



Parlamentul
Republicii Moldova

**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

DA nr. 138/01-571

22 decembrie 2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
prezentată în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) și alin.(2) din
Constituție

I - AUTORUL SESIZĂRII

1. Alaiba
2. Dumitru
3. Deputat în Parlamentul Republicii Moldova
4. municipiul Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr. 105
5. tel. +373 (068) 22-74-93

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul îl constituie linia bugetară nr. 143 din anexa nr. 2 a Legii bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16.12.2020, care a fost adoptată în ambele lecturi. Aceste norme se referă la modul de bugetare în bugetul de stat pentru anul 2021 a mijloacelor financiare obținute din aplicarea amenzilor și sancțiunilor.

Consider că prevederile legale din linia bugetară nr. 143 din anexa nr. 2 a Legii bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16.12.2020, care reglementează acumularea mijloacelor financiare la bugetul de stat din aplicarea amenzilor și sancțiunilor sunt contrare art. 21 din Constituție - prezumția nevinovăției, coroborat cu art. 53 alin. (1) din Constituție - dreptul la o redresare pentru încălcarea drepturilor comisă de o autoritate publică, art. 126 - Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă, și art. 131 alin.(6) - Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

III – EXPUNEREA PRETINSEI ÎNCĂLCĂRI A CONSTITUȚIEI

Constituționalitatea liniei bugetare nr. 143 din **anexa nr. 2 a Legii** bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16.12.2020:

În bugetul de stat pentru anul 2021, la capitolul venituri, a fost inclusă o linie bugetară separată: amenzi și sancțiuni, în sumă de 300 milioane lei.

Denumirea	cod	Suma, mii lei
Amenzi și sancțiuni	143	300000,0

Este o practică veche ca în fiecare an, în bugetul de stat pentru anul următor, la capitolul venituri, să fie inclusă o linie bugetară „Amenzi și sancțiuni”. În mai multe rânduri, această practică de a bugeta anticipat amenzile și sancțiunile a fost criticată de mediul de afaceri și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova ca fiind una defectuoasă și contrară bunelor practici din state democratice cu economii de piață dezvoltate. Totuși, guvernul continuă să o aplice.

Încălcarea art. 21 din Constituție - principiului prezumției nevinovăției.

Principiul prezumției nevinovăției este enunțat în actele internaționale la care Republica Moldova este parte, în special art. 11 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, art. 14 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice și art. 6 alin. (2) al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

În comentariul la art. 14 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, Comitetul Pactului a evidențiat obligația tuturor autorităților publice „să se abțină de la prejudicierea rezultatelor procesului”¹. În cazul *Krause v. Elveția* (3 octombrie 1978), Comisia de la Strasbourg a explicat că în timp ce oficialii pot anunța în public existența suspiciunilor, prezumția nevinovăției va fi violată în cazul unor declarații formale din partea autorităților². Astfel prin expunerea oficială în public a Guvernului Republicii Moldova reflectată în linia bugetară nr. 143 din anexa nr. 2 din Legea bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16.12.2020, unde este prevăzută acumularea mijloacelor financiare la bugetul de stat din aplicarea amenzilor și sancțiunilor în sumă de 300 mln. lei, **autoritățile apriori acuză formal agenții economici și cetățenii de săvârșirea unor delictes care vor trage după sine răspundere pecuniară în valoare de 300 mln. lei.**

¹ „[...]the presumption of innocence implies a right to be treated in accordance with this principle. It is, therefore, a duty for all public authorities to refrain from prejudging the outcome of a trial”, U.N.Doc. HRI/GEN/1/Rev. 6 art. 135 (2003); alin. (7)

² „Article 6, paragraph 2 [...] may be violated by public officials if they declare that somebody is responsible for criminal acts without a court having found so. This does not mean, of course, that the authorities may not inform the public about criminal investigations. They do not violate Article 6, paragraph 2, if they state that a suspicion exists, that people have been arrested, that they have confessed etc. What is excluded, however, is a formal declaration that somebody is guilty.” *Krause v Switzerland* (03.10.1978), pe <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>

