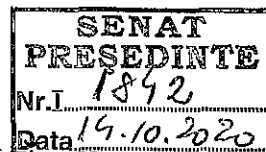




R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

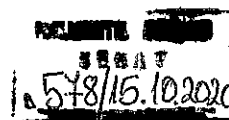


Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1728A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6270 / 14 OCT 2020

Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 12 noiembrie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 25 noiembrie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.



Prof.univ.dr. **VALER DORNEANU**



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 128A/1 2020

CABINET PRIM MINISTRU	
INTRARE	Nr. <u>5/5379</u>
IESIRE	
Date	<u>13.10.2020</u>



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 6197 / 13 OCT 2020

Guvernul României

București

Prim-ministru

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.146 lit. a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate privind Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare, Pl-x nr.491/2020, învederând următoarele aspecte de neconstituționalitate:**

1. Încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, prin ignorarea exigențelor de previzibilitate ale legii și perspectivelor evoluției situației bugetului general consolidat și economiei generale, cu consecința afectării principiului securității juridice.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că art.1 alin.(5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie,

claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

De principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010; Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011; Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015).

Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014). O dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul (Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015).

Cu privire la legea supusă analizei, Curtea Constituțională urmează să constate că, în mod preponderent, amendamentele propuse și adoptate nu sunt însoțite și de justificări, sens în care, nu se pot cunoaște rațiunile care au stat la baza intenției legiuitorului primar de a mări unele sume, în unele cazuri chiar de a le dubla, în raport de cele adoptate de către Guvern.

Astfel, modificarea prevederilor art.24 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 prin dispozițiile pct.5 este confuză și nu poate fi aplicată deoarece, în timp ce în prima teză a acestui alineat se prevede că *"suma de 2.104.100 mii lei se alocă pe judele și municipiul București, în scopul achitării plăților restante înregistrate în contabilitatea unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, inclusiv a instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul local și a spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale la data de 31 august 2020 inclusiv, raportate potrivit legii"*, în cea de-a doua teză a alineatului, legiuitorul repartizează direct pe județe, prin Anexa nr. 7, o sumă de 1.000.000 mii lei din suma totală de 2.104.100 mii lei, fără a se avea în vedere că la art.25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 este aprobat mecanismul detaliat de alocare a sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru achitarea plăților restante.

În contextul în care la art.25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2020 au fost stabilite documentele care se prezintă de care unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale, inclusiv de instituțiile publice finanțate integral sau parțial din bugetul local și spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale pentru a beneficia de sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru achitarea plăților restante, inclusiv termenele în care acestea pot fi solicitate, iar prevederile respective sunt aplicabile pentru întreaga sumă defalcată din taxa pe valoarea adăugată aprobată la art.24 lit.a), alocarea directă către județe a sumei de 1.000.000 mii lei din suma totală de 2.104.100 mii lei excede prevederilor art.25. Deoarece suma de 1.000.000 mii lei are aceeași destinație ca suma inițială de 1.104.100 mii lei, care este deja repartizată pe județe, nu rezultă dacă acestea i se aplică metodologia stabilită de ordonanța de rectificare la art.25. Apreciem că repartizarea sumelor către unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale după aceeași metodologie, implicit, fără o stipulație legală în acest sens, nu este posibilă

deoarece ar trebui eliminate din mecanism o parte din atribuțiile Ministerului
Finanțelor Publice.

În situația în care nu se dorește aplicarea unui mecanism, considerăm că aprobarea
a două sume, cu aceeași destinație (stingere arierate), dar care se repartizează diferit
pe unități administrativ-teritoriale, în cadrul fiecărui județ, este de natură să creeze
discriminări în rândul solicitanților, deoarece pentru suma de 1.000.000 mii lei nu
sunt stabilite criterii de alocare a acesteia în textul actului normativ.

În acest context, chiar dacă în Anexa nr.7 a fost stabilit criteriul pentru repartizarea
sumei de 1.000.000 mii lei la nivel de județe (5,51 lei/locuitor), precizăm că pentru
repartizarea sumelor în interiorul județului către unități administrativ-teritoriale nu
a fost stabilit niciun criteriu de repartizare, drept pentru care implementarea acestui
articol nu se poate realiza.

Totodată, în ceea ce privește decalarea până la 31 august 2020 inclusiv, a termenului
prevăzut la art.24 lit.a), astfel cum a fost modificat prin dispozițiile pct.6 din legea
de aprobare, precizăm că potrivit prevederilor alin.(5) al art.24 din Ordonanța de
urgență a Guvernului nr. 135/2020, *"unitățile/subdiviziunile administrativ-
teritoriale pot depune, până la data de 30 septembrie 2020 inclusiv, la direcțiile
generale regionale ale finanțelor publice/administrațiile județene ale finanțelor
publice cereri..."*. Având în vedere că termenul este deja depășit, modificarea
propusă, respectiv înlocuirea datei de "30 iunie 2020" cu "31 august 2020", din
corelarea celor două termene menționate mai sus (respectiv 30 septembrie 2020
corelat cu modificarea datei din „30 iunie 2020” la „31 august 2020”) nu poate fi
aplicată decât cu încălcarea dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție, dispoziția
fiind susceptibilă de retroactivitate.

Mai mult, în ceea ce privește abrogarea expresă a art.42 și art.43 din
**Ordonanța de urgență nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat
pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri**

bugetare, autorii amendamentelor susțin că măsura legislativă se impune pentru respectarea calendarului majorării punctului de pensie, respectiv pentru majorarea salariilor de bază stabilite pentru personalul din învățământ.

