



**HOTĂRÎRE**

**pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.175 din 9 iulie 2010  
“Pentru modificarea și completarea Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 cu privire la  
zonele economice libere”, din Legea nr.176 din 15 iulie 2010 “Pentru modificarea  
și completarea Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin  
licențiere a activității de întreprinzător” și a Legii nr.193 din 15 iulie 2010  
“Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”**

**nr. 5 din 18.02.2011**

*Monitorul Oficial nr.34-36/7 din 04.03.2011*

\* \* \*

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională în componența:  
Dumitru PULBERE – președinte  
Victor PUȘCAȘ – judecător  
Petru RAILEAN – judecător  
Elena SAFALERU – judecător  
Valeria ȘTERBEȚ – judecător-raportor

grefier – Dina Musteața, cu participarea reprezentantului autorului sesizării Gheorghe Susarenco, reprezentanților Parlamentului Ion Creangă, Ion Lupan, Alexandru Gozun și Vasile Vulpe, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.175 din 9 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere”, din Legea nr.176 din 15 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător” și a Legii nr.193 din 15 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea ministrului justiției Alexandru Tănase, depusă la 1 septembrie 2010, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 15 septembrie 2010 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Finanțelor, Ministerului Economiei, Curții Supreme de Justiție, Procuraturii Generale, Academiei de Științe a Moldovei.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și explicațiile participanților la proces, Curtea Constituțională

**A CONSTATAT:**

**1.** Prin Legea nr.175 din 9 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere”<sup>1</sup>, art.I pct.3, Parlamentul a introdus în art.6 al Legii cu privire la zonele economice libere<sup>2</sup> alineatul (10<sup>1</sup>) cu următorul cuprins: *”Prin derogare de la prevederile alin.(10) lit.a), rezidenții care, la data punerii în aplicare a prevederilor menționate, implementau proiecte investiționale legate de producerea alcoolului*

*etic și a producției alcoolice sînt în drept să continue realizarea acestora în condițiile prevăzute de contractul încheiat cu Administrația, în vigoare la momentul punerii în aplicare a prevederilor prezentei legi.” și a abrogat alineatul (12).*

<sup>1</sup> M.O., 2010, nr.131-134, art.463

<sup>2</sup> Legea nr.440-XV din 27.07.2001, publicată în M.O., 2001, nr.108-109, art.834

Alineatul (12) abrogat prevedea: “*Volumul mărfurilor (serviciilor) importate anterior sau produse în zona liberă, pe care rezidentul le realizează pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova, nu poate depăși 30 la sută din volumul total de realizare a mărfurilor (serviciilor) timp de un an, cu excepția celor de substituire a mărfurilor de import*”.

Legea nr.193 din 15 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” stipulează următoarele:

**Art.I.** – *Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:*

1. La articolul 101, alineatul (6) se abrogă.

2. La articolul 103 alineatul (1), după punctul 23) se introduce punctul 23<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

“23<sup>1</sup>) livrările de mărfuri și servicii în cadrul unui contract de leasing (financiar sau operațional);”.

3. La articolul 108, alineatul (7) se abrogă.

**Art.II.** – *Codul vamal al Republicii Moldova nr.1149-XIV din 20 iulie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 1 ianuarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:*

1. La articolul 73, alineatul (2) va avea următorul cuprins:

“(2) La punerea în liberă circulație a unui obiect al leasingului, ca urmare a realizării de către locator a opțiunii de procurare a acestui bun la expirarea contractului de leasing și a achitării integrale a plăților de leasing, drepturile de import nu se calculează și nu se achită.”

2. La articolul 125, alineatul (3) se abrogă.

**Art.III.** – *Prezenta lege intră în vigoare de la 1 ianuarie 2011.*

Din Legea nr.176 din 15 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător” se contestă următoarele prevederi:

18. Anexa la lege se modifică după cum urmează:

la punctul 1, litera e) va avea următorul cuprins:

“e) întreținerea cazinourilor:

- pînă la 6 mese inclusiv 180000 lei pentru fiecare masă de joc

- pentru fiecare masă de joc, începînd cu a 7-a 360000 lei”.

