



**HOTĂRÂRE**  
**pentru controlul constituționalității alineatului (7) al articolului 88**  
**din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997**  
**(Sesizarea nr.5a/2014)**

**nr. 7 din 13.02.2014**

*Monitorul Oficial nr.92-98/12 din 18.04.2014*

\* \* \*

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională, statuând în componența:  
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,  
DI Aurel BĂIEȘU,  
DI Igor DOLEA,  
DI Tudor PANȚĂRU,  
DI Petru RAILEAN, *judcători*,  
cu participarea dlui Sergiu Stratan, *grefier*,  
Având în vedere sesizarea depusă la 3 februarie 2014  
și înregistrată la aceeași dată,  
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând în ședință plenară închisă,  
Pronunță următoarea hotărâre:

**PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 3 februarie 2014, în temeiul art.135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), art.25 lit.g) din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și art.38 alin.(1) lit.g) din [Codul jurisdicției constituționale](#), de către deputații în Parlament, dnii Mihai Ghimpu, Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu, pentru controlul constituționalității Art.IX pct.34 din [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care art.88 din [Codul fiscal](#) a fost completat cu alineatul (7).

2. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile alineatului (7) din art.88 al [Codului fiscal](#), introduse prin [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#), prin care a fost instituit dreptul persoanelor fizice de a dispune asupra destinației cotei de 2% din impozitul pe venit din salariu, prin direcționarea către organizațiile necomerciale de utilitate publică și instituțiile religioase, contravin articolelor 6, 7, 8, 72, 74, 109, 130 și 131 din [Constituție](#), precum și prevederilor actelor internaționale.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 4 februarie 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei. Totodată, a fost respinsă solicitarea de suspendare a acțiunii prevederilor contestate, în favoarea examinării sesizării în regim de urgență.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Guvernului, Președintelui Republicii Moldova, Consiliului Național pentru Participare și organizației comerciale "Business Consulting Institute".

5. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Valeriu Munteanu, deputat în Parlament, autor al sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dl Valeriu Ghilețchi, deputat, și Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Nicolae Eșanu, viceministru al justiției.

## ÎN FAPT

6. La 23 decembrie 2013 Parlamentul a adoptat [Legea nr.324](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative, ce vizează politica bugetar-fiscală pe anul 2014. Prin această lege, *inter alia*, au fost operate modificări la [Codul fiscal](#).

7. Prin amendamentele operate la [Codul fiscal](#), supuse controlului constituționalității, a fost instituit dreptul persoanelor fizice de a dispune asupra destinației unei cote de până la 2% din suma impozitului pe venit din salariu calculat la buget, prin redirecționare către organizațiile necomerciale de utilitate publică și instituțiile religioase, în vederea susținerii acestora.

8. Proiectul politicii bugetar-fiscale a fost aprobat prin [Hotărârea Guvernului nr.959 din 3 decembrie 2013](#) și a fost înregistrat în Parlament cu nr.491 la aceeași dată.

9. Amendamentele operate la Codul fiscal, privind redirecționarea cotei de 2% din suma calculată la buget a impozitului pe venit din salariu, nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern. Respectivul prevederi au fost incluse de către Parlament la adoptarea proiectului de lege în lectură finală (23 decembrie 2013), fiind propuse de către Comisia economie, buget și finanțe (conform raportului asupra proiectului pentru a doua lectură nr.CEB nr.6/755 din 23 decembrie 2013).

10. De asemenea, asupra completărilor propuse, care vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, nu a fost solicitat acceptul Guvernului, în conformitate cu articolul 131 alin.(4) din [Constituție](#). Necesitatea solicitării acordului Guvernului a fost constatată după adoptarea proiectului de lege.

11. Astfel, la solicitarea Președintelui Parlamentului prin scrisoarea nr.DDP/C-6/243 din 24 decembrie 2013, Guvernul a adoptat *post factum* [Hotărârea nr.1051 din 24 decembrie 2013](#) "Cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014". În respectiva hotărâre se menționează că:

"Având în vedere aprobarea de către Parlament, la 23 decembrie 2013, a proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.491 din 3 decembrie 2013 referitor la politica bugetar-fiscală pe anul 2014) și, ulterior, a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 (nr.488 din 3 decembrie 2013), cu amendamentele operate, se acceptă majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014 de la 25682041,6 mii lei și 28085074,8 mii lei la 25814830,3 mii lei și, respectiv, 28217863,5 mii lei."

12. [Legea nr.324](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 31 decembrie 2013 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2014.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

13. Prevederile relevante ale [Constituției](#) (M.O., 1994, nr.1) sunt următoarele:

### Articolul 23

#### Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

"[...]

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative."

### Articolul 96

#### Rolul [Guvernului]

" (1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

[...]."

### 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.

[...].”

### **Articolul 130** **Sistemul financiar-creditar**

“(1) Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege.

[...].”

### **Articolul 131** **Bugetul public național**

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

[...]

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate **numai după** ce sînt **acceptate** de Guvern.

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

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

### **Articolul 132** **Sistemul fiscal**

“(1) Impozitele, taxele și orice 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.

[...].”

**14.** Prevederile relevante ale Regulamentului Parlamentului, adoptat prin [Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996](#) (M.O., 2007, nr.50, art.237) sunt următoarele:

### **Articolul 47** **Condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă și subiecții acestui drept**

[...]

(6) Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor [Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001](#). Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

[...].”

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

[...]

(2) Avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art.131 din [Constituție](#), la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare.”

**15.** Prevederile relevante ale [Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001](#) privind actele legislative (M.O., 2002, nr.36-38, art.210) sunt următoarele:

### **Articolul 3** **Trăsăturile și calitatea actului legislativ**

[...]

(2) Actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiecților de drept.”

## **Articolul 4**

### **Principiile de bază ale legiferării**

“(1) Actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.

(2) Actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației.

(3) La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile:

- a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente;
- b) consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice;
- c) transparenței, publicității și accesibilității.”

**16.** Prevederile relevante ale [Legii nr.847-XIII din 24 mai 1996](#) privind sistemul bugetar și procesul bugetar (republicat în M.O., 2005, ediție specială) sunt următoarele:

## **Articolul 2**

### **Sistemul bugetar**

“Sistemul bugetar este un sistem unitar de bugete și fonduri, care constituie bugetul public național, cuprinzând:

- a) bugetul de stat;
- b) bugetul asigurărilor sociale de stat;
- c) bugetele unităților administrativ-teritoriale;
- d) fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.”