Linia bugetară nr. 143 din anexa nr. 2 din Legea bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16.12.2020 reglementează acumularea mijloacelor financiare la bugetul de stat din aplicarea amenzilor și sancțiunilor de către agenții constatatori din cadrul organelor de stat. Aceste prevederi contravin prezumției nevinovăției, prin care orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal. Obligația prin lege a agenților constatatori de a acumula mijloace financiare la bugetul de stat în sumă de 300 mln. lei în anul 2021, pune într-o situație defavorabilă atât cetățenii, cât și agenții economici, deoarece **ex ante se consideră că atât persoanele fizice cât și cele juridice vor fi găsite vinovate și vor fi sancționate anul viitor cu amenzi și alte sancțiuni** în valoare de 300 mln. de lei.

În esență, la etapa de planificare bugetară statul transmite o directivă clară autorităților executive și judecătorești că persoanele fizice și juridice de pe teritoriul Republicii Moldova, cetățenii și antreprenorii urmează a fi sancționate pentru a se acumula la buget suma de 300 milioane lei. Datele din anii trecuți ne demonstrează că suma stabilită în buget este îndeplinită aproape întocmai an de an, cu deficite nesemnificative, indiferent de mărimea sumei planificate la începutul anului.

Conform informației oferite de Ministerul Finanțelor prin răspunsul nr. 06/13-17/43 din 9 decembrie 2020 (anexa 1) la solicitarea deputatului Dumitru Alaiba DA nr. 116/01-467 din 20 noiembrie 2020 (anexa 2), în ultimii 10 ani, sumele programate a fi încasate din amenzi și sancțiuni au fost îndeplinite aproape cu exactitate, ceea ce demonstrează faptul că instituțiile de control urmează de facto această linie de buget ca una obligatorie, iar informația care circulă în societate despre existența anumitor „norme de încasări” a amenzilor și sancțiunilor, nu este una fără fundamentare.

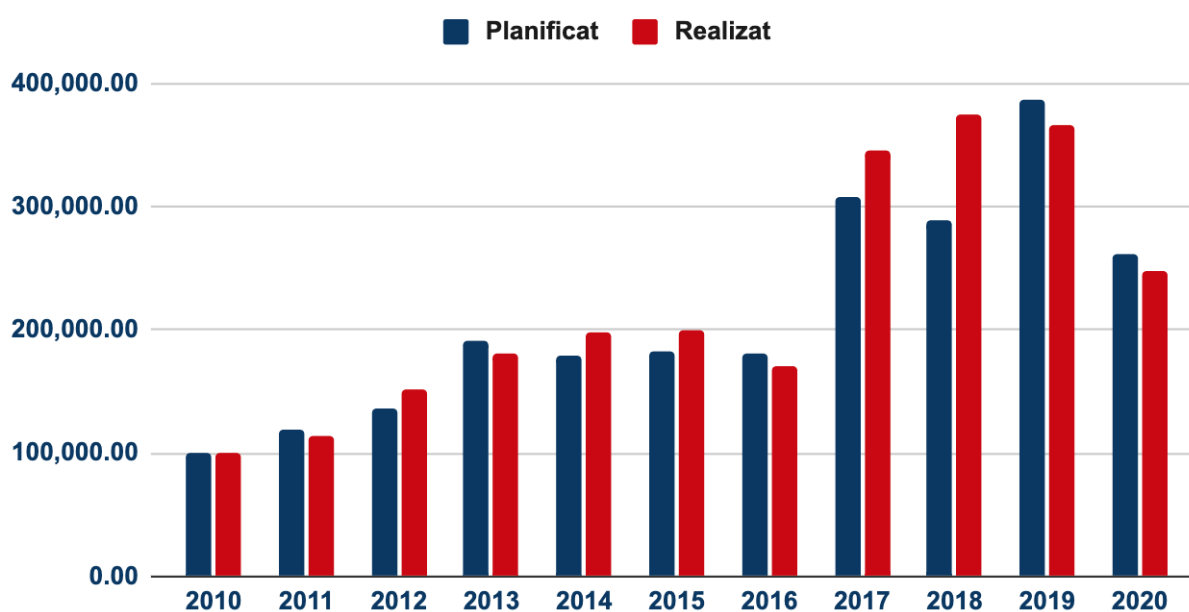
Tabel: Încasarea amenzilor și sancțiunilor la buget: planificat versus acumulat.

