



**Secretariatul Parlamentului  
Republicii Moldova**

**Direcția generală juridică**

**A V I Z**

**la proiectul de lege privind modificarea Legii bugetului de stat  
pentru anul 2021 nr.258/2020  
(nr.86 din 23.03.2021)**

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

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de *inițiativă legislativă a deputaților în Parlament*, conform art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura raporturilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de *competența Parlamentului*, conform art.66 lit.a) și lit.h) din Constituție.

3. Potrivit Notei informative la proiect, *necesitatea elaborării proiectului de lege* rezultă din insuficiența reglementărilor Legii nr. 27/2021 pentru modificarea unor acte normative, prin care a fost modificat mecanismul de indexare a pensiilor. Sursele de finanțare a deficitului bugetar nu au fost ajustate la deficitul modificat, ceea ce vine în contradicție cu principiul balansării bugetului, stipulat în art. 9 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.

Potrivit autorilor, alocațiile suplimentare de la bugetul de stat nu sunt reflectate pe subprograme de cheltuieli și conform Clasificației funcționale, iar transferurile către bugetul asigurărilor sociale de stat au fost eronat atribuite integral la transferuri pentru acoperirea deficitului bugetului asigurărilor sociale de stat, iar plafonul datoriei de stat interne nu a fost ajustat.

Astfel, proiectul de lege în cauză vine să ajusteze cele menționate mai sus, prin modificarea suplimentară a Legii bugetului de stat pentru anul 2021.

4. Cu referire la respectarea procedurilor generale privind procesul bugetar precum și privind dreptul de inițiativă legislativă în materie bugetară, comunicăm următoarele:

1) 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).*

2) 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 fortiori* 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."

3) 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."

Iar 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"**.

4) 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**. 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.

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).

5. Cu referire la modificările propuse în proiect privind ajustarea plafonului datoriei de stat interne la situația din 31 decembrie 2021, stabilit la art. 8 din Legea bugetului de stat, în legătură cu emisiunea suplimentară a valorilor mobiliare de stat, urmează a fi desfășurată informația privind argumentarea necesității, în vederea asigurării transparenței decizionale a prevederilor proiectului actului normativ supus examinării.



**Șef Direcție  
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă  
Tel.579