



Parlamentul
Republicii Moldova

CGJ-07 nr. 203
30 martie 2022

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pentru anul 2022 nr.205 din 06.12.2021 (nr.68 din 07.03.2022)

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. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, invocând temeiul prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Inițiativa legislativă prevede modificarea art.2 din Legea bugetului de stat pentru anul 2022. Potrivit Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat cu scopul de a oferi restituirea accizului la motorină pentru producătorii agricoli.

2. Reglementarea prevăzută propune modificări în partea ce ține de mărirea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural.

3. 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. În acest sens, ținându-se cont de subiectul abordat, considerăm necesar opinia Ministerului Finanțelor și Serviciului Fiscal de Stat, care urmează a fi reflectată în avizul Guvernului.

Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege expunem următoarele considerente:

4. Art.131 alin.(2) din Constituție prevede că Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. Așadar, conform dispozițiilor

menționate supra, **Guvernul are monopolul în domeniul bugetar.** O asemenea competență este justificată prin complexitatea și cantitatea mare de analize și informații care stau la baza elaborării legii bugetare. Mai mult ca atât, bugetul este expresia concretă a programului guvernamental aprobat de Parlament la acordarea votului de încredere.

Este important de menționat că, prin Hotărârile Curții Constituționale nr.19/1999; nr.29/2001, nr. 2/2014 și nr.28/2020, aceasta a interpretat aplicarea prevederilor art.73 și art.131 din Constituție.

Curtea s-a expus asupra prevederilor art.131 din Constituție, potrivit căreia *sistemul bugetar care este o parte componentă a sistemului financiar public al statului, formează bugetul public național. Componentele în sfera procesului bugetar se stabilesc în baza principiului constituțional de separare a puterilor și delimitare a atribuțiilor lor. Examinarea, aprobarea și controlul asupra executării bugetului anual, potrivit Constituției, sunt puse în sarcina Parlamentului. **Guvernul are obligația de a elabora anual proiectul bugetului de stat și de al prezenta spre aprobare Parlamentului** (art.66 lit. h), art.131 alin.(2) din Constituție). Modul de elaborare, examinare și aprobare a bugetului public național este reglementat prin Legea nr.181/2014.*

Prin Hotărârea nr.28/2020, *Curtea a constatat că în cazul inițiativelor legislative deputații pot iniția procedura de adoptare sau de modificare a unei legi. În același timp, în cazul depunerii amendamentelor procedura de adoptare sau de modificare a unei legi este în desfășurare. Dincolo de 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.***

Suplimentar, Curtea 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 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.

În concluzie, Curtea Constituțională a constatat că prin dispozițiile constituționale ale art. 131 constituanta legislativă instituie, pe de o parte, bazele fundamentale ale bugetului public național în materie de structură și conținut, iar pe de altă parte, **impune anumite restricții imperative, inclusiv pentru legislativ, privind procesul bugetar în scopul menținerii echilibrului bugetar.** Cel de-al doilea aspect al conținutului normei constituționale invocate este reliefat pregnant de **importanța sistemului bugetar pentru securitatea economică a statului, fapt ce dictează impunerea unor rigori exigente și previzibile, inclusiv**

procedurilor de elaborare de către autoritățile competente a tuturor componentelor bugetului național.

Cu referire la obligativitatea avizării de către executiv a propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, Curtea s-a pronunțat că 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.”

Astfel, scopul normei constituționale al art.131 alin.(4) este de a preveni situațiile de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate 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 publice de minimum un an.

Reieșind din prevederile constituționale, legale și ale hotărârilor Curții Constituționale, putem concluziona că, întru prevenirea situațiilor de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative, prerogativa de elaborare a proiectului de lege bugetară anuală, precum și a proiectelor de modificare a acestuia ține de competența Guvernului. În susținerea acestei teze invocăm și prevederile art.61 din Legea nr.181/2014 potrivit căreia regula generală de modificare a componentelor bugetului public național este cel mult de două ori pe an, nu mai devreme de 1 iulie și 15 noiembrie, iar elaborarea și înaintarea proiectului de lege privind modificarea Legii bugetului de stat procedura de elaborare, prezentare și adoptare a acestuia fiind similară celei de adoptare a legii bugetare anuale.

În cadrul procedurilor legislative în domeniul bugetar, prevederile alineatului (4) din articolul 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.

Este evident că dreptul de a depune amendamente reprezintă o cerință esențială pentru exercitarea funcției legislative a deputaților. În același timp, în baza principiului autonomiei parlamentare, Parlamentul poate stabili în Regulamentul Parlamentului condiții de admisibilitate a amendamentelor care i-ar permite să evite tergiversarea adoptării proiectelor de lege care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, a veniturilor bugetare sau a împrumuturilor. În sensul articolului 131 alin.(4) din Constituție, Parlamentul este obligat să solicite avizul Guvernului privind amendamentele depuse în procedura prevăzută de articolul 131 alin.(4) din Constituție doar dacă amendamentele corespund condițiilor de admisibilitate stabilite de Regulamentul Parlamentului.

În concluzie, menționăm că prerogativa de elaborare a proiectului de lege bugetară anuală, precum și a proiectelor de modificare a acestuia ține de competența Guvernului.



Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ

Ex. L. Bordei
Tel. 280-585