(mii lei)

ani	Planificat la buget din amenzi și sancțiuni	Acumulat de facto din amenzi și sancțiuni	% de realizare
2010	100,000.00	100,444.30	100.44%
2011	119,651.40	113,939.80	95.23%
2012	136,800.00	151,915.40	111.05%
2013	191,882.50	181,265.90	94.47%
2014	180,000.00	197,651.50	109.81%
2015	183,400.00	199,857.90	108.97%
2016	180,710.00	170,866.10	94.55%
2017	307,850.00	344,850.30	112.02%
2018	288,792.50	374,099.80	129.54%
2019	386,548.30	365,339.30	94.51%
2020 (la situația din 30.11.2020)	262,100.00	248,655.50	94.87%

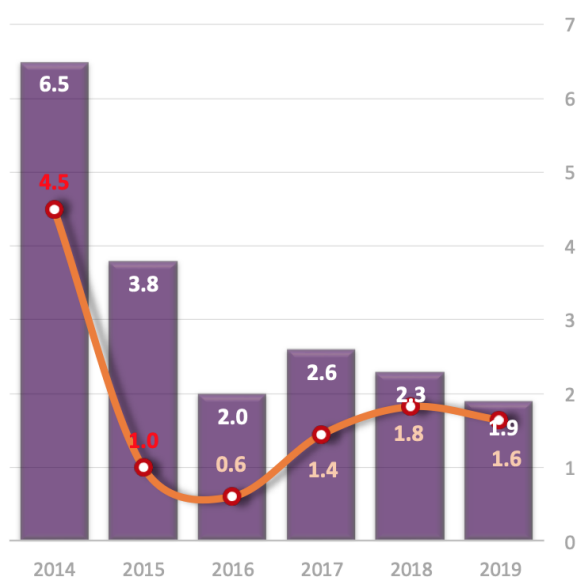
sursa: răspunsul oficial Ministerul Finanțelor (nr. 06/13-17/43 din 9.12.2020)

Amenzi și sancțiuni acumulate la buget 2010-2020: planificat vs realizat (mii lei)



sursa: Ministerul Finanțelor.
(anul 2020 - la situația din 30.11.2020)

Îngrijorător este și trendul ascendent al acestor sume bugetate, lucru care sugerează **o motivație incorectă din partea statului de a acumula tot mai multe venituri la buget din amenzi**, în loc să promoveze conformarea benevolă. La fel de îngrijorător este faptul că indiferent de fluctuația sumei planificate, aceasta totdeauna a fost îndeplinită în proporție de cel puțin 95%, iar cele mai dese ori - supra-îndeplinită. Evoluția, mai degrabă haotică, acestor sume (planificate și realizate) an de an sugerează lipsa vreunei metodologii clare și transparente de programare a acestor venituri, lipsa unei legități economice din spatele acestor cifre și confirmă existența unor presiuni neoficiale pe organele de control țintite spre îndeplinirea unor „norme de încasări” stabilite în buget într-un mod mai mult aleatoriu.



Un alt aspect al problemei este faptul că veniturile din amenzi și sancțiuni sunt în creștere în pofida faptului că numărul de controale și durata acestora este în permanentă scădere an de an, conform sondajului Băncii Mondiale Cost of Doing Business 2019. Pe când, din 2014 până în 2019 numărul controalelor per companie a scăzut de 3 ori (de la 6,5 controale per companie la 1,9), încasările la buget s-au dublat de

la 197 la 365 milioane lei în aceeași perioadă (conform datelor Ministerului Finanțelor de mai sus). O explicație pertinentă a acestui fapt este, din nou, existența planuri de acumulare a acestor venituri la buget.

