

PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

16 octombrie 2018

Nr. 01/1-06-93

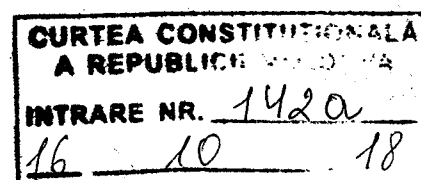
Către
Curtea Constituțională
a Republicii Moldova
Str. Alexandru Lăpușneanu, nr. 28
Chișinău MD-2004

Onorată Curte,

În conformitate cu articolul 25 litera a) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, cu articolul 38 alineatul (1) litera a) și cu articolul 39 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, Vă remitem alăturat sesizarea pentru examinarea constituționalității unor norme adoptate de Parlament prin Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative.

Cu cea mai înaltă considerație pentru Onorata Curte,

Igor DODON



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA**

*str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004, Republica Moldova*

S E S I Z A R E

**pentru examinarea constituționalității unor norme adoptate de Parlament
prin Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative**

(art. 95¹ alin.(1³) din Codul vamal al Republicii Moldova nr. 1149/2000;
art. 103 alin. (9¹⁰), art. 124 alin. (21) și abrogarea art. 125 alin. (2²)
din Codul fiscal nr. 1163/1997)

I – AUTORUL SESIZĂRII

**Președintele Republicii Moldova,
Igor DODON**

Republica Moldova
Chișinău, MD 2073
Bd. Ștefan cel Mare, 154

tel.: (+373) 22 251 016
(+373) 22 785 561
fax: (+373) 22 780 713

Reprezentant:

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect *efectuarea controlului de constituționalitate a modului și procedurii de adoptare a unor prevederi legale care atrag reducerea veniturilor bugetare* [art. 95¹ alin.(1³) din Codul vamal; art. 103 alin. (9¹⁰), art. 124 cu alin. (21) și abrogarea art. 125 alin. (2²) din Codul fiscal –prevederi adoptate prin Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative].

Astfel, sesizarea vizează obiecții de neconstituționalitate bazate pe 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.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

A. Circumstanțe de fapt

Prin Hotărîrea Guvernului nr.511 din 6 iunie 2018, în vederea executării prevederilor art. 85 lit. a) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, Guvernul a aprobat și a prezentat Parlamentului spre examinare proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament sub nr.185 din 6 iunie 2018.

În nota informativă, Guvernul menționează că „proiectul de lege este elaborat întru executarea art. 85 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 și conține, în fond, propuneri de modificare și completare a 83 de acte legislative în vederea aducerii în concordanță cu prevederile legii sus-menționate”.

La fel, autorul mai menționează în nota informativă că „principalele amendamente propuse prin proiectul de lege în cauză pot fi grupate în următoarele seturi de modificări:

- delimitarea competențelor și responsabilităților în procesul bugetar și accentuarea responsabilității conducătorului autorității/instituției bugetare pentru administrarea bugetului instituției și a patrimoniului public aflat în gestiune;
- aducerea în concordanță cu noua terminologie și cu noile reguli de gestionare a veniturilor colectate de autoritățile/instituțiile bugetare, eliminarea tratării veniturilor colectate ca venituri proprii în afara bugetului;
- excluderea prevederilor privind stabilirea prin acte normative altele decât legea bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din PIB pentru anumite domenii, sectoare sau programe;
- includerea unor precizări la legile care reglementează activitatea autorităților publice independente finanțate de la bugetul de stat.

În cadrul examinării proiectului de lege nr.185 din 6 iunie 2018 pe platforma parlamentară, la proiectul în cauză au parvenit o serie de amendamente din partea deputaților și comisiilor permanente, care *nu au fost avizate de către Guvern*, cu excepția amendamentelor deputatului Vladimir Cernat înregistrate cu nr.61 din 16 iulie 2018.

Astfel, prin avizul aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.768 din 25 iulie 2018, Guvernul a subliniat că propunerile privind completarea art. 103 cu alin. (9¹⁰), art. 124

cu alin. (21) și abrogarea art. 125 alin. (2)² din Codul fiscal nr. 1163/1997 *nu se susțin* doar în partea ce ține de scutirea de TVA fără drept de deducere și acciză a produselor petroliere respective în zona de control vamal de la frontiera de stat și la posturile vamale interne de control, precum și **nu se susțin** propunerile cu privire la completarea art. 95¹ din Codul vamal al Republicii Moldova nr. 1149/2000.

