nu conține o Expertiză economico-financiară privind evaluarea cheltuielilor pentru realizarea noilor reglementări, precum prevede alin. (5) al art. 22 din Legea privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2000.

La o simplă analiză privind evaluarea cheltuielilor financiare întru realizarea reglementărilor contestate și luând în considerare, spre exemplu, datele furnizate de Curtea de Conturi conform Raportul auditului administrării veniturilor publice de către Serviciul Fiscal de Stat pe anul 2012, aprobat prin Hotărârea nr. 40 din 17.07.2013, impozitul pe venit din salariu pentru anul 2012 a fost planificat în sumă de 2002,5 milioane lei, dar a fost încasat în sumă de 1972,9 milioane lei.

În acest context, cheltuielile financiare pentru realizarea respectivelor reglementări *(la un simplu calcul reieșind din suma impozitului pe venit din salariu, real încasate la buget)* **ar constitui 39,458 milioane lei.**

În aceste condiții, cu suma indicată mai sus ar putea fi prejudiciat bugetul unităților administrativ teritoriale, ce urmează să suporte cheltuielile financiare întru realizarea reglementărilor contestate, or, art. 9 din Legea bugetului de stat pe anul 2014, aprobat prin Legea nr. 339 din 23.12.2013, stabilește expres că sumele defalcate din impozite și taxe de stat pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale nu pot fi dezafectate în scopurile bugetului de stat decât pentru achitarea datoriilor bugetelor respective față de bugetul de stat.

În cronologia celor expuse, în opinia autorilor sesizării, acest proiect este neconstituțional întrucât a fost adoptat cu încălcarea flagrantă a tuturor dispozițiilor legale

ce vizează înaintarea unui proiect (amendament) de Lege, prevăzute în Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.96 și Legea privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001, în lipsa avizului pozitiv al Guvernului, a avizelor Comisiilor permanente a Parlamentului și a Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, fără consultarea prealabilă a organelor reprezentative a autorităților administrației publice locale și, desigur, fără a fi indicată sursa de acoperire a respectivei „găuri în bugetele locale”.

La caz, atragem atenția Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională că efectul social al modificărilor și completărilor este minim în coraport cu efectul negativ pe care îl suportă bugetele locale în urma realizării acestora. Ca urmare a adoptării proiectului respectiv de lege, expus într-o nouă redacție cu titlu de „amendament” de către Comisia economie, buget și finanțe, se constată o repercusiune evidentă asupra autonomiei financiare a bugetelor unităților administrativ teritoriale.

În condițiile unui buget auster, implementarea noilor reglementări prejudiciază și compromite cheltuielile bugetare preconizate de către autoritățile publice locale, iar potrivit art. 131 alin. (6) din Constituție „nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

**La caz, prin Legea în partea contestată, se propune, de jure, reducerea veniturilor bugetare locale în cuantum de 2% din impozitul pe venit din salariu, în sumă de aproximativ 40 milioane lei.**

Uzurpând procedura prestabilită de Legea Supremă, privind adoptarea proiectelor de lege și a amendamentelor cu impact asupra bugetului, doar cu acceptul Guvernului, ce urma a identifica surse financiare privind compensarea pierderilor autorităților administrației publice locale, legislativul a eludat și prevederile art. 6 din Constituție, care statuează că puterea legislativă și executivă colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Conform Hotărârii Curții Constituționale nr. 29 din 22.05.2001, dispozițiile art. 131 alin. (4) din Constituție, 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, iar 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.

De asemenea, în Hotărârea menționată este specificat faptul că rațiunea de stat determină în general competența Guvernului și în special atribuțiile sale în domeniul finanțelor, creditelor, impozitelor, prețurilor și circulației monetare.

Dreptul Guvernului de a accepta (sau de a nu accepta) majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor bugetare printr-o propunere legislativă sau amendament, este condiționat de dispozițiile constituționale privind sistemul finanțelor publice republicane, formarea, administrarea, utilizarea și controlul cărora, în temeiul art. 130 alin. (1) din Constituție, sunt reglementate prin lege.