În procesul de elaborare a bugetului de stat pentru anul 2021 a fost depus amendamentul DA nr. 134/03-35 din 9 decembrie 2020, de către Deputatul Dumitru Alaiba (anexa 3), care propunea excluderea liniei bugetare ce ține de acumularea veniturilor din amenzi și sancțiuni. Guvernul a dat un aviz negativ³ (anexa 4) amendamentului sus-numit, argumentând că

³ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5333/lanuage/ro-RO/Default.aspx?fbclid=IwAR1FrIemmwU-oQGv5JKACxjRiTq4ghZ6claQBUIUkoLuWAW7RKsUJl3ZKA>

„propunerea de excludere a veniturilor implică revizuirea și reducerea cheltuielilor sau majorarea deficitului bugetar indicatorii generali ai bugetului de stat fiind adoptați în prima lectură”. Prin această argumentare **guvernul de facto recunoaște caracterul obligatoriu al cantității amenzilor și sancțiunilor ce vor fi încasate în bugetul de stat în anul 2021**, adică recunoaște existența unui plan de încasare a amenzilor de la cetățeni și antreprenori.

Această stare de lucruri încurajează o politică mai punitivă a organelor de control asupra mediului de afaceri și a cetățenilor și pornește un proces neprietenos din partea autorităților statului bazat pe o prioritate greșită - cea de a încasa amenzi și nu de a asigura conformarea benevolă la reglementările existente. Statul deseori admite abuzuri în aplicarea amenzilor și existența acestei planificări la nivel de buget poate fi unul din motive, lucru care este deseori menționat de reprezentanți ai mediului de afaceri. **Existența planului de încasări a amenzilor ar putea fi un factor din acest comportament punitiv.**

Conform studiului de evaluare a impactului strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție, elaborat de Centrul „CIVIS” la solicitarea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), fiecare aproximativ al 4-lea agent economic a invocat drept impedimente controalele excesive (26%). Dintre cei care au raportat situații de conflict cu agenții publici, cele mai frecvente situații au fost în timpul controalelor realizate de instituțiile publice competente (23%)⁴. Această situație poate fi explicată atât prin corupție, cât și prin atitudinea predeterminată a funcționarilor, care des reiese din faptul că aceștia au de îndeplinit anumite cote lunare de amenzi, indiferent de situația reală de la agenții economici controlați. Acest proces începe anume de la planificarea în legea bugetului, an de an, a unei sume fixe ce urmează a fi colectată sub formă de amenzi și sancțiuni.

În condițiile în care nu există o metodă obiectivă de a anticipa numărul încălcărilor comise de antreprenori și cetățeni, practica de a planifica amenzile și sancțiunile în bugetul de stat este o vădită încălcare a principiului nevinovăției persoanelor, consfințit în Constituție.

Încălcarea standardelor statului de drept, a egalității tuturor în fața legii și a nediscriminării.

⁴ <http://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/studiu%20Civis%20CNA.pdf>

Ea de asemenea denotă un conflict de interese între stat, ca entitate ce aplică sancțiunile, și ca entitate, care totodată, profită de pe urma aplicării fiecărei sancțiuni.

Într-un stat de drept pedeapsa nu ar trebui să fie aplicată fiindcă statul și-a propus un anumit obiectiv de încasare de sume, ci fiindcă ea reprezintă forma cea mai adecvată de a atinge prevenția generală și specială a faptelor reprobabile.

Mai mult decât aceasta, politica bugetară este de natură să influențeze aplicarea unei pedepse penale mai blânde (amenda penală) atunci când se impunea o pedeapsă penală mai aspră (privațiunea de libertatea, dar fără aplicarea amenzii). „Comercializarea pedepselor penale” este de natură de a diminua prevenția generală și a transmite mesajul că, odată cu plata amenzii maxime, se poate evita pedeapsa care în mod normal era justă.

În altă ordine de idei, se prefigurează o politică a statului unde autoritatea sancționatorie ar trebui să aplice pedeapsa financiară maximă ori de câte ori nu îndeplinește planul sancționatoriu. Aceasta violează principiul proporționalității și adaptării pedepselor.