Autorul sesizării consideră că procedura de adoptare a Legii nr.175 din 9 iulie 2010 contravine prevederilor art.131 alin.(4) și alin.(6), art.126 alin.(2) lit.a) și b) din Constituție, prejudiciind bugetul statului, iar prin neavizarea de către Guvern a proiectului de lege a condus cumulativ la violarea art.6 din Constituție. El menționează că excluderea alin.(12) din art.6 al Legii cu privire la zonele economice libere are un impact negativ asupra bugetului de stat și activității agenților economici importatori, care sînt defavorizați în raport cu agenții economici rezidenți ai zonelor economice libere.

În opinia sa, Legea nr.193 din 15 iulie 2010 a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art.131 alin.(4), art.126 alin.(2) lit.c) din Constituție. Facilitățile acordate unei anumite categorii de beneficiari trebuie să fie proporționale interesului întregii societăți, or, conform art.126 alin.(2) lit.c) din Legea Supremă, statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

Autorul sesizării susține că amendamentele prevăzute de Legea nr.176 din 15 iulie 2010 nu au constituit obiect al inițiativei legislative înaintate de Guvern, propuneri de acest gen nu au fost prezentate în modul stabilit nici în cadrul dezbaterilor asupra proiectului de lege în comisiile parlamentare și în plenul Parlamentului, amendamentele au fost adoptate fără o analiză a impactului lor, în lipsa unei fundamentări economice și contrar prevederilor constituționale ale art.131 alin.(4) din Constituție, fiind premature.

2. În soluționarea problemei de drept referitoare la introducerea alin.(10<sup>1</sup>) și excluderea alin.(12) din art.6 al Legii cu privire la zonele economice libere Curtea reține următoarele prevederi constituționale.

Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate (art.1 alin.(3)).

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției (art.6).

Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei (art.9 alin.(3)).

Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului (art.60 alin.(1)).

Articolul 72 alin.(3) lit.h) din Constituție prevede că prin lege organică se reglementează modul de stabilire a zonei economice exclusive.

Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. Statul trebuie să asigure: reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține, în condițiile legii; libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară (art.126 alin.(1), alin.(2) lit.a), lit.b) și lit.c) din Constituție).

Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine. Guvernul asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb sau politica protecționistă, pornind de la interesele naționale (art.129 din Constituție).

Potrivit prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție, orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.

Această normă constituțională vizează cazurile speciale ce țin de modificarea legilor care conțin prevederi referitoare la executarea bugetului de stat, implicînd asigurarea exercițiului efectiv al atribuțiilor Guvernului stipulate de art.96 din Constituție.

Excepția constituțională, stipulată de art.131 alin.(4) din Constituție, în esență reprezintă o restrîngere a atribuțiilor exclusive ale legislativului în domeniul legiferării (art.60 din Constituție).

Potrivit interpretării art.131 alin.(4) din Constituție, date de Curtea Constituțională, “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”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> H.C.C. nr.29 din 22.05.2001, M.O. nr.59-61/24 din 07.06.2001

Obiectul Legii privind zonele economice libere, în special art.6 alin.(10<sup>1</sup>) și alin.(12), nu vizează sursa de venituri sau cheltuieli bugetare prevăzute de legea anuală a bugetului.

Prevederile acestei legi nu instituie, nu modifică și nu anulează impozite, taxe, granturi și alte încasări la buget, precum și cheltuieli bugetare.

Argumentul privind posibilitatea utilizării de către agenții economici a diverselor scheme de import al materiei prime, invocat de autorul sesizării în vederea justificării dreptului Guvernului de a interveni în procesul de legiferare, nu poate fi reținut de Curte în contextul prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție.