## **Articolul 6**

### **Politica bugetar-fiscală**

“(1) Îndeplinindu-și responsabilitățile în condițiile prezentei legi, Ministerul Finanțelor, Guvernul și Parlamentul acționează pentru asigurarea:

- a) elaborării unui buget în condițiile:
    - stabilității monedei naționale;
    - stabilității la prețuri și salarii;
    - dezvoltării stabile a economiei;
  - b) echilibrului în timp al colectării veniturilor și efectuării cheltuielilor;
- [...].”

## **Articolul 7**

### **Clasificația bugetară**

“(1) Bugetele se elaborează și se execută în baza unui sistem unic de clasificare bugetară.

(2) Clasificația bugetară include clasificarea veniturilor bugetare, clasificarea funcțională, clasificarea organizațională și clasificarea economică a cheltuielilor bugetare, după cum urmează:

a) clasificarea veniturilor bugetare grupează veniturile bugetare în baza legislației ce determină sursele de venituri;

b) clasificarea funcțională a cheltuielilor bugetare grupează cheltuielile bugetare ce reflectă utilizarea mijloacelor financiare în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului;

[...].”

## **Articolul 8**

### **Veniturile bugetare**

“(1) Veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări.

[...].”

## **Articolul 10**

### **Cheltuielile bugetare**

“(1) Cheltuielile bugetare sînt determinate de alocațiile specificate în legea bugetară anuală.

(2) Cheltuielile includ:

[...]

- f) transferuri pentru autoritățile administrației publice locale, instituțiile finanțate de la buget,

întreprinderile de stat;

[...]"

### **Articolul 11** **Balanța bugetului**

“(1) Egalitatea între venituri și cheltuieli reprezintă echilibrul bugetului.

[...]

(3) Dacă cheltuielile depășesc veniturile, rezultă deficit bugetar.

[...].”

### **Articolul 13<sup>4</sup>** **Principiul unității**

“(1) Toate veniturile și toate cheltuielile statului se includ în buget.

(2) Veniturile și cheltuielile fiecărui element al sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național.

[...].”

### **Articolul 14** **Scopurile bugetului de stat**

“Scopurile bugetului de stat sînt:

[...]

c) asigurarea echilibrului bugetar necesar pentru menținerea unei situații macroeconomice stabile a statului;

d) asigurarea administrării efective, calitative și responsabile a finanțelor aflate la dispoziția Guvernului.

[...].”

### **Articolul 16** **Bazele elaborării bugetului de stat**

“Ministerul Finanțelor, în condițiile art.15 alin.(2), elaborează proiectul bugetului de stat bazat pe:

a) scopurile prevăzute la art.14;

b) sursele de venituri și destinația cheltuielilor;

[...]

d) propunerile de venituri ale autorităților administrației publice locale prezentate în condițiile titlului III;

[...].”

### **Articolul 18** **Cadrul bugetar pe termen mediu**

“(1) În temeiul estimărilor Ministerului Finanțelor, efectuate în baza prevederilor art.17, Guvernul, în fiecare an, aprobă în termene proximе prognoza cadrului bugetar pe termen mediu, care include obiectivele politicii bugetar-fiscale pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori, precum și cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorități ale administrației publice centrale.”

### **Articolul 29** **Examinarea în prima lectură**

“(1) În decursul primei lecturi, Parlamentul audiază raportul Guvernului și coraportul Comisiei pentru buget și finanțe asupra proiectului legii bugetare anuale și examinează:

a) direcțiile principale ale politicii bugetar-fiscale;

b) concepțiile de bază ale proiectului.

[...].”

### **Articolul 30** **Examinarea în a doua lectură**

“(1) În decursul lecturii a doua, Parlamentul, la prezentarea Comisiei pentru buget și finanțe, examinează:

a) veniturile estimate sub formă de calcule și structura lor;

- b) cheltuielile estimate, structura și destinația lor;
  - c) deficitul sau excedentul bugetului de stat.
- [...].”

### **Articolul 31**

#### **Examinarea în a treia lectură**

[...]

(2) Până la 5 decembrie a fiecărui an, Parlamentul adoptă legea bugetară anuală.”

### **Articolul 32**

#### **Responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat**

“(1) Responsabilitatea generală pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.

[...].”

### **Articolul 45**

#### **Bugetele unităților administrativ-teritoriale**

“(1) Bugetele unităților administrativ-teritoriale asigură cu resurse financiare efectuarea măsurilor pentru satisfacerea necesităților social-economice și culturale ale populației și pentru dezvoltarea teritoriului din subordine, în condițiile Legii privind administrația publică locală și ale altor acte legislative.

(2) Procesul elaborării și executării bugetelor unităților administrativ-teritoriale se reglementează prin [Legea privind finanțele publice locale](#).

[...].”

17. Prevederile relevante ale [Legii nr.397-XV din 16 octombrie 2003](#) privind finanțele publice locale (M.O., 2003, nr.248-253, art.996) sunt următoarele:

### **Articolul 1**

#### **Noțiuni de bază**

“În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni principale:

*bugetele unităților administrativ-teritoriale* – bugetele locale care reprezintă bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău), bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău;

[...]

*venituri proprii* – venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, formate, conform [Codului fiscal](#) și altor acte legislative, din impozitele, taxele și alte plăți care se încasează direct și integral la bugetele respective;

[...].”

### **Articolul 2**

#### **Finanțele publice locale**

“(1) Finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sînt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

[...].”

### **Articolul 3**

#### **Garanțiile autonomiei financiare**

“(1) Bugetele unităților administrativ-teritoriale 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 (pronozate) 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.

[...]

(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;
- b) mijloace speciale;
- c) **defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat, stabilite prin prezenta lege;**
- d) transferuri cu destinație generală;
- d<sup>1</sup>) transferuri cu destinație specială;
- d<sup>2</sup>) granturi;
- e) fonduri speciale.”

#### Articolul 5

##### Repartizarea veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale

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

[...]

2) **defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice**, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special:

a) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion, – 75% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

b) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion, – 75% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

[...]

(2) Veniturile bugetelor raionale se formează din:

[...]

2) **defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:**

a) **impozitul pe venitul persoanelor fizice** – 25% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

[...].”

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

[...]

2) **defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:**

a) **impozitul pe venitul persoanelor fizice:**

- pentru bugetul municipal Bălți – 45% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Bălți (cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului);

- pentru bugetul municipal Chișinău – 50% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Chișinău (cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului);

[...].”