Încălcarea art. 53 alin. (1) din Constituție - dreptului la o redresare pentru încălcarea drepturilor comisă de o autoritate publică.

În cadrul oricărei activități sunt posibile încălcări și abuzuri. Nu fac excepție în acest sens nici autoritățile publice și nici persoanele care activează în cadrul lor. Prin acte sau acțiuni, acestea pot leza drepturile persoanelor fizice sau juridice. Temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestor autorități pentru daunele aduse prin încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei rezultă și din art. 52 din Constituție, dar este prevăzut expres în art. 53 intitulat **Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică**. Acest drept este garantat prin instituirea unui control asupra actelor administrative, dar și a răspunderii statului pentru daunele aduse persoanelor fizice și juridice prin fapte ilegale sau erori ale funcționarilor publici. Dreptul menționat este o garanție constituțională de asigurare a celorlalte drepturi și libertăți constituționale, un suport juridic pentru exercitarea diverselor forme de control asupra activității autorităților publice.

Protecția drepturilor și libertăților omului împotriva activității ilegale a autorităților publice își are suportul și în actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art. 8, stabilește: „Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin Constituție și lege“.

În dezvoltarea prevederilor menționate, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, în art. 2 alin.(3) lit.a), stipulează: „Statele se angajează să garanteze că orice persoană ale cărei drepturi sau libertăți recunoscute de prezentul Pact au fost violate va dispune de o cale de recurs efectivă, chiar atunci când încălcarea a fost comisă de persoane acționând în exercițiul funcțiilor lor oficiale“.

Controlul legalității actelor administrative este determinat și de principiul legalității, care guvernează întreaga activitate a serviciilor publice administrative și care se referă la procedura de emitere ori adoptare a actelor administrative în strictă conformitate cu prevederile legii. În exercitarea puterii discreționare, autoritatea administrativă se conduce de următoarele principii:

- a) nu urmărește alt scop decât cel conferit ei prin lege;
- b) procedează cu obiectivitate și imparțialitate, ținând cont numai de elementele pertinente propriei sale spețe;
- c) respectă principiile egalității în fața legii, evitând orice discriminare;
- d) menține un just raport între atingerile pe care le aduc drepturilor, libertăților și intereselor persoanelor și scopul pe care actele îl urmăresc;
- e) adoptă decizia într-un termen rezonabil, potrivit cerințelor materiei examinate;
- f) aplică directivele administrative generale de o manieră consecventă și constantă, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz.

Principiile menționate își au originea în normele Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

În continuare celor de mai sus, cadrul existent limitează dreptul cetățenilor și antreprenorilor la o redresare pentru încălcarea drepturilor comisă de o autoritate publică. Cadrul normativ existent rezultă într-o clară presiune administrativă pe autoritățile de control de a încasa amenzi, deseori cu încălcarea procedurilor administrative. Asta, pentru că autoritățile sunt

încurajate de cadrul normativ (legea bugetului de stat). În situația actuală, cetățeanul sau antreprenorul nu va avea mari șanse să determine revizuirea unei decizii greșite de a constata contravenția și a încasa amenda. Acest lucru constituie o încălcare a dreptului la o redresare pentru încălcarea drepturilor și deci o încălcare a articolului 53 alin (1) din Constituție.

Încălcarea art. 126 alin.(1) din Constituție - principiului economiei de piață.

Practica de a bugeta amenzi și sancțiunile este incompatibilă și cu principiile unei economii de piață, principiu consacrat în articolul 126 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova.

În definiția sa clasică, o economie de piață este un sistem economic bazat pe libertatea tuturor agenților economici de a lua decizii independente vizavi de alocarea resurselor și stabilirea prețurilor pentru produsele lor, în funcție de dinamica pieței și a cadrului de reglementare. Același principiu îl putem extinde și asupra deciziei de a nu se conforma cu o reglementare sau alta, aceștia asumându-și în așa caz riscul de a fi amendați de organele de control ale statului în cazul în care se constată o contravenție. Așa sau altfel, într-o economie de piață statul este limitat la câteva funcții de bază: funcția de arbitru, funcția de supraveghere și funcția de reglementare.