Curtea reiterează că separația puterilor în stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească presupune instituirea unui sistem de garanții, restricții și echilibre, care ar exclude posibilitatea dominării uneia dintre ele, ar asigura funcționarea autonomă a fiecărei ramuri a puterii, precum și colaborarea lor<sup>4</sup>. În acest sens efectele legislative neprevăzute în mod expres în textul actului legislativ, apreciate ca fiind susceptibile să afecteze în mod indirect veniturile bugetare, nu pot justifica intervenția Guvernului în procesul legislativ.

---

<sup>4</sup> H.C.C. nr.41 din 24.12.1998, M.O. nr.1-2/4 din 07.01.1999

Între organele care exercită în mod exclusiv prerogativele unui anumit tip de putere există o întrepătrundere funcțională și chiar o colaborare, menită să asigure armonia procesului de conducere socială și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> H.C.C. nr.10 din 04.03.1997, M.O. nr.18/7 din 20.03.1997

Definirea exhaustivă a circumstanțelor și scopului admiterii interferenței Guvernului în procesul de legiferare constituie un mecanism de excludere a abuzurilor unei puteri față de altă putere, precum și de asigurare a certitudinii juridice în procesul de exercitare a puterii de stat în condițiile unui regim democratic.

Curtea reține că interpretarea extensivă a prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție, care admit cu titlu de excepție intervenția puterii executive în procesul de legiferare, făcându-se abstracție de scopul în care a fost stabilită excepția constituțională – realizarea efectivă a controlului autorității executive asupra procesului bugetar, aduce atingere într-un mod inadmisibil echilibrului puterii în stat, principiului separării și colaborării puterilor în stat, principiului legalității. Or una din caracteristicile constituționale ale statului de drept constituie obligația statului, a autorităților publice, a instituțiilor și a persoanelor oficiale de a activa în limitele atribuțiilor lor, stabilite de Constituție și legi<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> H.C.C. nr.2 din 19.01.1998, M.O. nr.12-13/8 din 19.02.1998

Autorul sesizării a indicat că prin excluderea alin.(12) din art.6 al Legii cu privire la zonele economice libere au fost ignorate prevederile art.126 alin.(2) lit.b) din Constituție, admițându-se o discriminare între agenții economici producători-importatori și agenții economici rezidenți ai zonelor economice libere.

Conform Hotărârii Curții Constituționale nr.21 din 16 decembrie 2008<sup>7</sup>, prevederile referitoare la regimul vamal aplicat în zonele economice libere nu încalcă principiile concurenței loiale, prin urmare, sînt constituționale.

Art.3 alin.(2) din Legea cu privire la zonele economice libere stipulează că proiectele de acte normative ale autorităților administrației publice care urmează să reglementeze activitatea zonelor economice libere sînt supuse unei expertize obligatorii la Ministerul Economiei.

---

<sup>7</sup> H.C.C. nr.21 din 16.12.2008, M.O. nr.237-240/15 din 31.12.2008

Materialele dosarului demonstrează că Ministerul Economiei a efectuat expertiza proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la zonele economice libere,

prezentînd Guvernului avizul spre a fi remis Parlamentului pentru a fi luat în considerare la adoptarea modificărilor.

Astfel, art.28 lit.1) din Legea cu privire la tariful vamal prevede că sînt scutite de taxa vamală mărfurile (serviciile) introduse în zona economică liberă de pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova, din afara teritoriului vamal al Republicii Moldova, de pe teritoriul altor zone economice libere, mărfurile(serviciile), inclusiv cele originare din zonă, exportate în afara teritoriului vamal al Republicii Moldova și în alte zone, precum și mărfurile originare din zona economică liberă introduse pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova.

În conformitate cu art.7 alin.(10) din Legea privind zonele economice libere, livrările de mărfuri (servicii) în zonele libere de pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova sînt asimilate exportului, iar livrarea mărfurilor (serviciilor) din zona liberă pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova sînt asimilate importului și se reglementează în conformitate cu legislația. Astfel, mărfurile livrate din zona liberă pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova sînt supuse taxei pe valoarea adăugată și, după caz, accizelor, iar venitul obținut de rezidenți este impozitat conform regulilor generale.