#### Articolul 7

##### Cheltuielile bugetelor unităților administrativ-teritoriale

“(1) În bugetele unităților administrativ-teritoriale se prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

[...]

(2) Cheltuielile anuale ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale se aprobă de autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă numai în limita resurselor financiare disponibile. Această prevedere nu are efect în cazul angajării împrumuturilor prevăzute la art.14 din prezenta lege.

[...].”

#### Articolul 12

## Balanța bugetului

“(1) Bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar.

[...]

(3) Autoritățile administrației publice locale sînt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

(4) În cazul în care nu se încasează venituri în mărimea sumei aprobate, autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă este obligată să reducă cheltuielile ce includ obligațiile și plățile stabilite în scopul încheierii anului cu un buget echilibrat, prin rectificarea bugetului unității administrativ-teritoriale respective.”

## Articolul 19

### Elaborarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale

“(1) Autoritățile administrației publice locale sînt responsabile de elaborarea și aprobarea bugetelor proprii conform prevederilor legale, în baza clasificăției bugetare și metodologiei bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor.

[...].”

## Articolul 20

### Examinarea și aprobarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale

“(1) Autoritatea executivă prezintă autorității reprezentative și deliberative respective, printr-o dispoziție, cel târziu la data de 1 noiembrie, proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale pe anul următor spre examinare și aprobare.

(2) Proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale, însoțit de nota informativă, prezentat spre aprobare autorității reprezentative și deliberative respective, include:

[...]

b) anexele la proiectul deciziei, în care se vor reflecta:

– veniturile și cheltuielile bugetului respectiv prevăzute pentru anul bugetar următor;

– cotele impozitelor și taxelor locale ce vor fi încasate în buget;

[...]

(6) Autoritatea reprezentativă și deliberativă **aprobă bugetul** unității administrativ-teritoriale pe anul bugetar următor **cel târziu la data de 10 decembrie.**”

## Articolul 25

### Repartizarea veniturilor și a cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale

[...]

(2) Până la data de 20 decembrie, autoritatea executivă aprobă repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetului unității administrativ-teritoriale conform clasificăției bugetare.”

**18.** Prevederile relevante ale [Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006](#) privind descentralizarea administrativă (M.O., 2007, nr.29-31, art.91) sunt următoarele:

## Articolul 1

### Noțiuni de bază

“În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni:

*autonomie locală* - dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

*autonomie decizională* - dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale;

[...]

*autonomie financiară și bugetară* - dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale;

[...].”

## 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;

b) principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii 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.

[...].”

### **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.

[...].”

### **Articolul 11**

#### **Capacitatea administrativă**

“(1) O unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin.

(2) Capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.

[...].”

### **Articolul 12**

#### **Descentralizarea financiară**

“(1) Autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat.

(2) Unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor.

(3) Autoritățile publice locale dispun de venituri fiscale proprii, stabilite de [Legea privind finanțele publice locale](#), care constituie baza fiscală a unității administrativ-teritoriale. Ele dispun, de asemenea, și de alte venituri proprii stabilite de legea menționată și de alte acte normative.

(4) În vederea sporirii capacității financiare, autorităților publice locale li se acordă transferuri cu destinație generală. Modalitățile de calcul al sumei generale a acestor transferuri sînt stabilite de [Legea privind finanțele publice locale](#).

[...].”

**19.** Prevederile relevante ale [Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006](#) privind administrația publică

locală (M.O., 2007, nr.32-35, art.116) sunt următoarele:

### **Articolul 3**

#### **Principiile de bază ale administrării publice locale**

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

(2) Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

[...].”

### **Articolul 7**

#### **Autonomia și legalitatea în activitatea autorităților administrației publice locale**

“În realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin [Constituția Republicii Moldova](#), [Carta Europeană a Autonomiei Locale](#) și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.”

### **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, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.”

### **Articolul 10**

#### **Organizarea activității autorităților publice locale**

“(3) Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

[...].”

### **Articolul 81**

#### **Finanțele publice locale**

“(1) Finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează în condițiile [Legii privind finanțele publice locale](#), conform principiului autonomiei locale.

[...]

(3) Autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite, cuantumul cărora este stabilit în conformitate cu [Legea finanțelor publice locale](#). Baza fiscală a autorităților publice locale va fi proporțională competențelor lor proprii prevăzute de [Constituție](#), de prezenta lege și de alte acte legislative.

[...]

(6) Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și **orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.**”

20. Prevederile relevante ale [Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997](#) (republicat în M.O., 2007, pag. 4) sunt următoarele:

### **Articolul 6**

#### **Impozite și taxe și tipurile lor**

“(1) Impozitul este o plată obligatorie cu titlu gratuit, care nu ține de efectuarea unor acțiuni determinate și concrete de către organul împuternicit sau de către persoana cu funcții de răspundere a acestuia pentru sau în raport cu contribuabilul care a achitat această plată.

[...].”

### **Articolul 88**

#### **Reținerea impozitului din salariu**

[...]

(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 quantum procentual din impozitul pe venit achitat pe parcursul unui an se stabilesc de Guvern.”

## ÎN DREPT

21. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență instituirea dreptului contribuabilului persoană fizică de a dispune asupra destinației cotei de până la 2% din impozitul pe venit din salariu, calculat pe parcursul unui an calendaristic, prin redirecționarea sumei respective de la bugetul de stat și, în mod implicit, de la bugetele locale, către organizațiile necomerciale de utilitate publică și instituțiile religioase.

22. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum procedura de formare a bugetului public național, principiul autonomiei locale, implicit, autonomia financiară și bugetară a unităților publice locale.

### A. ADMISIBILITATEA

23. În conformitate cu decizia sa din 4 februarie 2014, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), articolului 4 alin.(1) lit.a) din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și articolului 4 alin.(1) lit.a) din [Codul jurisdicției constituționale](#), sesizarea prezentată constituie obiect al jurisdicției constituționale.

24. Articolele 25 lit.g) din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și 38 alin.(1) lit.g) din [Codul jurisdicției constituționale](#) abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

25. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie Art.IX pct.34 din [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care art.88 din [Codul fiscal](#) a fost completat cu alineatul (7). Prin respectivele amendamente a fost instituită posibilitatea redirecționării de către persoana fizică a unei cote de până la 2% din suma impozitului pe venit din salariul calculat, de la bugetul public național către organizațiile necomerciale de interes public și instituțiile religioase.

26. Curtea reține că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare și de completare a acestora trebuie raportate la actul de bază.