În condițiile unei economii de piață, statul nu știe și nu poate planifica cantitatea de amenzi și sancțiuni pe care le va aplica într-o perioadă de timp asupra agenților economici și cetățenilor săi.

Existența acestei practici de planificare a amenzilor și sancțiunilor în legea bugetului duce inevitabil la o politică mai punitivă a organelor de control asupra mediului de afaceri și a cetățenilor, lucru confirmat de multiple obiecții ale asociațiilor de afaceri, partenerilor de dezvoltare și antreprenorilor. Reglementarea activității economice în condițiile unei economii de piață, bazată pe concurență liberă, presupune crearea condițiilor ce ar stimula activitățile de întreprinzător, atragerea investițiilor străine și a investițiilor cetățenilor Republicii Moldova.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD), organizația care reprezintă cele mai dezvoltate țări din lume, dedicate principiului democrației și a economiei de piață, oferă un set de bune practici în ceea ce ține de modalitatea organizării controalelor și inspecțiilor. Practica Republicii

Moldova de a bugeta anual amenzile și sancțiunile contravine mai multor principii OECD de efectuare a controalelor⁵, în special:

- **Principiul de justificare a efectuării controalelor.** Controalele trebuie să fie justificate și să aibă o bază de măsurare. Decizia de a efectua un control trebuie să fie bazată pe date și dovezi, iar rezultatele ar trebui evaluate periodic.
- **Principiul de efectuare a controalelor în bază de risc și proporționalitate.** Frecvența controalelor și resursele utilizate ar trebui să fie proporționale cu nivelul de risc și acțiunile de executare ar trebui să vizeze reducerea riscului real prezentat prin infracțiuni.
- **Viziune de termen lung.** Guvernele trebuie să adopte politici și mecanisme instituționale privind aplicarea reglementărilor și efectuarea controalelor având obiective clare și o foaie de parcurs pe termen lung.
- **Coordonare și consolidare.** Funcțiile de control trebuie coordonate și consolidate: mai puține suprapuneri și dedublări vor asigura o mai bună utilizare a resurselor publice, și reduce la minimum sarcina asupra subiectelor reglementate și maximizează eficiența.
- **Guvernare transparentă.** Aplicarea reglementărilor trebuie să sprijine transparența, profesionalismul și managementul orientat spre rezultate. Aplicarea reglementărilor trebuie să fie independentă de influența politică.
- **Un proces clar și corect.** Guvernele trebuie să asigure claritatea regulilor și procesului de efectuare a controalelor: o legislație coerentă trebuie să fie adoptată și publicată pentru a articula în mod clar drepturile și obligațiile funcționarilor și întreprinderilor.
- **Promovarea conformării benevole.** Transparența și conformarea ar trebui să fie promovate prin utilizarea instrumentelor clare și adecvate: ghiduri, instrucțiuni, regulamente.

În continuare, problema a fost semnalată și de partenerii de dezvoltare ai Moldovei. Raportul Băncii Mondiale Cost of Doing Business constată în mod regulat **creșterea amenzilor și sancțiunilor încasate, chiar dacă an de an se efectuează controale tot mai puține.** Un factor important aici ar putea fi anume existența planului de amenzi, argument elaborat mai sus.

Raportul de evaluare a controalelor de stat (Banca Mondială, 2017)

⁵ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm>

recomandă ca „în paralel, inspectorii trebuie să promoveze conformarea în loc să aplice amenzi în mod sistematic (pagina 36) și „numărul controalelor efectuate sau numărul sancțiunilor aplicate nu pot fi un criteriu de performanță” (pagina 37).