În special normele cu următoarea redacție:

Articolul 103

„articolul se completează cu alin. (9)¹⁰ cu următorul cuprins:

(9)¹⁰ Se scutește de T.V.A. fără drept de deducere importul mărfurilor de la pozițiile tarifare 271012310, 271012700 și 271019210 destinat aprovizionării aeronavelor implicate în transportul internațional de mărfuri și pasageri, precum și importul mărfurilor de la pozițiile tarifare 271012410-271012590, 271019430-271019480, 271020110-271020190, 271020900 pentru comercializare în zona de control vamal, destinate aprovizionării la ieșirea din țara, în limitele capacității rezervorului mijlocului de transport.”

Articolul 124:

„se completează cu alineatul (21) cu următorul cuprins:

„(21) Se scutește de acciză importul mărfurilor de la pozițiile tarifare 271012310, 271012700 și 271019210, destinate aprovizionării aeronavelor implicate în transportul internațional de mărfuri și pasageri, precum și importul mărfurilor de la pozițiile tarifare 271012410-271012590, 271019430-271019480, 271020110-271020900 pentru comercializare în zona de control vamal, destinate aprovizionării la ieșirea din țară, în limitele capacității rezervorului mijlocului de transport.”

Însă, nota informativă a proiectului de lege nr.185/2018 nu conține nici o argumentare în privința necesității operării acestor modificări, cu excepția mențiunii succinte despre faptul că aceste modificări se conține în proiect. Or, art.30 al Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 prevede expres elementele pe care urmează să le cuprindă nota informativă, printre ele numărându-se și condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite și fundamentarea economico-financiară.

În aceeași ordine de idei, avizul negativ al Guvernului în privința normelor sesizate urma să împiedice Legislativul de la exercițiul adoptării acestora. Or, potrivit art.131 alin. (4) al Constituției, 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. De altfel, după cum este bine cunoscut, Constituția nu abilitază Președintele republicii cu prerogativa de a aprecia legalitatea sau ilegalitatea acțiunilor Legislativului din punctul de vedere al respectării procedurii legislative și al corespunderii lor dispozițiilor constituționale, considerent din care culpa șefului statului în contextul promulgării legii este exclusă.

Cu toate acestea, pe 27 iulie 2018 plenul Parlamentului, cu 55 de voturi, a adoptat Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative. Prin această lege, *inter alia*, au fost operate modificări la Codul fiscal și la Codul vamal, chiar dacă exista avizul negativ al Guvernului în privința unor amendamente propuse de un deputat.

În concluzie, amendamentele operate la Codul fiscal și la Codul vamal care fac obiectul sesizării, în varianta adoptată în lectură finală de către Legislativ, nu s-au regăsit

în proiectul legii aprobat de către Guvern și nu au fost susținute ulterior de către Guvern. Astfel, asupra amendamentelor / normelor în cauză, ce vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, **nu a existat acceptul Guvernului**, în conformitate cu art. 131 alin. (4) din Constituție, iar prevederile legale au fost amendate la inițiativa unui deputat și susținute de către Comisia economie, buget și finanțe.

Necesitatea depunerii prezentei sesizări a fost constatată după depistarea avizului negativ al Guvernului, chiar dacă legea în cauză a fost promulgată. La momentul examinării de către instituția prezidențială a legii contestate, dosarul nu conținea decât originalul legii, copia și materialele inițiale (*avizele comisiilor parlamentare*), lipsind cu vehemență Avizul Guvernului la amendamentele VC (*Vladimir Cernat*) nr.61 din 16 iulie 2018 la proiectul de lege nr. 185 din 6 iunie 2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.768 din 25 iulie 2018, în paralel acest aviz nu putea fi accesat nici pe pagina oficială a Legislativului.

Prin urmare, la adoptarea deciziei privind promulgarea legii nu putea fi apreciată poziția executivului referitoare la normele contestate.

B. Legislația pertinentă și circumstanțe de drept

- 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. [...]”

- Prevederi relevante ale Hotărîrii Curții Constituționale nr.29/2001 **privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova**

„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.”

- 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 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.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a stabilit o serie de principii generale în privința procedurilor de adoptare a amendamentelor la proiectele de legi ce vizează majorarea sau reducerea veniturilor / cheltuielilor bugetare. Astfel, Înalta Curte a statuat următoarele:

Potrivit art. 6 din Constituție, în Republica Moldova puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției. În acest sens, 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.

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.”

În acest sens, Curtea Constituțională a reținut 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.

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.

În această ordine de idei, potrivit art. 131 alin.(4) din Legea Supremă, „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**”.

Prin norma constituțională nominalizată supra, legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri

legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.

Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2014), Curtea reiterează că prevederile alin. (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.

În Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat că: „Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art. 96, art. 98 alin. (3) din Constituție).”