Instituirea, conform normei constituționale prevăzute la art. 131 alin. (4), a dreptului de „veto” a Guvernului, este în corelare directă cu alin. (6) al aceluiași articol, deoarece prin Legea contestată se propune de „*a priva*” bugetele autorităților administrației publice locale de **veniturile cele mai sigure** în sumă de 40 milioane lei, **fapt imposibil fără indicarea sursei de acoperire** a acestei „*găuri în bugetele locale*”, implicit modalitatea identificării și compensării de către Guvern a pierderilor pe care bugetele locale le vor suporta.

Oportunitatea statuării constituționale a normelor prevăzute la art. 131 alin. (4) și (6) are drept scop evitarea deficitelor bugetare, care pot periclita sistemul financiar-bugetar al statului și al unităților administrativ teritoriale, fiind prestabilit un echilibru bugetar între sursele de venituri și cele de cheltuială bugetară.

În fond obiectul prezentei sesizări are anumite tangențe cu cel al sesizării prin care a fost contestate dispozițiile Art. IX pct. pct. 113-119, 122, 123 (inclusiv anexa) din Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 în redacția Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013, **declarate neconstituționale conform Hotărârii Curții Constituționale din 28.01.2014.**

În speță, de asemenea reiterăm că Parlamentul Republicii Moldova a adoptat legea contestată, cu încălcarea flagrantă a dispozițiilor legale ce vizează autonomia locală, predictibilitatea și stabilitatea raporturilor juridice, întrucât urmează să priveze autoritățile

administrației publice locale, locuitorii acestor comunități locale, de veniturile planificate de aproximativ 40 milioane lei.

Respectiv, la adoptarea dispozițiilor contestate Parlamentul Republicii Moldova a ignorat dispozițiile Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253 din 16.07.97, în special art. 4 pct. 6 potrivit cărora colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât este posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care la privesc direct.

În același context, conform art. 3 lit. g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, ce stabilește ca principiu de bază, cel al dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative și încălcarea directă a art. 8 alin. (1) al Legii în referință, potrivit căruia autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Parlamentul a operat aceste completări legislative fără o evaluare obligatorie a impactului, în situația în care bugetele locale au fost deja adoptate, întrucât potrivit dispozițiilor citate ale Legii privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003, stabilesc expres datele limită pentru elaborare, examinare și adoptare a bugetelor locale.

Astfel, precum am indicat în sesizarea anterioară specificată, conform art. 20 alin. (1) din Legea nr. 397 din 16.10.2003, autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă, printr-o dispoziție, cel târziu la data de 15 noiembrie a anului în curs, proiectul bugetului local pe anul următor spre examinare și aprobare consiliului local. Conform alin. (3) al aceluiași articol, Consiliul local urmează să examineze proiectul bugetului local în două lecturi la un interval de cel mult 5 zile, iar conform alin. (4) Consiliul local, urmează să aprobe bugetul local pe anul bugetar următor cel târziu la data de 15 decembrie a anului în curs.

Implicit și prin prisma normelor invocate, la data intrării în vigoare a prevederilor legale contestate, în majoritatea localităților bugetele locale au fost deja aprobate, iar legea



contestată nu stabilește compensarea pierderilor cauzate în rezultatul modificărilor operate, iar autoritățile locale vor fi puse în situație dificilă de a se confrunța cu un deficit de surse bugetare cauzate în rezultatul aprobării reglementărilor contestate.

Practica parlamentară a statelor contemporane evidențiază ideea că este periculos să lași Parlamentul să acționeze sensibil la dorințele alegătorilor, deoarece există tentația de majorare a cheltuielilor.

Mai mult ca atât, reieșind din formularea textului legii contestate, potrivit căruia „[...] pentru susținerea organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase. Mecanismul de repartizare procentuală și lista organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase care beneficiază de direcționarea unui quantum procentual din impozitul pe venit achitat pe parcursul unui an se stabilesc de Guvern”, autorii sesizării sunt departe de gândul că aceste dispoziții legale au fost redactate și urmează a fi implementate pentru toți cetățenii indiferent de opțiunea acestora, în situația în care persoanele juridice care ar putea beneficia de direcționarea impozitului pe venit din salariu, urmează a fi stabilite de Guvern printr-o „Listă”.