TVA nu este achitat de rezidenți la importul materiei prime în zona economică liberă, ci la livrarea pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova a producției finite, pentru valoarea totală a acesteia, care include și componenta de import.

Prin urmare, excluderea alin.(12) din art.6 al Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 nu are impact asupra încasărilor la buget, deoarece la livrarea producției finite pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova rezidenții achită toate impozitele și taxele, la fel ca alți agenți economici din țară.

Autorul sesizării reține că facilitățile acordate rezidenților zonelor economice libere erau echilibrate prin prevederea care limita realizarea a mai mult de 30% din volumul mărfurilor (serviciilor) importate sau produse în zonă timp de un an pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova.

În Hotărîrea nr.21 din 16 decembrie 2008 Curtea a arătat că Legea Supremă a Republicii Moldova admite înființarea prin lege organică a zonelor economice libere pe teritoriul Republicii Moldova.

Conform Legii organice nr.440-XV din 27 iulie 2001, care reglementează acest domeniu, zonele economice libere (zonele antreprenoriatului liber) sînt părți ale teritoriului vamal al Republicii Moldova, separate din punct de vedere economic, strict delimitate pe tot teritoriul lor, în care pentru investitorii străini sînt permise, în regim preferențial, anumite genuri ale activității de întreprinzător. Zonele libere se creează în scopul accelerării dezvoltării social-economice a anumitor teritorii și a țării în ansamblu prin atragerea investițiilor autohtone și străine, implementarea tehnicii și tehnologiilor moderne, dezvoltarea producției orientate spre export etc.

Zonelor libere, în scopul realizării obiectivelor asumate, li se acordă regimuri preferențiale de stimulare a activității de întreprinzător<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Legea nr.440-XV din 27.07.2001, art.1

În jurisprudența sa Curtea a menționat că statul, asigurînd, potrivit art.126 alin.(2) lit.b) din Constituție, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, se conduce de direcțiile principale ale politicii interne și externe, aprobate de Parlament. Economia Republicii Moldova, fiind o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă, reflectă anumite raporturi de oportunitate<sup>9</sup>. Curtea Constituțională însă nu este abilitată să stabilească oportunitatea proceselor economice, ci să vegheze la respectarea Constituției<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> H.C.C. nr.21 din 16.12.2008, M.O. nr.237-240/15 din 31.12.2008

<sup>10</sup> H.C.C. nr.30 din 10.11.1997, M.O. nr.77-78/32 din 27.11.1997

Legiuitorul este în drept să opteze pentru diverse soluții în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea elaborării și concretizării conținutului drepturilor sociale și economice. La elaborarea unor asemenea soluții legiuitorul este obligat însă să ia în calcul și să realizeze principiile și normele constituționale stabilite<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> H.C.C. nr.19 din 29.04.1999, M.O. nr.48-49/28 din 13.05.1999

Necesitatea instituirii sau modificării facilităților acordate rezidenților zonelor economice libere în vederea realizării obiectivelor asumate prin crearea zonelor economice libere nu ține de competența Curții Constituționale, Curtea verifică doar compatibilitatea prevederilor contestate cu principiile și normele constituționale.

În susținerea sesizării autorul a invocat prevederile art.9 alin.(1) lit.c), d) din Legea cu privire la protecția concurenței și Hotărârea Curții Constituționale nr.21 din 2 septembrie 2004.

Curtea reține că, potrivit prevederilor art.9 din Legea cu privire la protecția concurenței nr.1103-XIV din 30 iunie 2000<sup>12</sup>, autoritățile administrației publice nu au dreptul: a) să interzică constituirea de noi agenți economici într-un anumit domeniu de activitate, să stabilească interdicții asupra practicării unor genuri de activitate sau asupra producerii unor mărfuri, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație; b) să dea agentului economic indicații privitor la încheierea prioritară de contracte, la livrarea prioritară a unor mărfuri către anumite categorii de cumpărători, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație; c) să acorde neîntemeiat unor agenți economici facilități fiscale sau de altă natură, să le creeze o situație privilegiată față de alți agenți economici care activează pe aceeași piață de mărfuri; d) să stabilească alte condiții discriminatorii sau de privilegiere pentru activitatea unor agenți economici.