Or, Curtea Constituțională urmează a constata că aspectele arătate de către Parlament în susținerea amendamentelor nu pot fi calificate drept motive pentru admitere, întrucât acestea nu răspund la inițiativa Guvernului de a păstra dorința legiuitorului primar cu stabilirea unui calendar modificat de aplicare prevederilor legale corelat cu încadrarea în limitele stabilite de principiul responsabilității fiscal-bugetare, nu sunt însoțite de elemente concrete și solide care să justifice în contextul pandemic acordarea majorărilor la nivelul prevăzut de lege.

Totodată, lipsa de claritate, de previzibilitate a legii și insecuritatea juridică reies și din modul în care legiuitorul primar a înțeles să nu concilieze măsura abrogării art.42 și art.43 din O.U.G. nr.135/2020, cu consecința directă a creșterii cheltuielilor bugetare.

Așadar, deși în tot cuprinsul legii Parlamentul a adoptat amendamente de majorare a cheltuielilor bugetare care nu sunt însoțite de justificări sau argumente și transpar ca soluții legislative conjuncturale, subiective, care urmăresc strict contracararea voinței Guvernului.

Potrivit art.I pct.8 din legea criticată, art.42 din O.U.G. nr.135/2020 se abrogă. Precizăm că potrivit art.42 din O.U.G. nr.135/2020, la art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019 se modifică valoarea punctului de pensie la 1.442 lei, începând cu data de 1 septembrie 2020. Astfel, potrivit dispoziției menționate: „Art.42. - La articolul 86 alineatul (2) din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.563 din 9 iulie 2019, cu modificările ulterioare, litera b) se modifică și va avea următorul cuprins: „b) la data de 1 septembrie 2020 - 1.442 lei;”.

Această modalitate tehnic-legislativă în care legiuitorul a dispus cu privire la valoarea punctului de pensie generează neclaritate, lipsind norma vizată de concizie și coerență, ceea ce contravine art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât permite interpretarea că prin efectul abrogării art.42 din O.U.G. nr.135/2020 fie este repusă în vigoare norma în conținutul normativ anterior modificării survenite prin O.U.G. nr.135/2020, fie dispoziția art.86 alin.(2) lit.b) este înlăturată complet de la aplicare, ceea ce echivalează cu imposibilitatea acordării unei majorări a punctului de pensie odată cu intrarea în vigoarea a legii criticate. De asemenea, această intervenție legislativă paralizează și lipsește de efecte atât voința legiuitorului, cât și pe cea a inițiatorului actului normativ supus adoptării Parlamentului, întrucât simpla abrogare a art.42 din O.U.G. nr.135/2020, neînsoțită de norme tranzitorii, fie conduce la imposibilitatea aplicării - sub imperiul legii criticate - a oricărei majorări a punctului de pensie, atât la nivelul prevăzut prin Legea nr.127/2019, cât și la nivelul prevăzut prin O.U.G. nr.135/2020, fie, prin consecințele ei, plasează norma în retroactivitate.

Odată cu intrarea în vigoare a O.U.G. nr.135/2020 (18 august 2020), art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019 a fost modificat și, ca efect al acestei intervenții legislative, noua valoare a punctului de pensie s-a aplicat de la data de 1 septembrie 2020. Abrogarea prin lege a acestei norme - prevăzute la art.42 din O.U.G. nr.135/2020 - nu are însă efectul reîntrării *de iure* în vigoare a normei în forma anterioară modificării prin O.U.G. nr.135/2020, întrucât aceasta din urmă nu mai există în materialitatea sa.

Având în vedere că Legea nr.127/2019 prevedea aplicarea valorii punctului de pensie prin raportare la o dată anterioară datei de adoptare a legii criticate, numai astfel puteau fi respectate cerințele de claritate a legii criticate, putând fi evitată retroactivitatea normei și respectarea normelor de tehnică legislativă. Interpretarea potrivit căreia prin abrogarea art.42 din O.U.G. nr.135/2020 se repun în vigoare

dispozițiile art.86 alin.(2) lit.b) în forma prevăzută prin Legea nr.127/2019 conduce implicit și la retroactivitatea legii criticate întrucât, în absența unor dispoziții tranzitorii, o asemenea consecință ar echivala cu aplicarea legii criticate anterior intrării acesteia în vigoare. De asemenea, o asemenea interpretare ar echivala și cu înfrângerea voinței legiuitorului, care prin aprobarea de către Parlament a O.U.G. nr.135/2020 s-a manifestat în sensul ca între perioada intrării în vigoare a acesteia și până la aprobarea prin lege a acesteia să se mențină nivelul punctului de pensie în cuantumul prevăzut prin O.U.G. nr.135/2020.

Or, prin aprobarea O.U.G. nr.135/2020 cu modificări și completări corelativ cu abrogarea art.42 din acest normativ nu se poate stabili cu certitudine dacă valoarea punctului de pensie va mai fi majorată ori dacă, prin efectul abrogării, va deveni aplicabilă dispoziția art.86 alin.(1) lit.b), în forma anterioară modificării sale prin O.U.G. nr.135/2020, respectiv, stabilirea punctului de pensie începând cu data de 1 septembrie 2020 la valoarea de 1.775 lei. În acest context subliniem faptul că nu există o prevedere care să stabilească valoarea punctului de pensie la 1.775 lei începând cu data intrării în vigoare a legii de aprobare.

