



**Secretariatul Parlamentului
Republicii Moldova**

Direcția generală juridică

A V I Z

**la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat
pentru anul 2021, nr. 258 din 16.12.2020
(nr.141 din 26.04.2021)**

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și comunică următoarele.

1. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament.

2. Obiectul de reglementare al proiectului de lege vizează modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2021, iar potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, scopul de bază al proiectului constă în sprijinirea financiară a Întreprinderii de Stat Calea Ferată din Moldova pentru stingerea datoriei salariului angajaților.

3. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege ținem să atenționăm următoarele considerente:

- art.30 alin.(1) lit. e) din Legea nr.100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului prevăd că nota informativă la proiectul de lege urmează să cuprindă fundamentarea economico-financiară. Autorii proiectului nu au prezentat o astfel de fundamentare și nici nu au întocmit nota informativă la proiect, conform modelului indicat în anexa nr.1 din legea menționată.

- la examinarea proiectului de lege se va ține cont de prevederile art.32 din Legea nr.100/2017, conform cărora proiectul actului normativ, însoțit de Nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect.

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv celor elaborate de deputații în Parlament.

- potrivit prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție, 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 sânt acceptate de Guvern, iar alin.(6) al aceluiași articol stabilește că, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

4. Concordanța proiectului cu prevederile Constituției, practica jurisdicției constituționale și cu legislația în vigoare :

În sensul art. 131 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. Această rațiune este determinată în general de 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 sânt reglementate prin lege.

Potrivit 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.

Soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile și creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață a populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie. 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.*

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.

Cît privește esența și natura procedurii bugetare relevante, Curtea s-a pronunțat anterior în HCC nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căreia *condiția imperativă privind controlul a priori 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).*

Reieșind din competențele atribuite în ordine constituțională conform art.72 alin.(3), delimitarea competențelor și responsabilităților în domeniul finanțelor publice din cadrul legislativ subsecvent, Legea

finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale ce constituie legea cadru în domeniu, reprezintă construcția tehnico-juridică și caracterul special și general obligatoriu în ceea ce privește procesul de elaborare, examinare, aprobare, modificare și executare a bugetului.

6. Referitor la respectarea procedurilor generale privind procesul bugetar precum și privind dreptul de inițiativă legislativă în materie bugetară, atenționăm următoarele considerente:

- potrivit regulii generale stabilit la art.61 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, *în cadrul unui an bugetar pot fi efectuate*, de regulă, **cel mult două modificări ale bugetelor** componente ale bugetului public național, care se adoptă, de regulă, nu mai devreme de 1 iulie și nu mai târziu de 15 noiembrie, cu excepția cazurilor prevăzute la art.69 alin.(4);

- în acest sens, atenționăm că la data de 23 aprilie 2021 Parlamentul a adoptat *Legea nr. 70/2021 pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2021*, nr. 258/2020, iar reieșind din acest fapt, considerăm că adoptarea proiectului de lege urmează a fi precedat de examinarea tuturor factorilor de risc specifice domeniului de reglementare în vederea neadmiterii unui dezechilibru bugetar;

- conform prevederilor imperative ale art.131 din Constituție și constatărilor Curții Constituționale expuse prin Hotărârea nr.29/2001, precum și în conformitate cu reglementările alin.(2)-(6) ale art.58 din Regulamentul Parlamentului elementul obligatoriu privind aprobarea amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare este avizul pozitiv al Guvernului;

- însă, potrivit art.15 alin.(2) lit. a) și lit. c) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, *Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative și proiecte ale documentelor de politici; să avizeze inițiative legislative, inclusiv proiecte de legi, și să examineze propuneri legislative.*

- de asemenea, conform constatărilor Curții Constituționale expuse prin Hotărârea nr.7/2013, *"prezentarea în Parlament a proiectului legii bugetului are loc prin exercitarea dreptului de inițiativă legislativă. Legea bugetului a priori implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate. ...Curtea reține că prezentarea bugetului este prerogativa fundamentală a unui Guvern plenipotențiar. În context, un Guvern demisionar poate elabora proiectul bugetului, însă prezentarea acestuia pentru adoptare de către Parlament urmează a fi făcută de către un Guvern plenipotențiar, care își asumă responsabilitatea pentru promovarea și executarea acestuia."*;

- prin Hotărârea nr.6/2014, Curtea Constituțională a reiterat că limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv a Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice;

În această privință, Curtea și-a expus părerea anterior în Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001, potrivit căreia:

"[...] prin prevederile art.131 alin.(4) din Constituție se urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar."

Concluzionând, Curtea a relevat că "realizarea principiului separării și colaborării puterilor în stat în domeniul procesului bugetar se exprimă prin delimitarea strictă a competențelor și atribuțiilor ce le revin reprezentanților puterii executive și celei legislative și asigurarea de către legiuitorul constituant a unui echilibru constituțional just, care să tempereze marja largă de apreciere a legiuitorului în domeniul bugetar-fiscal și să asigure posibilitatea efectivă a puterii executive de a exercita competențele constituționale conexe."

Corespondent, prin Hotărârea nr.27/2019, cu referire la autoritățile bugetare independente/autonome, Curtea a apreciat din punct de vedere juridic că **"în cadrul procedurii legislative speciale doar un singur subiect este abilitat cu elaborarea și înaintarea în Parlament a proiectului bugetului de stat, și anume Guvernul"**.

- Curtea Constituțională stabilind dacă dreptul deputaților de a depune amendamente la proiecte de legi se încadrează în noțiunea de "inițiativă legislativă" de la articolul 73 din Constituție, a constatat prin Hotărârea nr.28/2020 că **în cazul inițiativelor legislative deputații pot iniția procedura de adoptare sau de modificare a unei legi**. În raport cu diferențele constatate, Curtea a menționat că **dreptul la inițiativă legislativă și dreptul de a depune amendamente urmăresc același scop**, care constă în legiferarea de către Parlament.