---

<sup>12</sup> M.O. nr.166-168/1205 din 31.12.2000

Potrivit prevederilor art.6, art.60, art.107 din Constituție, Parlamentul nu poate fi atribuit la categoria autorităților administrației publice sau asimilat acestora. Parlamentul este unica autoritate abilitată prin lege de a institui, modifica sau anula regimurile preferențiale acordate zonelor economice libere.

Noțiunea de concurență nelocală<sup>13</sup>, în sensul normelor legale în vigoare, înglobează acțiunile agentului economic de a obține avantaje neîntemeiate în activitatea de întreprinzător, ceea ce aduce sau poate aduce prejudicii altor agenți economici sau poate prejudicia reputația lor în afaceri.

---

<sup>13</sup> Art.2 al Legii nr.1103-XIV din 30.06.2000, M.O. nr.166-168/1205 din 31.12.2000

Prevederile referitoare la statutul juridic al zonelor economice libere și al rezidenților acestor zone acordă anumite facilități unui anumit teritoriu aflat în jurisdicția statului, dar delimitat de restul teritoriului prin frontiera vamală în vederea realizării unor scopuri de utilitate publică – dezvoltarea social-economică a anumitor teritorii, atragerea de investiții, dezvoltarea producției etc.

Diferența de tratamente în situații similare, precum și orice similitudine de tratament în situații diferite vor fi considerate discriminări în lipsa unei justificări obiective și rezonabile. O diferență de tratament admisibilă trebuie nu numai să urmărească un scop legitim, ci și să se caracterizeze printr-un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cauza Marckx contra Belgiei (Cererea nr.6833/74) din 13.06.1979

Diferența de tratament este admisibilă dacă se realizează conform unor criterii obiective care nu variază în funcție de persoană, ci care țin de ansamblul grupului. Caracterul rezonabil al

diferențierilor are menirea de a evita arbitrarul, astfel încât diferența operată să nu poată răsturna principiul egalității<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cauza *Affaire linguistique belge* contra Belgiei (Cererea nr.1474/62, nr.1677/62, nr.1691/62, nr.1769/63, nr.1994/63, nr.2126/64) din 23.07.1968

Curtea apreciază că diferența de tratament instituită prin Legea nr.175 este fundamentată pe criterii obiective, expuse cu o suficientă claritate și previzibilitate. Or, acordarea regimurilor preferențiale rezidenților zonelor economice libere, precum și anumitor categorii de investitori în interiorul zonelor economice libere, corespunde scopurilor legitime urmărite prin crearea zonelor economice libere.

Curtea reține că Parlamentul, fiind în drept să reglementeze prin lege organică modul de stabilire a zonelor economice exclusive, dispune de o largă marjă de apreciere în promovarea politicilor de dezvoltare economică a statului.

Astfel, Curtea Constituțională conchide că prevederile Legii nr.175 din 9 iulie 2010, prin care s-a introdus alin.(10<sup>1</sup>) și s-a exclus alin.(12) din art.6 al Legii cu privire la zonele economice libere, nu contravine prevederilor constituționale.

**3.** Analizând prevederile Legii nr.193 din 15.06.2010 și pct.1 lit.e) din Anexa la Legea nr.451-XV din 30.06.2001 “Privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător” în redacția Legii nr.176 din 15.07.2010, Curtea reține următoarele.

Articolul 6 din Constituție, care consacră principiul separării și colaborării puterilor în stat, obligă autoritățile ce reprezintă cele trei puteri să-și exercite atribuțiile în strictă conformitate cu prevederile Constituției.