Având în vedere că Parlamentul nu a respins O.U.G. nr.135/2020, analizând modul de redactare a normei criticate prin raportare la conținutul normativ al art.I din legea criticată, constatând absența unor dispoziții tranzitorii în cuprinsul legii de aprobare sau a unor noi dispoziții referitoare la valoarea punctului de pensie după intrarea în vigoare a legii de aprobare, considerăm că legea dedusă controlului de constituționalitate nu îndeplinește condițiile de claritate și previzibilitate, creând disfuncționalități în aplicare, ceea ce contravine dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta privind calitatea legilor.

Potrivit Legii nr.24/2000, precum și jurisprudenței Curții Constituționale repunerea în vigoare a unei norme în conținutul normativ avut anterior abrogării ei este posibilă numai dacă abrogarea acesteia s-a dispus printr-o ordonanță a

Guvernului, și numai în situația în care aceasta este respinsă prin lege (*art.64 alin.3 din Legea nr.24/2000*). Or, norma criticată nu se încadrează în această ipoteză. Din această perspectivă - în care prin raportare la prevederile Legii nr.24/2000 în dreptul pozitiv nu mai există o prevedere care să stabilească valoarea punctului de pensie la nivelul prevăzut anterior intrării în vigoare a O.U.G. nr.135/2020 - singura modalitate tehnic-legislativă prin care se poate dispune cu privire la conținutul normativ al art.86 alin.(2) lit.b) din Legea nr.127/2019 astfel încât aceasta să corespundă principiilor constituționale de claritate a legii nu este aceea a abrogării normei în forma modificată prin O.U.G. nr.135/2020, ci aceea a modificării prevederilor în cauză cu conținutul normativ avut anterior modificării suferite prin O.U.G. nr.135/2020.

În dreptul pozitiv normele modificatoare intervenite asupra unor dispoziții dintr-un act normativ nu apar ca supraetajate ori suspendate unele față de altele, abrogarea modificării unora neputând conduce automat la repunerea în vigoare a acestora în conținutul normativ avut anterior modificării. În acest sens sunt și normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000. Astfel, potrivit art.59 alin.(1) din Legea nr.24/2000: „(1) Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare”. Din perspectiva normelor de tehnică legislativă, în ceea ce privește soluția legislativă a abrogării, art.64 alin.(5) din Legea nr.24/2000 prevede că: „Abrogările parțiale sunt asimilate modificărilor de acte normative, actul normativ abrogat parțial rămânând în vigoare prin dispozițiile sale neabrogate”. În privința efectelor dispozițiilor de modificare art.62 din Legea nr.24/2000 prevede că: „Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază”.

Potrivit jurisprudenței constante a instanței constituționale respectarea normelor de tehnică legislativă instituite prin Legea nr.24/2000 este obligatorie. Astfel, potrivit art.6 alin.(1) și alin.(4) din Legea nr.24/2000: „(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. (...) (4) Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică”.

De asemenea în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, potrivit art.26 teza întâi din Legea nr.24/2000: „Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări(...)”. Mai mult, conform art.54 din Legea nr.24/2000: „(1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ. (2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”.

Or, în cauza de față, norma ce se propune a fi abrogată a modificat explicit prevederea din actul normativ de bază. Având în vedere că începând cu data de 18 august 2020, momentul publicării O.U.G. nr.135/2020, s-a stabilit că începând cu 1 septembrie a.c., valoarea punctului de pensie nu va mai fi de 1.775 de lei, ci de 1.442 de lei, efectele produse de O.U.G. nr.135/2020 în intervalul 1 septembrie 2020 și data intrării în vigoare a soluției legislative propuse de Parlament, de abrogare a art.42 din O.U.G. nr.135/2020 sunt definitive. În acest sens, lipsa unor dispoziții exprese tranzitorii cu privire la situațiile juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele lipsește norma de claritate și previzibilitate, creându-i chiar aparența retroactivității, aspect contrar atât art.15 alin.(2) din Constituție, cât și art.1 alin.(5) în dimensiunea referitoare la calitatea normei.

Respectarea normelor de tehnică legislativă impunea în sarcina Parlamentului obligația de a se asigura că soluțiile legislative propuse respectă standardele minimale de calitate a legii, respectarea normelor. Cu privire la considerarea legisticii formale ca normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate în decursul timpului Curtea Constituțională a arătat că, deși normele referitoare la tehnica legislativă „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară” (*Deciziile nr.26/2012, nr.681/2012, nr.447/2013, nr.448/2013 și nr.283/2014*). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare

principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26/2012 și Decizia nr.448/2013).

Considerăm că prin modul lacunar de reglementare se creează impredictibilitate cu privire la valoarea punctului de pensie aplicabilă ulterior intrării în vigoare a Legii de aprobarea a O.U.G. nr.135/2020. Într-o astfel de situație, validându-se prin aprobare soluția legislativă de diminuare a punctului de pensie pe perioada de acțiune a O.U.G. nr.135/2020, nu este posibilă activarea de drept a normei din actul de bază în forma anterioară modificării. Aplicând normele de tehnică legislativă, rezultă că în situația în care legiuitorul a urmărit reabordarea punctului de pensie la valoarea de 1.775 de lei, acesta trebuia să edicteze norme tranzitorii sau să reia norma în forma inițială. Aceste argumente referitoare la lipsa de claritate și precizie a legii sunt cu atât mai relevante având în vedere domeniul în care aceste norme reglementează și impactul acestora asupra economiei.

Mutatis mutandis, considerăm că argumentele prezentate în ipoteza abrogării prevăzute prin art.I pct.8 din legea criticată, se aplică în mod corespunzător și în cazul art.I pct.9, norma incriminată creând disfuncționalități în aplicare. Așadar, în lipsa unor dispoziții tranzitorii sau a unei modificări cuprinse în legea criticată prin care să se prevadă un nou quantum al salariului după intrarea în vigoare a legii deduse controlului de constituționalitate, nu este clar dacă în cursul anului 2020 se va mai acorda vreo majorare. Din această perspectivă, apreciem că și această prevedere este contrară art.I alin.(5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, dar și în cea referitoare la securitatea raporturilor juridice în curs de derulare.