Dispoziția enunțată contravine și art. 54 alin. (2) din Constituție, ce stabilește expres că exercițiul drepturilor și libertăților poate fi supus numai restrângerilor stabilite expres de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice [...].

În situația în care Guvernul își va aroga dreptul de a restrânge cercul beneficiarilor, prin aprobarea unei „Liste” este evident că această reglementare contravine normei citate din Constituție, deoarece prin legea contestată **nu sunt stabilite careva criterii clare și precise privind elaborarea „Listei”**, nemaivorbind de faptul modificării sau completării acesteia în cazul în care unele „organizații necomerciale” vor dobândi calitatea de „utilitate publică”, conform art. art. 30-33<sup>3</sup> din Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.96, după aprobarea „Listei”, în situația în care potrivit pct. 3 din Regulamentul cu privire la Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 345 din 30.04.2009, informația din Registrul este de interes public și poate fi accesată prin intermediul rețelei Internet, iar deținător al Registrului de stat al organizațiilor necomerciale este Centrul de Informații Juridice pe lângă Ministerul Justiției.

În concluzie la cele expuse și având în vedere faptul că Constituția este legea fundamentală a statului, reprezentând un sistem coerent de norme juridice investite cu forță juridică superioară ce reglementează bazele orânduirii sociale și ale politicii statului, structurile economice și formele de proprietate, organizarea de stat, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale omului și, Parlamentul este obligat să exercite suveranitatea în ordinea legislativă în armonie cu stipulările acesteia, care în opinia autorilor sesizării au fost grav încălcate la adoptarea dispozițiilor legale contestate.

*Unul din aspectele cele mai grave a dispozițiilor invocate îl reprezintă faptul că prin aceste acțiuni, Parlamentul Republicii Moldova, știrbește imaginea statului în coraport cu Organismele Financiare Internaționale, deoarece astfel de redirectionări de venituri, în cuantum de aproximativ 40 milioane de lei, în an electoral și pentru utilizarea acestora în scopuri (posibil)electorale, cu certitudinea urmau a fi avizate negativ de Organismele Financiare Internaționale, în situația în care inițiativa legislativă era înaintată de Guvern.*

**Dar, cu părere de rău, ca de obicei, s-a purces la un truc juridic în stil deja consacrat, sub aceeași marcă: comisia economie, buget și finanțe.**

În opinia autorilor sesizării dispozițiile pct. 34 al Art. IX din Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013, prin care art. 88 din Codul fiscal, adoptat prin Legea nr.1163 din 24.04.1997 a fost completat cu un nou alineat în redacția citată, vizează direct sursa de venituri bugetare locale ce urmează a fi redirectionate ilegal și fără compensare, fapt ce încalcă flagrant dispozițiile legale ce statuează principiul autonomiei locale, iar, în fond, 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 se afectează grav echilibrul bugetar, în conformitate cu dispozițiile art. 7<sup>1</sup> din Codul jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, 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 pct. 34 al Art. IX din Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.173–176, art. 586) prin care art. 88 din Codul fiscal, adoptat prin Legea nr.1163 din 24.04.1997 a fost completat cu alin. (7);
3. Fixarea examinării sesizării într-un termen cât mai restrâns posibil;
4. Exercitarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a dispozițiilor pct. 34 al Art. IX din Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 324 din 23.12.2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.173–176, art. 586) prin care art. 88 din Codul fiscal, adoptat prin Legea nr.1163 din 24.04.1997 a fost completat cu alin. (7) cu următorul conținut: „Persoanele fizice, cu excepția întreprinzătorilor individuali și a gospodăriilor țărănești (de fermier), pot dispune asupra destinației unei sume de până la 2% din suma calculată la buget a impozitului pe venit din salariu pentru susținerea organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase. Mecanismul de repartizare procentuală și lista organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase care beneficiază de direcționarea unui quantum procentual din impozitul pe venit achitat pe parcursul unui an se stabilesc de Guvern”.