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

La fel, în dezvoltarea normelor constituționale, respectiva condiție imperativă privind controlul a priori de către puterea executivă asupra propunerilor legislative sau amendamentelor care au impact asupra veniturilor sau cheltuielilor bugetare se desprind și regulile aferente sistemului bugetar și procesului bugetar, potrivit cărora responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.

În această privință, Curtea și-a expus părerea anterior în Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001, potrivit căreia: „[...] prin prevederile art. 131 alin. (4) din Constituție se urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar.”

De asemenea, prin Hotărârea nr. 5 din 18 februarie 2011, Curtea a menționat următoarele: „În general, soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile. Ele creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață a populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie. O economie sănătoasă duce la consolidarea finanțelor publice, și invers. Este motivul pentru care art. 131 alin. (4) din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative privind modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.”

Pe cale de consecință, realizarea principiului separării și colaborării puterilor în stat în domeniul procesului bugetar se exprimă prin delimitarea strictă a competențelor și atribuțiilor ce le revin reprezentanților puterii executive și celei legislative și asigurarea de către 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.

În lumina celor expuse supra și examinând Hotărârea Guvernului nr. 511 din 6 iunie 2018 privind aprobarea proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne – art.28; Codul funciar – art.34, 35, 70, ș.a.; ș.a.), căreia i-a fost atribuit în Parlament numărul de ordine 185 din 6 iunie 2018, este de observat că *prevederile contestate* prin prezenta sesizare **nu au făcut obiectul soluțiilor legislative aprobate de către Guvern.**

Amendamentele care au devenit mai târziu norme legale și contestate prin prezenta sesizare au fost incluse ulterior adoptării proiectului în prima lectură de către Parlament, în baza amendamentelor deputatului Vladimir Cernat, înregistrate în Parlament cu nr.61 din 16 iulie 2018, și susținute de comisia de profil – Comisia economie, buget și finanțe.

În această speță, este de subliniat că elementul cheie al obiecțiilor de neconstituționalitate ridicate prin prezenta sesizare constă în avizul negativ al Guvernului în privința acestor amendamente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.768 din 25 iulie 2018.

În context, este de menționat că prin Hotărârea Curții Constituționale nr.6/2014, Curtea a subliniat că **norma art. 131 alin. (4) din Constituție nu condiționează adoptarea legilor** care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare **de simplul aviz al Guvernului, ci de acceptul acestuia**, ceea ce echivalează cu un **aviz pozitiv**, prin care Executivul își manifestă acordul pentru modificările bugetare. Totodată, Curtea a reținut că acceptul prealabil al Guvernului urmează a fi expres și univoc.

Astfel, se atestă faptul că *prevederile contestate* au fost adoptate de către Parlament fără acceptul explicit al Guvernului în favoarea amendamentelor propuse, încălcându-se astfel prevederile constituționale extrinseci ale procedurii bugetare prevăzute la **art. 131 alin. (4) din Legea Fundamentală**, întrucât impozitele și taxele nu doar generează veniturile necesare instituțiilor statului, dar au și un impact important asupra funcționării economiei în ansamblu, în special asupra distribuirii eficiente a resurselor economice.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

În lumina celor expuse și în conformitate cu art. 4 și art. 25 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și cu art. 4, 6, 38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995,

solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări.
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a prevederilor de la art. 95¹ alin.(1³) din Codul vamal; art. 103 alin. (9¹⁰), art. 124 cu alin. (21) și abrogarea art. 125 alin. (2²) din Codul fiscal, care au fost adoptate prin Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative.



Igor DODON

VI - LISTA DOCUMENTELOR

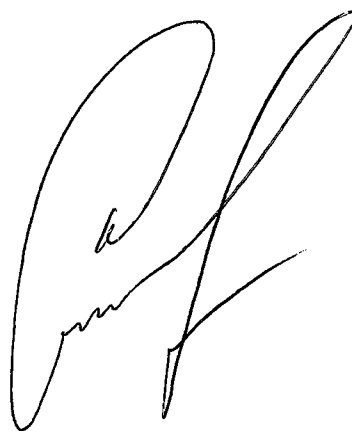
- Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative;
- Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.511 din 6 iunie 2018;
- Amendamente la proiectul de lege nr.185 din 6 iunie 2018;
- Sinteza și raportul Comisiei economie, buget și finanțe nr.369 din 26 iulie 2018;
- Suplimentul nr. 377 din 27 iulie 2018 la raportul Comisiei economie, buget și finanțe nr.369 din 26 iulie 2018;
- Avizul Guvernului la amendamentele VC nr.61 din 16 iulie 2018 la proiectul de lege nr. 185 din 6 iunie 2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.768 din 25 iulie 2018.

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Chișinău, 16 octombrie 2018

(Semnătura autorului sesizării sau a reprezentantului)

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Igor DODON