27. În acest context, pentru a asigura o mai mare claritate și accesibilitate a hotărârilor Curții Constituționale, ca urmare a practicii statuate (a se vedea paragrafele 18-19 din [Hotărârea nr.11 din 28 mai 2013](#)), Curtea va raporta obiectul sesizării la actul de bază. În consecință, Curtea va supune controlului constituționalității prevederile alineatului (7) al art.88 din [Codul fiscal](#), introdus prin [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

28. Curtea reține că prevederile contestate ale articolului 88 alin.(7) din [Codul fiscal](#), în redacția [Legii nr.324 din 23 decembrie 2013](#), nu au mai făcut obiectul controlului constituționalității.

29. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din [Codul jurisdicției constituționale](#).

30. Reieșind din argumentele invocate în sesizare, obiectul controlului de constituționalitate este abordat prin prisma criticii de neconstituționalitate **extrinsecă**, în ceea ce privește procedura de adoptare a prevederilor legale contestate, precum și sub aspectul criticii de neconstituționalitate **intrinsecă**, în ceea ce privește materia și conținutul reglementărilor introduse prin legea de modificare a [Codului fiscal](#).

31. Curtea reține că, potrivit normelor constituționale, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

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

constituționale.

**33.** Pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 131 alin.(4) și alin.(6), precum și cu prevederile articolului 109 din [Constituție](#).

## **B. FONDUL CAUZEI**

### **I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 131 ALIN.(4) ȘI ALIN.(6) DIN [CONSTITUȚIE](#)**

**34.** Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile contestate vin în contradicție cu articolul 131 alin.(4) și alin.(6) din [Constituție](#), potrivit căruia:

“[...]

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.

[...]

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

#### **1. Argumentele autorilor sesizării**

**35.** Autorii sesizării au apreciat ca fiind eludată procedura constituțională și legală de adoptare a proiectului de lege cu impact bugetar, nefiind obținut acceptul Guvernului în privința amendamentelor operate, care urma să identifice și să prevadă surse financiare suplimentare în vederea compensării reducerilor de venituri rezultate la bugetul public național.

#### **2. Argumentele autorităților**

**36.** Potrivit opiniei scrise a Președintelui Republicii Moldova, Parlamentul este organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului, având competență materială generală. Potrivit atribuțiilor de bază stabilite la art.66 din [Constituție](#), Parlamentului aprobă bugetul de stat și exercită controlul asupra lui. Astfel, din dispozițiile constituționale citate rezultă dreptul exclusiv al legiuitorului de a stabili impozite.

**37.** La fel, cu referire la art.131 alin.(4) din [Constituție](#), Președintele, în opinia sa, menționează că respectiva normă reprezintă o restrângere a legislativului în domeniul legiferării și implică asigurarea exercitării efective a atribuțiilor Guvernului.

**38.** Totodată, Președintele susține că, analizând norma supusă controlului constituționalității prin prisma dispozițiilor constituționale, aceasta nu afectează atribuțiile Guvernului în domeniul elaborării și executării bugetului, nu stabilește cheltuieli fără a determina sursa de finanțare și nici nu aduce atingere veniturilor la bugetul de stat. Această normă doar vine să faciliteze participarea cetățenilor la gestionarea treburilor publice.

**39.** Potrivit opiniei Parlamentului, propunerea de repartizare a unei cote procentuale din impozitul pe venit către organizațiile necomerciale a fost înaintată cu titlu de inițiativă legislativă de un grup de deputați în Parlament (inițiativa cu nr.2849 din 23 decembrie 2011). În cadrul examinării proiectului cu nr.491 din 3 decembrie 2013 în a doua lectură, Comisia economie, buget și finanțe a propus și completarea art.88 din [Codul fiscal](#) cu alin.(7), propunere care a fost acceptată de reprezentantul Ministerului Finanțelor.

**40.** Parlamentul a decis asupra necesității adoptării normei contestate în cadrul examinării Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015, aprobată prin [Legea nr.205 din 28 septembrie 2012](#).

**41.** Guvernul, în opinia prezentată, consideră că avizul Guvernului este necesar în mod obligatoriu, atunci când proiectul de lege care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, nu este prezentat de Guvern, iar când Guvernul este autor și în procedură parlamentară sunt înaintate amendamente la proiectul de lege, este necesar ca amendamentele să fie acceptate de Guvern, dar nu avizate.

**42.** Astfel, cu referire la speța examinată, Guvernul a menționat că amendamentele au fost

acceptate în cadrul ședinței plene a Parlamentului de către ministrul finanțelor.

### 3. Aprecierea Curții

#### 3.1. Principii generale

43. Conceptul juridic de buget public național a fost consacrat în ordine constituțională la articolul 131, legiuitorul constituant definind în mod enumerativ elementele componente ale acestuia, identificate prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor, elemente interconexe, care alcătuiesc sistemul bugetar unitar al statului.

44. Reiterând jurisprudența sa anterioară ([Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2014](#)) Curtea menționează că mecanismul financiar al statului, parte integrantă a mecanismului economic, este format din totalitatea structurilor, formelor, metodelor, principiilor și pârgurilor economico-financiare, prin intermediul cărora se constituie, se administrează și se utilizează fondurile financiare publice ale statului, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, direcționate în special pentru o dezvoltare economică durabilă și, pe această bază, pentru asigurarea unui standard de viață corespunzător.

45. În [Hotărârea nr.23 din 6 septembrie 2013](#), Curtea a reținut:

“65. Finanțele publice ale statului generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură satisfacerea necesităților generale ale societății. Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau al nerambursabilității, care ulterior capătă diverse destinații.

66. Ansamblul metodelor și tehnicilor, prin intermediul cărora instituțiile statului special create constituie și utilizează resursele financiare publice, creează un sistem coerent de relații financiare, denumit “**sistemul financiar-bugetar**”.

67. [...] **administrarea resurselor financiare în cadrul acestui sistem se realizează printr-un complex întreg de planuri financiare (bugete), care împreună formează sistemul bugetar. Acesta este un sistem unitar de bugete și fonduri, care formează bugetul public național, cuprinzând: bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele unităților administrativ-teritoriale; fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.**”

46. Având în vedere construcția logico-juridică și reperele de conținut ale articolului 131 din [Constituție](#), Curtea relevă că respectivul instituie, pe de o parte, bazele fundamentale ale bugetului public național în materie de structură și esență, iar, pe de altă parte, stabilește în sarcina legislativului și executivului obligații și restricții cu caracter imperativ, în ceea ce privește procesul bugetar. Cel de-al doilea aspect al conținutului normei constituționale invocate este impus pregnant de importanța sistemului bugetar pentru securitatea economică a statului, fapt ce dictează necesitatea stabilirii unor rigori exigente și previzibile, inclusiv pentru procedurile de elaborare de către autoritățile competente a tuturor componentelor bugetului național.