Potrivit art.53 alin.(2) lit.f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, Consiliul Fiscal are atribuția de pregătire a estimărilor și de emitere de opinii, atât cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele

decât cele menționate la lit.e), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare.

Conform fișei referitoare la parcursul legislativ al legilor criticate, la solicitarea Ministerului Finanțelor Publice, Consiliul Fiscal a emis în data de 14 august 2020 o opinie cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2020. **Așadar, Guvernul și-a îndeplinit obligația menționată în paragraful anterior.**

În schimb, în Parlament, în urma adoptării raportului comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților și Senatului, a fost admis un număr considerabil de amendamente, iar în dezbaterile din plenul Camerelor reunite au fost admise și alte asemenea, **fără ca, prealabil votului final, acestea să fie supuse analizei Consiliului Fiscal, de unde rezultă că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la art. 53 alin.(2) lit.f) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.**

Conform textului de lege anterior menționat, înainte de adoptarea legilor în discuție, **Consiliul Fiscal trebuia să emită o opinie cu privire la toate amendamentele admise pe parcursul dezbaterilor parlamentare, opinie care însă nu a fost solicitată.**

Opinia Consiliului Fiscal era necesară, cu atât mai mult cu cât, potrivit art.53 alin.(4) din Legea nr.69/2010, *„opiniile și recomandările Consiliului fiscal vor fi analizate de către Guvern și Parlament la elaborarea strategiei fiscal- bugetare, a legilor bugetare anuale, precum și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea prezentei legi și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora”.*

Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 a fost adoptată de Parlament cu rolul de a întări disciplina fiscală și de a contribui la îmbunătățirea programării bugetare. Elementul central al Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicate, îl reprezintă principiul omonim care prevede că *„Guvernul*

are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent și de a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung” [art.4 alin.(1) pct.3 din lege], arătându-se totodată că „sustenabilitatea finanțelor publice presupune că, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social”.

În acest context, Consiliul Fiscal - autoritate independentă înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare, are, potrivit art.53 alin.(1) din Legea nr.69/2010, rolul de a sprijini, de a susține activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare și de a promova transparența și sustenabilitatea finanțelor publice. Obiectivul major al Consiliului Fiscal este de a contribui la crearea și consolidarea unei culturi a responsabilității fiscal-bugetare în România, inclusiv prin creșterea gradului de conștientizare la nivelul publicului a consecințelor asupra sustenabilității pe termen mediu și lung a unor decizii de politică fiscal-bugetară.

Această autoritate independentă este compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, numiți de Parlament dintre persoane nominalizate de Academia Română, Banca Națională, Academia de Studii Economice București, Institutul Bancar Român și Asociația Română a Băncilor, cu rolul de a consilia autoritățile în vederea asigurării unui buget sănătos, de a sprijini activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare, pentru a asigura calitatea prognozelor macroeconomice care stau la baza proiecțiilor bugetare și a politicilor fiscal-bugetare pe termen mediu și lung.

Totodată, potrivit aceleiași legi a responsabilității fiscal-bugetare, Consiliul Fiscal trebuie să ofere o opinie independentă despre cât este de sustenabilă politica fiscală și bugetară pe termen mediu și lung.

A ignora opinia acestui organism guvernamental și, mai grav, a **nu solicita opinia acestei autorități, așa cum a procedat Parlamentul în privința legilor în discuție**, specializată în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, asupra impactului financiar al amendamentelor introduse pe parcursul dezbaterilor parlamentare și a conformității acestora cu regulile fiscale, așa cum prevăd dispozițiile art.53 alin.(2) lit.f) teza finală din Legea nr.69/2010, opinie necesară pentru o lege atât de importantă, cum este legea privind rectificarea bugetară, **reprezintă o încălcare gravă a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, conform căroră „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.**

În ceea ce privește încălcarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, în urma analizei formei în care Parlamentul a modificat cantitativ, dar mai ales calitativ ordonanțele de urgență ale Guvernului, apreciem că devin incidente considerentele Consiliului Fiscal emise în cadrul opiniei înaintate Executivului: *„Consiliul Fiscal remarcă și majorarea proiecției de datorie publică către nivele relativ ridicate în 2020, care se apropie de valorile prag prevăzute de Legea responsabilității fiscal-bugetare. Deosebit de importante sunt, din perspectiva impactului bugetar și asupra datoriei publice, măsurile luate în privința pensiilor și alocațiilor (punctul de pensie urmând să crească cu aproximativ 14%, iar alocațiile fiind într-un proces de majorare eşalonată). Aceste măsuri cu important impact fiscal, dar și alte măsuri, se constituie într-o sursă de incertitudine la nivelul evoluțiilor viitoare. Modificarea sau invalidarea traiectoriei ca impact bugetar a măsurilor deja adoptate, cât și noi inițiative legislative pot constitui tot atâtea surse*

pentru o evoluție diferită a situației bugetului public și a economiei în general, la acesta putându-se adăuga și efecte ale deciziilor Curții Constituționale”.

Așadar, și Consiliul Fiscal atrage atenția asupra faptului că se impune o analiză deosebită a surselor de incertitudine la nivelul bugetului general consolidat și datoriei publice, astfel încât, cele care depind exclusiv de voința unor anumite entități să fie eliminate, tocmai pentru a nu împieta asupra procesului de atingere a țintei de deficit și de a nu depăși valorile prag privind datoria publică prevăzute de Legea nr. 69/2010.