Aceste obiecții și principii au fost reflectate și în cadrul normativ național. Astfel, Hotărârea Guvernului nr. 355/2020 - **Metodologia de stabilire a indicatorilor de performanță pentru organele de control**, care stabilește cadrul organizatoric și metodologic pentru evaluarea performanțelor organelor de control în activitatea acestora de control și supravegherea de stat asupra activității de întreprinzător, bazat pe indicatorii de performanță, menționează clar în punctul 13 că **nu se stabilesc în calitate de indicatori de performanță:**

- 1) indicatori care nu se bazează pe date fiabile sau sunt prea complecși și/sau complicați în calcul și utilizare;
- 2) numărul controalelor de stat efectuate asupra activității de întreprinzător;
- 3) numărul și valoarea monetară a sancțiunilor aplicate de către organul de control.**

Atunci când există încurajarea de a încasa amenzi pentru a suplini bugetul de stat, consider că se crează un sistem de stimulente greșit, fiind încălcate principiile de bază a unei economii de piață și rolul statului în aceasta, inclusiv principiile enumerate mai sus.

Planificând pentru anul 2021 în buget suma de 300 de milioane de lei care urmează a fi încasați în bugetul de stat sub formă de amenzi și sancțiuni, Guvernul în efect stabilește, prin lege, un indicator de performanță pentru organele de control, lucru care este incompatibil cu principiul economiei de piață din Constituție.

Încălcarea art. 131 alin.(6) - principiului responsabilității bugetare.

În structura financiară contemporană, cheltuielile bugetare sunt identificate prin actele și operațiunile de întrebuițare a fondurilor necesare statului și altor entități publice în scopul și cu finalitatea susținerii financiare și dezvoltării instituțiilor statului, a serviciilor publice pentru antreprenori și

cetățeni, finanțării necesităților social-culturale și celorlalte necesități colective.

Într-adevăr, orice cheltuială bugetară se caracterizează prin elementul de utilizare a unei sume de bani, cu relevanță materială sau tehnico-financiară, având în vedere că în condițiile economice ale utilizării banilor, organele de stat, ca și instituțiile sau serviciile publice, sunt întreținute cu ajutorul unor sume de bani, și nu cu bunuri în formă naturală. Este evident că întrebuițarea fondurilor bănești de interes public este precedată de decizia destinației acestor fonduri, decizie care înseamnă, de fapt, o repartizare a fondurilor bănești conform opțiunilor conducerii statale sau politice.

Cheltuielile bugetare sunt efectuate în scopul întreținerii sau funcționării organelor și instituțiilor de stat, ca și al desfășurării activităților de învățământ, sănătate, protecție socială și alte activități, care sunt cele mai importante cheltuieli cu ramificația impusă în Republica Moldova de cuprinsul bugetului public național⁶.

În statul nostru bugetul public național este alcătuit din: bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală. Categoria cheltuielilor bugetare cuprinde: cheltuielile bugetului de stat, cheltuielile bugetelor locale, cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat și cheltuielile fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală. Între toate aceste cheltuieli bugetare, elementul distinctiv este bugetul din care sunt efectuate, pe când natura destinației multora dintre aceste cheltuieli este comună. Astfel – de exemplu – cheltuieli pentru întreținerea autorităților publice sunt efectuate atât de la bugetul de stat, cât și de la bugetele locale, cheltuieli pentru protecția socială sunt efectuate atât de la bugetul de stat, cât și de la bugetul asigurărilor sociale de stat. Oportunitatea instituirii acestei statuări constituționale are drept scop evitarea deficitelor bugetare, care pot periclita sistemul financiar-bugetar al statului, fiind prestabilit un echilibru bugetar între sursele de venituri și cele de cheltuială bugetară.

Echilibrul bugetului de stat este conceput și enunțat ca „echivalență cantitativă a tuturor veniturilor și cheltuielilor, stabilind un excedent simbolic al veniturilor față de cheltuieli și având astfel aprecierea publică de dovadă a unei bune politici financiare a statului”⁷.

⁶ Art. 2 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996.

⁷ Drept financiar, ediția a II-a revizuită și adăugită, Editura ASEM, Chișinău, 2008, p. 37.