47. În această ordine de idei, Curtea menționează prevederile alineatului (4) al articolului 131 din [Constituție](#), conform cărora “Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare **pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern**”.

48. Astfel, Curtea consideră inerentă reiterarea faptelor constatate anterior ([Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2014](#)) în privința principiului constituțional incident procedurii bugetare de la articolul 131 alin.(4), care consacră **obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului** în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor și reprezintă **o condiție imperativă**, de la care legislativul nu poate deroga, nerespectarea căreia constituind **o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar**.

49. Cât privește esența și natura procedurii bugetare relevate exigent de legiuitorul constituant, Curtea s-a pronunțat anterior în [Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001](#) privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din [Constituția Republicii Moldova](#):

“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](#)).”

50. Reieșind din competențele atribuite în ordine constituțională conform articolului 72 alin.(3), legiuitorul a detaliat și a reflectat în cadrul legislativ subsecvent [Legii Supreme](#) totalitatea aspectelor procedurale, tehnice și metodice privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

51. Astfel, [Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996](#) privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care constituie legea-cadru în domeniu, la articolul 2 preia construcția sistemului bugetar expusă la articolul 131 alin.(1) din [Constituție](#).

52. Având la bază construcția tehnico-juridică a actului legislativ menționat *supra*, Curtea constată caracterul special și general obligatoriu al acestuia în ceea ce privește procesul de elaborare, examinare, aprobare, modificare și executare a bugetului statului, prevederi legale ce urmează a fi respectate de subiecții procesului bugetar și aplicate în coroborare cu prevederile constituționale de procedură conexe.

### 3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

53. Având în vedere prevederile articolului 7 din [Legea nr.847/1996](#), Curtea atestă în mod cert faptul că bugetul de stat, în calitate de parte integrantă a sistemului bugetar și element interconex cu bugetele publice locale, are la bază două grupuri mari de indicatori bugetari, exprimate prin venituri și cheltuieli bugetare.

54. În această ordine de idei, veniturile bugetare au la bază sursele de venituri identificate în conformitate cu cadrul legal pertinent, destinația funcțională de bază a acestora fiind acoperirea cheltuielilor bugetare, în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului.

55. Având în vedere prevederile articolului 8 alin.(1) al [Legii nr.847/1996](#), veniturile bugetare se constituie **din impozite, taxe, granturi și alte încasări**, iar conform articolului 6 alin.(5) lit.a) din [Codul fiscal](#), **impozitul pe venit constituie o categorie distinctă de impozit**, ca plată obligatorie cu titlu gratuit și parte componentă a sistemului impozitelor și taxelor de stat.

56. Interpretând coroborat dispozițiile legale invocate *supra*, Curtea concluzionează că **impozitul pe venit din salariu constituie o sursă a veniturilor bugetare, în baza cărora se formează bugetul de stat**, urmând a se lua în considerare faptul că salariul, în conformitate cu articolele 6 alin.(9) lit.c) și 14 din [Codul fiscal](#), constituie o varietate normativă a sursei de plată a impozitului, din care contribuabilul urmează să calculeze și să achite impozitul pe venit.

57. Urmând consecutivitatea logică a expunerii, Curtea reiterează că bugetele unităților administrativ-teritoriale fac parte din bugetul public național.

58. În același sens, articolul 2 din [Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003](#) privind finanțele publice locale prevede că **finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice** și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și nivelul al doilea, fiind constituite din totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare, în vederea exercitării funcțiilor atribuite acestora conform legislației și a celor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

59. Articolul 4 al [Legii nr.397-XV din 16 octombrie 2003](#) stipulează că veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din: a) venituri proprii; b) mijloace speciale; c) defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat, stabilite prin prezenta lege; d) transferuri cu destinație generală; d<sup>1</sup>) transferuri cu destinație specială; d<sup>2</sup>) granturi; e) fonduri speciale.

60. Curtea menționează că [Legea privind finanțele publice locale](#) a fost modificată și completată prin [Legea nr.267 din 1 noiembrie 2013](#).

61. Astfel, potrivit noilor modificări, articolul 5 alin.(1) pct.2) din Legea menționată *supra* prevede că **veniturile bugetelor satelor și orașelor se formează și din defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice**, fiind instituită cota de 75% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale, pentru bugetele satelor și orașelor, precum și cota de 20% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale, pentru bugetele orașelor-reședință de raion.

62. La fel, potrivit acestui articol, **defalcările de la impozitul pe venit al persoanelor fizice** către bugetele raioanelor este de 25% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective; pentru bugetul municipal Bălți – 45% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Bălți

(cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului); pentru bugetul municipal Chișinău – 50% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Chișinău (cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului); iar pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special defalcările sunt în proporție de 100%.

63. Curtea observă că noile amendamente operate atât la articolul 5, cât și la celelalte articole din [Legea privind finanțele publice locale](#), citate mai sus, potrivit dispozițiilor finale ale [Legii nr.267 din 1 noiembrie 2013](#), urmează a fi puse în aplicare începând cu 1 ianuarie 2015, cu excepția raioanelor Basarabeasca, Ocnîța, Râșcani și municipiul Chișinău, unități teritoriale pilot, pentru care legea a fost pusă în aplicare începând cu 1 ianuarie 2014.

64. În același timp, Curtea reține că, potrivit prevederilor legale anterioare modificărilor (și în vigoare pentru toate unitățile administrativ-teritoriale, cu excepția celor pilot), **impozitul pe venitul persoanelor fizice** la fel formează o parte a veniturilor bugetelor acestora.

65. Art.9 din Legea menționată mai sus (conform modificărilor operate prin [Legea nr.267 din 1 noiembrie 2013](#)) prevede că veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale sub forma transferurilor **se efectuează de la bugetul de stat**, iar volumul acestor transferuri **se stabilește expres în legea bugetului de stat** pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. Concomitent, potrivit art.16 din [Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996](#) privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Ministerul Finanțelor elaborează proiectul bugetului de stat, inclusiv în baza propunerilor de venituri ale autorităților administrației publice locale.

66. Astfel, în contextul prevederilor enunțate, Curtea observă o **interdependență directă între legea bugetului de stat**, care reflectă cadrul bugetar pe termen mediu, exprimat prin cadrul de venituri bugetare și limitele de cheltuieli bugetare, **și bugetele unităților administrativ-teritoriale**, în calitate de părți componente ale bugetului public național.