Potrivit art.96 din Constituție, rolul Guvernului este de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului și de a exercita conducerea generală a administrației publice. Art.131 alin.(4) din Constituție impune condiția ca orice propunere legislativă sau amendament ce ține de veniturile și cheltuielile bugetare, precum și de împrumuturi, să fie acceptată în prealabil de Guvern. Prin lipsa acestui accept se încalcă procedura stabilită de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar.

Statul trebuie să asigure reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii, precum și protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară (art.126 alin.(2) din Constituție).

Principiul protejării interesului public, național în activitatea economică, financiară și valutară este un principiu primar și prevalează asupra interesului particular sau al unei categorii de beneficiari. Favorizarea subiectivă a intereselor de grup duce la violarea principiului priorității interesului social și național.

În Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001<sup>16</sup> Curtea a constatat că 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.

---

<sup>16</sup> M.O., 2001, nr.59-61, art.24

Prin Legea nr.193 Parlamentul a operat modificări în Codul fiscal și în Codul vamal, în partea ce ține de scutirea de TVA pentru livrările de mărfuri și servicii în cadrul unui contract de leasing (financiar și operațional), precum și neachitarea drepturilor de import la punerea în liberă circulație a unui obiect al leasingului la expirarea contractului de leasing, fără avizul Guvernului, deși legea are repercusiuni asupra veniturilor bugetare.

Referitor la pct.18 art.1 din Legea nr.176 din 15 iulie 2010 Curtea relevă că la 7 aprilie 2010 Guvernul a propus completarea Anexei cu pct.5 și pct.6, însă în ședința Parlamentului s-a

cerut modificarea pct.1 lit.e) din Anexă, micșorându-se taxa pentru întreținerea cazinourilor care au pînă la 6 mese inclusiv, de la 360000 lei pentru fiecare masă de joc la 180000 lei, iar începînd cu a 7-ea – 360000 lei.

Această propunere legislativă a fost adoptată de către Parlament în a doua lectură fără acceptul Guvernului, fără să se efectueze o analiză economică detaliată, încălcîndu-se astfel prevederile constituționale ale art.131 alin.(4) din Constituție.

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).

Potrivit Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24 mai 1996<sup>17</sup>, responsabilitatea generală pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului (art.32(31)).

---

<sup>17</sup> Republicată, M.O., 2005, ediție specială

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 naționale, formarea, administrarea, utilizarea și controlul cărora, în temeiul art.130 alin.(1) din Constituție, sînt reglementate prin lege.

Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că, în sensul art.131 alin.(4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și astfel de amendament poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern.

Conform art.131 alin.(6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete.

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.

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-XIII 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-XIII, după adoptarea legii bugetare anuale 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; 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.

Curtea Constituțională, în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în art.6 din Constituție, în conformitate cu art.134 alin.(3) din Constituție, are obligația de a declara neconstituțională orice abatere de la acest principiu.

Astfel, Curtea apreciază că prin ignorarea procedurii de elaborare și adoptare a amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și a cheltuielilor bugetare Parlamentul a încălcat art.6, art.126 alin.(2) și art.131 alin.(4) din Constituție.

Curtea Constituțională conchide că prevederea contestată a Legii nr.176 din 15 iulie 2010 și Legea nr.193 din 15 iulie 2010 vizează direct sursa de venituri sau cheltuieli bugetare prevăzute de legea anuală a bugetului, instituie, modifică și anulează impozite, taxe, granturi și alte încasări la buget și cheltuieli bugetare, prin urmare, contravin prevederilor constituționale.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.62 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

**1.** Se declară drept constituționale prevederile art.I pct.3 din Legea nr.175 din 9 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere”.

**2.** Se declară drept neconstituționale:

- Legea nr.193 din 15 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”;  
- punctul 1 litera e) din Anexa la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 “Privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător” în redacția Legii nr.176 din 15 iulie 2010.

**3.** 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*.

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

**Dumitru PULBERE**

**Chișinău, 18 februarie 2011.**

**Nr.5.**