Astfel, Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar consacră acest principiu ca element primordial al politicii bugetar-fiscale, prevăzând îndatoririle Ministerului Finanțelor, Guvernului și Parlamentului de a urmări „echilibrul în timp al colectării veniturilor și efectuării cheltuielilor”⁸.

În doctrina financiară europeană, unul din cel mai important concept formulat pe baza practicii bugetare din statele membre ale Comunității Europene, este ca politica cheltuielilor publice să fie în concordanță cu politica resurselor financiare în cuprinsul căreia **impozitele să nu compromită economiile** bănești particulare și nici investițiile întreprinderilor, iar investițiile publice să fie finanțate cu preferință din împrumuturi publice pe termen lung.

Acest concept comunitar privind cheltuielile bugetare este reflectat și în reglementarea juridică națională, fiind necesar de a respecta echilibrul bugetar, considerat „principiu clasic”⁹ al organizării financiar-bugetare.

Consider că este grav încălcat articolul 131 alin.(6), conform căruia **nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.**

Spre deosebire de prognozarea veniturilor din taxe și impozite, care au la baza lor calcule reale, bazate pe dinamica economiei naționale și pronosticuri macroeconomice, amenzile și sancțiunile nu pot fi anticipate prin aceleași metode. În lipsa unei metode și garanții clare pentru asigurarea acestor venituri la buget, conchidem că planificarea veniturilor din amenzi și sancțiuni nu este o sursă certă de venit la buget și ar putea fi de asemenea o metodă de a masca o parte din deficitul bugetar. Pentru a nu arăta un deficit bugetar exagerat de mare, în lipsa unei metodologii clare de planificare, guvernul are posibilitatea să indice o sumă mai degrabă arbitrară care va fi acumulată la buget din amenzi și sancțiuni.

Veniturile din amenzi și sancțiuni nu sunt o sursă de finanțare obiectivă, certă, sigură, pentru că sunt legate de constatarea anumitor încălcări. Atunci când aceste încălcări nu există, nu există sursa de finanțare, și respectiv partea de cheltuieli bugetare este și ea periclitată, din cauza faptului că în buget este

⁸ Art. 6 din Legea nr. 847– XIII din 24.05.2006.

⁹ Raymond Muzellec, Finances publiques, 6-ème edition, Editura Sirey, Paris, 1989, p. 248.

admisă o sursă de finanțare lipsită de obiectivitate.

Unica metodă prin care veniturile din amenzi și sancțiuni pot fi o sursă sigură pentru buget este prin existența unei norme de încasări stabilite pentru organele de control și printr-o politică excesiv de punitivă pentru mediul de afaceri și cetățeni, cu încălcarea drepturilor constituționale ale acestora.

Excluderea liniei bugetare nr. 143 din anexa nr. 2 nu aduce atingere legislației care instituie varii sancțiuni, și care va continua să se aplice. Amenzile și alte sancțiuni vor continua să fie plătibile în folosul statului indiferent de conținutul liniei bugetare nr. 143 din anexa nr. 2. Însă excluderea acestui „plan de sancționare” va contribui la aplicarea imparțială și egală a legii fără a afecta prezumția de nevinovăție și fără a pauperiza populația.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

În temeiul celor expuse mai sus, în baza art. 135 alin.(1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, a art. 4 alin.(1) lit. a) și art. 25¹ al Legii cu privire la Curtea Constituțională, și a art. 4 alin.(1) lit. a) și art. 7¹ al Codului jurisdicției constituționale, solicit Înaltei Curți următoarele:

1. Declararea drept neconstituțională a prevederilor liniei bugetare nr. 143 din anexa nr. 2 din Legea bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16.12.2020 care reglementează acumularea mijloacelor financiare la bugetul de stat din aplicarea amenzilor și sancțiunilor, verificând compatibilitatea acestei prevederi cu art. 21, art. 53 alin.(1), art. 126 și art. 131 alin.(6) din Constituția Republicii Moldova.

V - DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Data 22 decembrie 2020

Semnătura

Dumitru Alaiba (semnat electronic)