67. Curtea reține că prin completarea normativă adusă articolului 88 din [Codul fiscal](#), operată prin [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#), a fost instituit dreptul persoanei fizice, cu excepția întreprinzătorilor individuali și a gospodăriilor țărănești (de fermier), de a dispune de până la 2% din impozitul pe venit din salariu calculat la buget, prin redirectionarea sumei respective către organizațiile necomerciale de utilitate publică și instituțiile religioase, în vederea susținerii acestora.

68. Curtea observă că prevederile contestate au fost incluse prin [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#), care **stabilește noua politică bugetar-fiscală**.

69. În acest sens, Curtea constată faptul că modificările operate la [Codul fiscal](#), contestat de către autorii sesizării, au vizat în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, care, prin prisma articolelor 6 alin.(1) și 18 alin.(1) din [Legea nr.847 din 24 mai 1996](#), constituie baza cadrului bugetar pe termen mediu al statului și, în mod implicit, cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi.

70. Examinând [Hotărârea Guvernului nr.959 din 3 decembrie 2013](#) privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, căreia i-a fost atribuit în Parlament numărul de ordine 491, Curtea reține că **prevederile contestate nu au făcut obiectul politicii bugetar-fiscale elaborate și aprobate** de către Guvern. Respectivele completări au fost incluse la examinarea proiectului pentru lectura a doua.

71. La fel, Curtea atestă faptul că amendamentele contestate **au fost adoptate de către Parlament fără acceptul Guvernului**, în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar și cuantumul estimativ al veniturilor bugetare pasibile redirectionării, fără evaluarea repercusiunilor asupra bugetului public național în general și asupra bugetelor locale în special și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare necesare menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale extrinseci ale procedurii bugetare prevăzute la articolul 131 alin.(4) și alin.(6) din [Constituție](#).

72. Astfel, reieșind din cele elucidate, Curtea subliniază că, în conformitate cu exigențele constituționale, **orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului**. În acest sens, prevederea alineatului (4) al articolului 131 din [Constituție](#) urmează a fi aplicată în coroborare cu alineatul (6) al respectivului articol.

73. Curtea nu poate echivala, în sensul articolului 131 alin.(4) din [Constituție](#), ca fiind un accept al Guvernului [Hotărârea nr.1051 din 24 decembrie 2013](#) cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014, prin care s-a acceptat majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014. Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că **acceptul Guvernului urmează să precedă** adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală, or, respectiva Hotărâre a fost adoptată *post-factum*. Ba mai mult, din cuprinsul acesteia nu pot fi desprinse constatări și concluzii care s-ar raporta nemijlocit la normele supuse controlului constituționalității.

74. Reiterând jurisprudența anterioară ([Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2014](#)), Curtea reține că **Guvernul nu poate renunța la un drept/o obligație constituțională, inclusiv de a-și exprima acceptul sau refuzul în privința unor propuneri legislative sau amendamente cu impact bugetar.**

75. În respectiva succesiune a expunerii, Curtea nu poate accepta argumentul Parlamentului și al Guvernului care au susținut că în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din data de 23 decembrie 2013 ministrul finanțelor a acceptat toate amendamentele la politica bugetar-fiscală.

76. Curtea subliniază că potrivit normei constituționale **acceptul urmează să provină de la Guvern, și nu de la un membru al executivului**. Potrivit articolului 97 din [Constituție](#) și articolului 4 din [Legea nr.64-XII din 31 mai 1990](#) cu privire la Guvern, acesta este un organ colegial și se compune din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege. Articolul 30 din [Legea cu privire la Guvern](#) stipulează că pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și a celor ce decurg din prevederile legale, precum și pentru organizarea executării legilor, Guvernul adoptă hotărâri care se semnează de Prim-ministru. **Caracterul colegial al Guvernului rezidă în coparticiparea tuturor membrilor săi la procesul de luare a deciziilor, care se adoptă cu majoritatea voturilor.**

77. De asemenea, Curtea reține că, potrivit [Hotărârii Guvernului nr.872 din 1 noiembrie 2013](#) pentru aprobarea Regulamentului cu privire la reprezentantul Guvernului în Parlament și la Curtea Constituțională, în cazul în care, prin amendamentele formulate de către deputați în cadrul comisiilor parlamentare sau al fracțiunilor parlamentare, în ședința în plen a Parlamentului **se aduc modificări esențiale la proiectele actelor normative inițiate de Guvern, acestea pot fi susținute de reprezentantul Guvernului numai după consultarea Prim-ministrului și viceprim-miniștrilor sau, după caz, a Guvernului.**

78. Cu referire la obligativitatea avizării de către executiv a propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, Curtea s-a pronunțat anterior în [Hotărârea nr.5 din 18 februarie 2011](#), potrivit căreia:

“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.”

79. La fel, în [Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001](#) Curtea a menționat:

“[...] 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.”

80. Curtea consideră necesar să reitereze faptul că limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar au la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din [Constituție](#), asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, iar conform articolului 32 alin.(1) din [Legea nr.847/1996](#), este responsabil de executarea bugetului de stat.

81. În [Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001](#) privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din [Constituția Republicii Moldova](#), Curtea a menționat:

“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, drept care rezultă expres din norma supusă interpretării, 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.”

**82.** În urma interpretării sistemice a prevederilor constituționale, Curtea reamintește că articolul 131 alin.(4) din [Constituție](#) este unica normă constituțională ce stabilește o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare a fost edictată de către legiuitorul constituant în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni situațiile de intervenții legislative, ce pot perturba procesele bugetare planificate de executiv, în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată, ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare ale statului de minimum un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive conform articolelor 17 și 18 din [Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996](#) privind sistemul bugetar și procesul bugetar “pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori” ([Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2014](#)).

**83.** Cât privește coliziunea dintre amendamentele operate la Codul fiscal și sistemul bugetului de stat, Curtea atestă faptul că instituirea redirectionării de la bugetul de stat a unei cote din impozitul pe venitul din salariu afectează bugetul de stat. În consecință este perturbat echilibrul bugetar aprobat de Guvern, avînd loc o micșorare a veniturilor bugetare, care, în conformitate cu articolul 8 alin.(1) din [Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996](#), se constituie inclusiv din impozite, precum și majorarea cheltuielilor bugetare, care, în sensul articolului 10 alin.(1) din aceeași [Lege](#), sunt determinate de alocațiile specificate în legea bugetară și includ, printre altele, transferurile pentru autoritățile administrației publice locale.