2. Art.I pct.8 și pct.9 din legea criticată încalcă prevederile art.11 alin.(1) și alin.(2) din Constituție.

Cele două abrogări prevăzute la art.I pct.8 și pct.9 din legea dedusă controlului de constituționalitate au drept efect declarativ introducerea unor soluții legislative potrivit cărora majorarea punctului de pensie la 1.775 lei (o creștere cu aproximativ 40%) se realiza de la 1 septembrie 2020, iar salarizarea personalului didactic de predare, a personalului didactic auxiliar, a personalului didactic de conducere și de îndrumare și control din unitățile de învățământ beneficiază începând cu 1 septembrie 2020 de salariile de bază prevăzute de lege pentru anul 2022. Aceste modificări sunt contrare Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare (T.S.C.G.), cunoscut și ca „pactul bugetar”.

Potrivit art.20 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) *„(1) Statele membre care doresc să stabilească între ele o formă de cooperare consolidată în cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii pot recurge la instituțiile acesteia și își pot exercita aceste competențe prin aplicarea dispozițiilor corespunzătoare ale tratatelor, în limitele și în conformitate cu procedurile prevăzute la prezentul articol, precum și la articolele 326-334 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Formele de cooperare consolidată urmăresc să favorizeze realizarea*

obiectivelor Uniunii, să apere interesele acesteia și să consolideze procesul său de integrare. Acestea sunt deschise în orice moment tuturor statelor membre, în conformitate cu articolul 328 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. (2) Decizia care autorizează o formă de cooperare consolidată se adoptă de Consiliu în ultimă instanță, atunci când acesta stabilește că obiectivele urmărite prin această cooperare nu pot fi atinse într-un termen rezonabil de Uniune, în ansamblul său, și în condițiile în care cel puțin nouă state membre participă la aceasta. Consiliul hotărăște în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 329 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. (3) Toți membrii Consiliului pot participa la dezbateri, dar la vot participă numai membrii Consiliului care reprezintă statele membre participante la o formă de cooperare consolidată. Modalitățile de vot sunt prevăzute la articolul 330 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. (4) Actele adoptate în cadrul unei forme de cooperare consolidată sunt obligatorii numai pentru statele membre participante. Acestea nu sunt considerate ca fiind *acquis* care trebuie acceptat de statele candidate la aderarea la Uniune”.

Prin Legea nr.83/2012, România a ratificat Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare dintre Regatul Belgiei, Republica Bulgaria, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat de Luxemburg, Ungaria, Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, România, Republica Slovenia, Republica Slovacia, Republica Finlanda și Regatul Suediei, semnat la Bruxelles la 2 martie 2012. Prin ratificarea acestui tratat, echilibrul bugetar a fost integrat ca regulă aplicabilă întocmirii bugetelor centrale - bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat.

Obiectivul acestui acord interguvernamental este cel de a consolida disciplina bugetară la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, adresându-se, în principal, statelor membre din zona euro, dar și altor țări din Uniunea Europeană care aleg să participe la acest tratat, cum este și cazul României.

Conform Titlului III din T.S.C.G. intitulat „Pactul bugetar”, art.3 alin.(1) stabilește faptul că părțile contractante aplică regulile prevăzute în prezentul alineat, în plus față de obligațiile lor ce decurg din dreptul Uniunii Europene și fără a aduce atingere acelor obligații. Printre regulile menționate de acest alineat, se numără următoarele: „(a) poziția bugetară a administrației publice a unei părți contractante este echilibrată sau în excedent; (b) regula prevăzută la litera (a) se consideră respectată dacă soldul structural anual al administrației publice respectă obiectivul pe termen mediu specific țării respective, astfel cum este definit în Pactul de stabilitate și de creștere revizuit, cu o limită inferioară a deficitului structural de 0,5 % din produsul intern brut, la prețurile pieței. Părțile contractante asigură convergența rapidă către obiectivul pe termen mediu stabilit pentru fiecare dintre ele. Calendarul pentru realizarea acestei convergențe va fi propus de către Comisia Europeană, fiind luate în considerare riscurile pentru sustenabilitate specifice fiecărei țări. Realizarea de progrese în direcția atingerii obiectivului pe termen mediu și respectarea acestuia sunt evaluate pe baza unei analize globale având drept referință soldul structural și incluzând o analiză a cheltuielilor din care se deduc măsurile discreționare privind veniturile, în concordanță cu Pactul de stabilitate și de creștere revizuit; (c) părțile contractante pot să devieze temporar de la obiectivul lor pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia doar în circumstanțe excepționale, astfel cum sunt definite la litera (b) de la alineatul (3); (d) atunci când raportul dintre datoria publică și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60 % și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a

finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului pe termen mediu specificat la litera (b) poate atinge un deficit structural de cel mult 1,0 % din produsul intern brut, la prețurile pieței; (e) în cazul în care se observă deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, se declanșează automat un mecanism de corecție. Mecanismul include obligația părții contractante vizate de a pune în aplicare măsuri pentru corectarea deviațiilor într-un termen stabilit”.