Astfel, potrivit Curții Constituționale, în cadrul procedurilor legislative în domeniul bugetar, prevederile alin. (4) din art.131 din Constituție stabilesc o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern, în sensul în care existența acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, a veniturilor sau a împrumuturilor reprezintă o condiție imperativă, de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național. **Nerespectarea acestei condiții constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar** (a se vedea HCC nr.2 din 28 ianuarie 2014, §§ 48 și 74). În acest context, prin Hotărârea nr.23 din 10 octombrie 2019, Curtea a constatat că adoptarea unei legi cu impact bugetar în lipsa avizului Guvernului (§ 77) duce la încălcarea procedurii prevăzute de articolul 131 alin.(4) din Constituție.

Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că acceptul Guvernului trebuie să preceadă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală. Necesitatea obținerii acceptului prealabil din partea Guvernului pentru adoptarea unei propuneri legislative sau a unui amendament care implică majorarea sau reducerea veniturilor bugetare este determinată de complexitatea procesului bugetar în ansamblul său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat (a se vedea HCC nr.11 din 25 martie 2014, § 62-63).

II. Obiecții de ordin juridic și de conținut

7. Cu referință la intenția alocării a 130 000,0 mii lei mijloace cu destinație specială din contul bugetului de stat expunem următoarele considerente:

- *Întreprinderea de Stat "Calea Ferată din Moldova"* este persoana juridică care desfășoară activitate de întreprinzător în baza bunurilor proprietate de stat transmise ei în administrare și/sau ca aport în *capitalul social* și în baza proprietății obținute de aceasta în rezultatul activității economico-financiare.

- în conformitate cu art. 2 alin.(1) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, funcția de fondator al întreprinderii de stat, în numele Guvernului, este exercitată de Agenția Proprietății Publice.

- respectiv, prin Hotărârea Guvernului nr. 806/2018 au fost operate modificări la Hotărârea Guvernului nr. 902/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietăți Publice, fiind dispusă transmiterea calității de fondator al Î.S. "Calea Ferată din Moldova" și altor întreprinderi;

- reieșind din statutul Î.S. "Calea Ferată din Moldova" și potrivit prevederilor art. 4 alin.(4) și (5) din Legea nr. 246/2017, *capitalul social al întreprinderii de stat/municipale poate fi modificat prin majorarea sau reducerea lui, iar Hotărârea/decizia de modificare a capitalului social al întreprinderii de stat/municipale se adoptă de către fondator.*

- totodată, ținem să menționăm că potrivit normei de la art. 7 alin.(2) lit. c) din Legea menționată, Fondatorul poate decide referitor la modificarea capitalului social al întreprinderii de stat/ municipale, **la propunerea consiliului de administrație.**

- în acest sens prin Legea bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258/2020 s-au alocat mijloace financiare pentru majorarea capitalului social al Întreprinderii de Stat "Calea Ferată din Moldova" în sumă de până la 368333,9 mii de lei (echivalentul a 17880,3 mii de euro) din contul împrumutului acordat de Banca Europeană de Investiții în cadrul Proiectului de achiziție a locomotivelor și de restructurare a infrastructurii feroviare (art.6 alin.(1) lit.a) din Legea nr. 258/2020).

- cu titlu de informare, reținem că în cadrul Parlamentul au fost înregistrate două inițiative legislative: nr. 134 din 23.04.2021 pentru modificarea Legii nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte

normative și nr. 139 din 23.04.2021 pentru modificare Codului Transportului Feroviar nr. 309/2003, care au drept scop subvenționarea angajaților de la Î.S. „Calea Ferată din Moldova” pentru perioada aprilie - mai 2021, precum și susținerea Î.S. „Calea Ferată din Moldova” prin instituirea obligației Guvernului de a prevedea anual în Legea bugetului de stat alocarea mijloacelor financiare pentru dezvoltarea infrastructurii feroviare, în mărime de cel puțin 10 %, din totalul investițiilor destinate dezvoltării transportului și nu mai puțin 10 % din volumul investițiilor pentru dezvoltarea drumurilor.

III. Observații de ordin tehnico-legislativ

8. Referința la actul normativ supus modificării din titlul proiectului de lege supus avizării se va expune conform următorului model, denumirea actului normativ, numărul de ordine ca element de identificare, anul în care a fost adoptat fiind despărțite de o bară oblică.

9. În cuprinsul părții introductive a **Art. I** din proiect, sursa publicării se va expune conform rigorilor redacționale în următoarea consecutivitate: *sursa, anul, numărul, articolul*. Corespunzător, întru uniformizarea structurii enunțului și a unității stilului actelor normative, partea introductivă a acestuia ce ține de sursa de publicare se va reda în următoarea redacție: "*Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 353-357, art. 290*". După sursa de publicare, norma de dispoziție a **Art. I**, se va completa cu textul "*cu modificările ulterioare*".

În concluzie, reieșind din cele invocate, considerăm că adoptarea proiectului de lege urmează a fi precedată de examinarea tuturor factorilor de risc specifice domeniului de reglementare în vederea neadmiterii unui dezechilibru bugetar, la fel, ca și în sistemul finanțelor publice, în cadrul juridic în vigoare, precum și a riscurilor eventuale de neconstituționalitate. Reiterăm observațiile Curții Constituționale, potrivit cărora „*doar un singur subiect este abilitat cu elaborarea și înaintarea în Parlament a proiectului bugetului de stat, și anume Guvernul*”.

Șef Direcție generală juridică

Ion CREANGĂ



Ex.E.Dolință
Tel.820-554