**84.** La fel, Curtea constată și impactul completărilor aduse la legislația fiscală prin [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#) asupra componentei bugetelor locale din sistemul bugetului public național, or, potrivit prevederilor articolului 5 din [Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003](#) privind finanțele publice locale, **defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice** colectate pe teritoriul unității teritoriale respective constituie **surse de formare a bugetelor publice locale**.

**85.** Curtea reține și prevederile articolului 13<sup>4</sup> din [Legea nr.847/1996](#), conform cărora toate veniturile și toate cheltuielile statului se includ în buget, iar veniturile și cheltuielile fiecărui element al sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național, motiv pentru care constată că amendamentele supuse criticii de neconstituționalitate afectează echilibrul bugetar, fiind susceptibile să genereze și mărirea nivelului deficitului bugetar.

**86.** Curtea observă că, potrivit estimărilor autorilor sesizării, prin punerea în aplicare a normei supuse controlului constituționalității, bugetele locale ar putea fi prejudiciate cu suma de **39,58 milioane lei**, reieșind din datele statistice privind impozitul pe venit calculat din salariu pentru anul 2012.

**87.** În acest context, Curtea atestă faptul că lipsa acceptului prealabil al Guvernului referitor la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare constituie o omisiune a legislativului, rezultată în urma neexecutării prevederilor articolului 131 alin.(4) din [Constituție](#).

**88.** Suplimentar, Curtea reține că, potrivit articolului 26 alin.(1) din [Legea nr.847 din 24 mai 1996](#) privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Guvernul prezintă Parlamentului până la **1 octombrie** a fiecărui an proiectul legii bugetare anuale, lege anuală, prin care Parlamentul aprobă bugetul de stat, care cuprinde sursele de venituri și destinația cheltuielilor pentru un an bugetar.

**89.** În același timp, Curtea observă că prevederile contestate au fost adoptate de Parlament tocmai la **23 decembrie 2013, la fel ca și legea bugetară anuală**, ambele proiecte fiind aprobate de Guvern la 3 decembrie 2013.

**90.** Astfel, Curtea subliniază importanța asigurării **principiului transparenței procedurilor bugetare**, care ține de însăși esența parlamentarismului. În acest context, Curtea menționează necesitatea **respectării ordinii cronologice și a termenelor** în cadrul procedurii de elaborare și

aprobare a bugetului public.

**91.** Reieșind din parcurgerea deficitară și omisivă a procesului bugetar de către Parlament, cu încălcarea imperativului consacrat în ordine constituțională la adoptarea amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare, Curtea consideră că prevederile alineatului (7) al articolului 88 din [Codul fiscal](#), introdus prin [Legea nr.324 din 23 decembrie 2013](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative, contravin articolului 131 alin.(4) și alin.(6) din [Constituție](#).

## **II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 109 DIN [CONSTITUȚIE](#)**

**92.** Autorii sesizării au invocat că prevederile contestate vin în contradicție și cu articolul 109 din [Constituție](#), potrivit căruia:

“(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.”

### **1. Argumentele autorilor sesizării**

**93.** Autorii sesizării consideră că amendamentele operate la Codul fiscal afectează autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale și prejudiciază nivelul aprobat al cheltuielilor bugetare.

**94.** În opinia autorilor sesizării, legislativul a încălcat dispozițiile legale ce vizează autonomia locală, predictibilitatea și stabilitatea raporturilor juridice, fapt care implică privarea autorităților publice locale de veniturile planificate și aprobate.

**95.** Autorii sesizării invocă și încălcarea prevederilor articolului 4 pct.6 din [Carta Europeană a Autonomiei Locale](#), conform 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 le privesc direct, prevederi preluate și de cadrul legal național subsecvent.

**96.** La fel, ei observă faptul că nu a fost evaluat impactul completărilor aduse la Codul fiscal, or, la momentul adoptării și intrării în vigoare a prevederilor contestate, majoritatea bugetelor locale erau aprobate, iar actul legislativ nu stabilește mecanismul de compensare a deficitului bugetar astfel creat.

**97.** În argumentarea opiniei, autorii sesizării invocă și caracterul neclar și imprecis al dispozițiilor contestate, având în vedere că nu au fost stabilite criteriile de elaborare a listei organizațiilor necomerciale de utilitate publică și a instituțiilor religioase, în calitate de eventuali destinatari ai sumelor din impozitul pe venitul din salariu, redirecționate de către contribuabilii persoane fizice, după care ar urma să se ghideze Guvernul.

### **2. Argumentele autorităților**

**98.** Președintele Republicii Moldova în opinia prezentată, susține că prin instituirea impozitului de 2%, Parlamentul nu a modificat cotele deja stabilite pentru autoritățile publice locale prin [Legea privind finanțele publice](#) și nici nu le-a anulat, ci a decis asupra modului de stabilire a direcțiilor de utilizare a banilor care fac parte din bugetul de stat.

**99.** Potrivit Parlamentului, prin prisma prevederilor art.6 din [Codul fiscal](#), impozitul pe venit este un impozit de stat, iar impozitul pe venitul persoanelor fizice reprezintă sursa de reglementare a veniturilor sistemului bugetar.

**100.** Astfel, impozitul pe venit în esență nu constituie un impozit local și poate constitui sursă de venit la bugetul unităților administrativ-teritoriale doar în temeiul legii adoptate de Parlament, în limitele și condițiile stabilite de lege.

**101.** Guvernul menționează că, potrivit art.130 din [Constituție](#), formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege. Astfel, ține de competența Parlamentului de a reglementa prin lege aspectul ce ține de utilizarea resurselor financiare ale statului.

102. De asemenea, Guvernul susține că prin completarea art.88 din [Codul fiscal](#) cu prevederea contestată se va spori coeziunea dintre autoritățile administrației publice locale și societatea civilă, conjugând eforturile acestora de a rezolva problemele locale de interes deosebit.

### 3. Aprecierea Curții

103. Potrivit jurisprudenței sale anterioare, Curtea reiterează că un element de bază al regimului constituțional îl constituie administrația publică locală. Fiind chemată să soluționeze problemele de interes local, ea joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice.

104. Articolul 109 alin.(1) din [Constituție](#) stabilește principiile de bază ale formării și funcționării administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale, și anume: principiul autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, al eligibilității autorităților administrației publice locale și al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

105. Alineatul (2) al normei constituționale precitate prevede că autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

106. În [Hotărârea nr.17 din 5 august 2003](#), Curtea a statuat:

“Considerând administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care, în limitele competențelor sale, este autonomă. [...]

Autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sînt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.”

107. Exercițând plenipotențiar competențele atribuite conform articolului 72 alin.(3) lit.f) din [Constituție](#), Parlamentul a adoptat [Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006](#) privind administrația publică locală, care la articolul 3 alin.(1) preia principiile constituționale de bază ale administrării publice locale, iar la alineatul (2) definește modul de realizare a principiului autonomiei locale prin autonomia decizională, organizațională, gestionară și financiară.

108. [Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006](#) privind descentralizarea administrativă la articolul 3 definește principiul autonomiei locale ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă din treburile publice.

109. Realizarea componentei principiului autonomiei financiare se fundamentează pe **dreptul** autorităților publice locale **de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii**, în condițiile stabilite de lege și are drept scop **asigurarea unei autonomii efective** și funcționale a autorităților administrației publice locale, în care acestea să dispună de dreptul și capacitatea de a reglementa și gestiona în interesul populației locale treburile publice.

110. Cu referire la jurisprudența anterioară (Hotărârea nr.2 din 28 ianuarie 2013) Curtea reține că bugetele locale reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale. Structura acestora reflectă gradul de autonomie a administrației locale față de puterea centrală. De asemenea, bugetele locale reflectă fluxurile veniturilor și cheltuielilor administrației locale, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și de acoperire a deficitelor bugetare.

111. **Ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului de stat.** Astfel, bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local, în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale.

112. Curtea menționează că delimitarea finanțelor publice locale constituie rezultatul autonomizării financiare a autorităților publice locale, creșterea importanței și rolului acestora fiind legată de descentralizarea bugetară în cadrul sistemului bugetelor publice.

113. Descentralizarea administrației publice implică descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale din punct de vedere administrativ și financiar, acționând în vederea conștientizării și creșterii gradului de implicare a colectivităților locale în gestionarea problemelor cu care se confruntă, precum și a constituirii politicii proprii, de creștere a performanțelor economice și de îmbunătățire a vieții sociale, a cetățenilor colectivităților prin definirea și asumarea responsabilităților locale, referitoare la serviciile locale și performanțele financiare, aferente îndeplinirii acestora.

114. [Carta Europeană a Autonomiei Locale](#) specifică la articolul 9 referitor la resursele financiare că în cadrul politicii economice naționale “autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii suficiente, de care pot dispune în mod liber, în exercitarea atribuțiilor de putere”.

115. Principiile generale enumerate de [Carta Europeană a Autonomiei Locale](#) sunt:

[...]

2. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile stabilite pentru ele prin [Constituție](#) sau lege;

3. Cel puțin o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, în proporțiile stabilite la nivelul autorităților locale, în limitele legii;

4. Sistemul financiar din care fac parte resursele de care dispun comunitățile locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și dinamică, încât să le permită să urmărească, pe cât este posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor proprii;

5. Protecția colectivităților locale mai slabe din punct de vedere financiar impune instituirea unor proceduri de ajustare sau a altor măsuri echivalente care să corijeze efectele repartitiei inegale a potențialelor surse de finanțare, cât și sarcina financiară care le revine acestora. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de opinie a colectivităților locale în cadrul propriului lor domeniu de responsabilitate;

6. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, într-o manieră adecvată, asupra modalităților în care vor fi alocate resursele redistribuite;

7. Subvențiile acordate colectivităților locale nu trebuie să fie destinate, în măsura în care este posibil, finanțării unor proiecte expres specificate. Acordarea subvențiilor nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a autorităților locale de a-și stabili politici proprii în domeniul lor de competență;

[...]

116. Curtea reține și prevederile articolului 4 alin.(6) din [Carta Europeană a Autonomiei Locale](#), conform cărora autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât este posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.

117. Curtea observă că legislația națională reproduce exigențele cu caracter imperativ prevăzute de instrumentul internațional vizat *supra*, în ceea ce privește realizarea și asigurarea practică a unei autonomii locale viabile. Astfel, potrivit art.81 alin.(6) din [Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006](#), procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și **orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.**

118. La fel, [Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003](#) privind finanțele publice locale, ca act legislativ cu caracter special ce vizează administrația publică locală, reglementează domeniul finanțelor publice și asigură realizarea componentei autonomiei financiare, instituie la articolul 3 alin.(5) garanția realizării autonomiei financiare, identificată prin imperativul consultării în mod corespunzător a autorităților administrației publice locale asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

119. În aceeași ordine de idei, și articolul 8 alin.(1) din [Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006](#) privind descentralizarea administrativă prevede imperativul consultării autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor și actelor normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

120. Astfel, necesitatea respectării principiului consultării autorităților publice locale se reflectă pe

deplin în afirmațiile Guvernului, ce decurg din prevederile legale, potrivit cărora completările operate la Codul fiscal vor facilita conlucrarea între autoritățile publice locale și asociațiile obștești în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

**121.** Curtea reiterează că, deși autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu, care este independent și separat de bugetul de stat, există o **interdependență directă între legea bugetului de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale**, părți componente ale bugetului public național, or, o sursă considerabilă de formare a veniturilor bugetelor locale o constituie defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice încasate la bugetul de stat.

**122.** În același timp, Curtea subliniază că instituirea posibilității redirecționării către organizațiile necomerciale de interes public și instituțiile religioase a cotei de 2% din impozitul pe venit calculat din salariul persoanelor fizice constituie aspecte de oportunitate și ține de competența Parlamentului. Totodată, Curtea **observă că lipsa în lege a unor criterii de determinare a entităților necomerciale, care vor fi selectate de către Guvern, lasă loc elementului discreționar, fapt ce poate favoriza abuzul.**

**123.** În contextul celor expuse mai sus, Curtea reține că prevederile supuse controlului constituționalității, care **au impact asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale, au fost adoptate de către legislativ fără consultarea entităților locale**, fiind astfel încălcat principiul autonomiei locale, consacrat la art.109 alin.(1) din [Constituție](#).

În temeiul articolelor 140 din [Constituție](#), 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#), 6, 60, 61, 62 lit.a) și 68 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

1. Se *admite* sesizarea deputaților în Parlament, dnii Mihai Ghimpu, Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale.

2. Se *declară neconstituțional* alineatul (7) al articolului 88 din [Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997](#).

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**

**Alexandru TĂNASE**

Chișinău, 13 februarie 2014.

Nr.7.