Potrivit alin.(2) din același articol, regulile menționate anterior „*produc efecte în dreptul intern al părților contractante cel târziu în termen de un an de la intrarea în vigoare a prezentului tratat, prin intermediul unor dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent, de preferință constituționale, sau garantând în alt mod respectarea și aderarea pe deplin la acestea pe tot parcursul proceselor bugetare naționale. Părțile contractante instituie la nivel național mecanismul de corecție menționat la alineatul (1) litera e) pe baza unor principii comune care sunt propuse de Comisia Europeană și vizează, în special, tipul, amploarea și durata acțiunii de corecție care trebuie întreprinsă, inclusiv în cazul circumstanțelor excepționale, precum și rolul și independența instituțiilor responsabile la nivel național de monitorizarea respectării regulilor prevăzute la alineatul (1). Acest mecanism de corecție respectă pe deplin prerogativele parlamentelor naționale”.*

Așadar, obligațiile asumate de statul român prin ratificarea T.S.C.G. implică respectarea condițiilor enunțate pe tot parcursul proceselor legislative bugetare naționale, atât la elaborarea și adoptarea bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale, cât și în cadrul **procedurilor rectificărilor bugetare**. Astfel, chiar o lege organică sau ordinară contrară tratatului, adoptată ulterior ratificării acestuia, nu poate modifica sau abroga prevederile respectivului tratat. În situația de față, în mod evident, regulile stabilite de art.3 din T.S.C.G. sunt pe deplin aplicabile.

Pentru respectarea acestor „reguli privind un buget echilibrat”, țările trebuie să își mențină deficitul structural anual la cel mult 0,5 % din PIB. Deficitul structural se calculează scăzând din deficitul general impactul ciclului economic asupra cheltuielilor și veniturilor guvernelor (de exemplu, cheltuieli mai ridicate cu ajutoarele de șomaj în perioadele de recesiune). Guvernele trebuie să aplice un mecanism automat de corecție, declanșat de orice deviație de la regula privind un buget echilibrat. Cu alte cuvinte, dacă soldul bugetar se abate de la linia proiectată, se iau automat măsuri de corecție. Potrivit legiuitorului constituant, art.11 alin.(1) și alin.(2) au consacrat o viziune dualistă referitoare la relațiile dintre dreptul intern și dreptul internațional public. Nefiind reluate într-un act intern, prevederile T.S.C.G. au o directă aplicare și fac parte din dreptul intern, potrivit art.11 alin.(2) din Constituție.

Mai mult, în anul 2013, prin Legea nr.377/2013 pentru modificarea și completarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, regulile din T.S.C.G. au fost preluate în acest act normativ. Astfel, prin această intervenție legislativă s-a dat efect dispozițiilor art.3 alin.(2) din T.S.C.G., care prevedeau obligația pentru România de a introduce în dreptul intern dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent în acest sens.

Conform art.6 și art.7 din Legea nr.69/2010: „Art.6. - În vederea respectării valorilor de referință pentru deficitul bugetar și datoria publică, astfel cum sunt acestea menționate în Protocolul nr.12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, anexat la tratatele Uniunii Europene, poziția bugetară a administrației publice este echilibrată sau în excedent. Art.7. - Regula prevăzută la art.6 se consideră respectată dacă este îndeplinită una dintre următoarele condiții: a) obiectivul bugetar pe termen mediu nu depășește o limită inferioară a soldului structural anual al administrației publice de -0,5% din produsul intern brut la prețurile pieței; b) atunci când raportul dintre datoria publică calculată conform

metodologiei Uniunii Europene și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului bugetar pe termen mediu nu poate depăși un sold structural anual al administrației publice de cel mult -1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței; c) deficitul structural anual al administrației publice converge către obiectivul bugetar pe termen mediu, conform unui calendar de ajustare agreat cu instituțiile Uniunii Europene, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr.1.466/1997, cu modificările și completările ulterioare”.

Țările pot fi scutite temporar de la aplicarea regulii privind un buget echilibrat în circumstanțe excepționale, cum ar fi o recesiune economică gravă. Mai mult, dacă datoria publică a unui guvern se situează mult sub valoarea de referință din Pactul de stabilitate și de creștere (60% din PIB), guvernul respectiv poate avea dreptul la un deficit structural mai ridicat, de până la 1% din PIB.

Analizând efectul prevederilor art.I pct.8 și pct.9 din legea supusă controlului de constituționalitate, rezultă o încălcare clară a dispozițiilor amintite, atât cele din cuprinsul art.3 alin.(1) din T.S.C.G., cât și a art.6, respectiv art.7 lit.b) din Legea nr.69/2010.

Astfel, potrivit expunerii de motive a proiectului de lege privind aprobarea O.U.G. nr.135/2020, aplicarea prevederilor legale menționate (prin efectul abrogărilor realizate de art.I pct.8 și pct.9) presupune „*un necesar de finanțarea din fonduri publice de 11,2 miliarde de lei în anul 2020, respectiv 1,06% din PIB și 34,3 miliarde de lei în anul 2021 (reprezentând 3,05 % din PIB). Conform expunerii de motive, execuția bugetului general consolidat în primele luni ale anului 2020 a înregistrat un deficit de 45,17 miliarde de lei, respectiv 4,17% din PIB, iar măsurile luate de guvern în privința celor două categorii de cheltuieli „conduce la reducerea semnificativă a necesarului de finanțare pentru majorarea pensiilor și salariilor*

personalului didactic în anul 2020 (de la 11,2 miliarde de lei la 3,6 miliarde de lei), cât și în anul 2021 (de la 34,3 miliarde de lei, la 19,3 miliarde de lei).” Totodată, potrivit expunerii actului normativ se arată amploarea efectelor pe care neaplicarea măsurilor stabilite de Guvern le-ar produce.

Potrivit art.1 alin.(2) din T.S.C.G. „*Prezentul tratat se aplică integral părților contractante a căror monedă este euro. Acesta se aplică, de asemenea, și celorlalte părți contractante în măsura și în condițiile stabilite la articolul 14*”, iar potrivit art.14 din T.S.C.G., „(1) *Prezentul tratat se ratifică de către părțile contractante în conformitate cu cerințele lor constituționale. Instrumentele de ratificare se depun la Secretariatul General al Consiliului Uniunii Europene („depozitarul”)*”. Așadar, odată ratificat, România și-a exprimat consimțământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat de partea română și în conformitate cu prevederile constituționale, prevederile T.S.C.G. devin aplicabile în dreptul intern.

Potrivit raportului Zona Euro - Monitor nr.4/2020, publicat de Banca Națională a României în luna septembrie 2020¹, „*Există un risc sistemic major dacă sunt destabilizate finanțele publice prin creșterea mare a cheltuielilor permanente, cu un deficit bugetar ce poate ajunge la peste 11% din PIB în 2021 dacă are loc o creștere a punctului de pensie cu 40% în acest an. O creștere masivă a cheltuielilor permanente ce destabilizează finanțele publice, reduce spațiul de manevră existent pentru a atenua efectele crizei sanitare și ale crizei economice provocate de pandemie. În combaterea actualei crizei există un compromis (trade off) critic între creșterea cheltuielilor permanente și a celor nepermanente. Acestea din urmă*

¹ A se vedea Raportul BNR: România - Zona Euro MONITOR - 4/2020 (9.2020) - Daniel DĂIANU (coordonator), Amalia FUGARU, Gabriela MIHAILOVICI, Bogdan MOINESCU, Ioana MUNTEAN, Iulian PANAIT, Mirela ROMAN, Bogdan STOIAN, invitați: Csaba Balint, Clara Volintiru, pagina 10, disponibil la adresa: <https://www.bnr.ro/Studii,-analize,-puncte-de-vedere-4009.aspx>.

trebuie sa fie de departe privilegiate având în vedere cat de grava este criza actuală".

Conform art.3 alin.(1) lit.c) din T.S.C.G., „*părțile contractante pot să devieze temporar de la obiectivul lor pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia doar în circumstanțe excepționale, astfel cum sunt definite la litera (b) de la alineatul (3)*". În continuare, circumstanțele excepționale sunt definite drept „*un eveniment neobișnuit asupra căruia partea contractantă vizată nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau perioade de recesiune economică gravă, astfel cum este definită în Pactul de stabilitate și de creștere revizuit, cu condiția ca deviația temporară a părții contractante vizate să nu pericliteze sustenabilitatea fiscală pe termen mediu*".

În condițiile în care contextul bugetar actual nu poate fi încadrat nici într-o perioadă de recesiune economică gravă și nici nu este în prezența unui eveniment neobișnuit asupra căruia Guvernul României nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice, distinct de pandemia provocată de virusul SARS-CoV-2 și impactul economic al acesteia (aspect dezvoltat în punctul următor al prezentei sesizări), introducerea acestor amendamente prin care se abrogă art.42 și art.43 din O.U.G. nr.135/2020, este contrară T.S.C.G. și, în consecință, încalcă dispozițiile art.11 alin.(1) și alin.(2) din Constituție.

Mai mult, potrivit art.5 alin.(1) din T.S.C.G., „*o parte contractantă care face obiectul unei proceduri de deficit excesiv în temeiul tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană instituie un program de parteneriat bugetar și economic care include o descriere detaliată a reformelor structurale care trebuie introduse și puse în aplicare pentru a asigura o corecție durabilă și efectivă a deficitului său*

excesiv". Or, în prezent, România este singura țară din Uniunea Europeană aflată într-o procedură de deficit public excesiv.

În aceste condiții, conduita Parlamentului României care, în loc să contribuie la realizarea unui program de parteneriat bugetar și economic care să asigure corecția deficitului bugetar, acționează în sens contrar acestui obiectiv, contravine în mod flagrant dispozițiilor art.3 alin.(1) referitoare la obiectivul pe termen mediu și deficitul structural, respectiv art.5 alin.(1) din T.S.C.G., și implicit dispozițiilor art.11 alin.(1) și alin.(2) din Constituție, potrivit căroră „*Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte*”, iar tratatele ratificate potrivit legii fac parte din dreptul intern.

3. Art.I pct.8 și pct.9 din legea criticată încalcă prevederile art.148 alin.(2) și alin.(4) prin raportare la art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție.

La nivelul Uniunii Europene, cadrul pentru politicile fiscale și arhitectura acestora vizează crearea unui cadru solid și eficace de coordonare și supraveghere a politicilor fiscale ale statelor membre, care să prevină într-o mai mare măsură finanțele publice nesustenabile. Temeiul juridic al acestui cadru este reprezentat de articolele 3, 119-144, 136, 219 și 282-284 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), respectiv Protocoalele nr.12 (privind procedura aplicabilă deficitelor excesive) și Protocolul nr.13 (privind criteriile de convergență) la tratate.

Pactul de stabilitate și creștere (PSC) a fost introdus ca parte a celei de a treia etape a uniunii economice și monetare (UEM), conținând inițial o rezoluție a Consiliului European (adoptată în 1997) și două regulamente ale Consiliului din 7 iulie 1997 de stabilire a unor aspecte tehnice detaliate (unul referitor la supravegherea pozițiilor bugetare și la coordonarea politicilor economice, iar celălalt referitor la punerea în aplicare a procedurii de deficit excesiv).

Ulterior crizei economice și financiare din 2008, normele de guvernare economică ale UE au fost consolidate prin **opt regulamente ale UE și printr-un tratat internațional**:

➤ **pachetul de șase - *the 6-pack*** (care a introdus un sistem de monitorizare a politicilor economice mai ample, pentru a detecta timpuriu probleme precum bulele imobiliare sau scăderea competitivității);

➤ **pachetul de două - *the 2-pack*** (un nou ciclu de monitorizare pentru zona euro, țările - cu excepția celor cu programe de ajustare macroeconomică - prezentând Comisiei Europene în fiecare toamnă proiectele lor de planuri bugetare);

➤ **tratatul din 2012** privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea (pactul fiscal), care introduce prevederi fiscale mai stricte decât PSC.

La nivelul Uniunii Europene, România este singura țară care are în derulare o procedură privind deficit public excesiv, în ciuda suspendării temporare a aplicării regulilor fiscale europene, așa cum se arată și în opinia Consiliului Fiscal. Astfel, în data de 4 martie 2020, Comisia Europeană a formulat o opinie cu privire la existența deficitului public excesiv, iar în aceeași zi, Comisia Europeană a propus Consiliului adoptarea unei decizii prin care se constată existența unui deficit excesiv, în conformitate cu art.126 alin.(6) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.)².

În data de 3 aprilie 2020, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (UE) 2020/509 a Consiliului din 3 aprilie 2020 privind existența unui deficit excesiv în România prin care a constatat că „în urma unei evaluări globale rezultă că în România există un deficit excesiv datorită nerespectării criteriului deficitului”, iar

² A se vedea etapele declanșării procedurii de deficit public excesiv, potrivit art. 126 din TFUE: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania_en.

în aceeași zi, Consiliul a emis Recomandarea din 3 aprilie 2020 în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România.

Potrivit acestor documente, la 10 decembrie 2019 Guvernul a adoptat *Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2020-2022* (denumită în continuare „strategia fiscal-bugetară”), ținta de deficit public fiind de 3,8 % din PIB în 2019. Această valoare depășește valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în T.F.U.E. și nu este apropiată de aceasta. De asemenea, depășirea în 2019 a valorii de referință prevăzute în T.F.U.E. nu este excepțională, deoarece nu rezultă nici dintr-un eveniment neobișnuit, nici dintr-o recesiune economică gravă în sensul T.F.U.E. și al Pactului de stabilitate și de creștere (PSC).

În continuare, Consiliul arată că „previziunile de iarnă ale Comisiei din 2020 estimează o creștere a PIB-ului real de 3,9 % în 2019 și de 3,8 % în 2020, în timp ce deviația PIB este estimată la aproximativ zero. Factorii cu caracter excepțional s-au ridicat la 0,1 % din PIB în 2019 și s-au datorat unei restituiri a sumelor reprezentând timbrul de mediu pentru autovehicule. Depășirea estimată a valorii de referință prevăzute în T.F.U.E. nu este temporară în sensul T.F.U.E. sau al PSC. Previziunile de iarnă ale Comisiei din 2020, completate cu variabile bugetare, estimează un deficit public de 4 % din PIB în 2019, de 4,9 % în 2020 și de 6,9 % în 2021. Creșterea preconizată a deficitului este determinată, în mare parte, de creșteri semnificative ale pensiilor. În strategia fiscal-bugetară, Guvernul estimează, de asemenea, că deficitul public va rămâne peste valoarea de referință prevăzută în TFUE în 2020 și în 2021, deficitul preconizat fiind de 3,6 % din PIB în 2020 și de 3,4 % din PIB în 2021. Prin urmare, prima facie, criteriul deficitului prevăzut de TFUE nu este îndeplinit”. Așadar, așa cum subliniază și Consiliul, creșterea preconizată a deficitului este determinată, în mare parte, de creșteri semnificative ale pensiilor.

În opinia Consiliului Fiscal din data de 14 august 2020, atașată fișei parcursului legislativ al legii criticate, se arată că „*deosebit de importante sunt, din perspectiva impactului bugetar, precum și asupra datoriei publice, măsurile luate în privința pensiilor și alocațiilor (punctul de pensie urmând să crească cu aproximativ 14%, iar alocațiile fiind într-un proces de majorare eșalonată). Aceste măsuri cu important impact fiscal, dar și alte măsuri, se constituie într-o sursă de incertitudine la nivelul evoluțiilor viitoare. Modificarea sau invalidarea traiectoriei ca impact bugetar a măsurilor deja adoptate (...) pot constitui tot atâtea surse pentru o evoluție diferită a situației bugetului public și a economiei în general (...)*”.

Astfel, nivelul prognozat al deficitului bugetar era de 8,6% din PIB, în condițiile în care Parlamentul ar fi aprobat legea de rectificare fără a adăuga alte sarcini financiare bugetului de stat. Mai mult, în mod corelativ, prin adoptarea O.U.G. nr.136/2020, Guvernul a operat o revizuire descendentă la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat de 6,8 miliarde de lei, în condițiile reevaluării majorării punctului de pensie de la 1 septembrie 2020, respectiv de la 1.265 lei la 1.442 lei.

Potrivit art.148 alin.(2) din Constituție: „*Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare*”.

Corelativ, în privința pandemiei de COVID-19 care a generat un șoc economic major care are deja un impact negativ semnificativ în Uniunea Europeană, aceasta a fost nevoită să reacționeze rapid, cu fermitate și în mod coordonat la această criză aflată într-o continuă evoluție. În acest sens, în luna martie 2020, Comisia Europeană a propus activarea așa-numitei clauze generale derogatorii³. Clauza a fost introdusă în 2011 în cadrul pachetului privind guvernarea economică

³ A se vedea anunțul realizat de Comisia Europeană realizată în data de 20 martie 2020, disponibilă la adresa: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip-20-499>.

de reformare a Pactului de stabilitate și de creștere și este prevăzută la articolul 5 alineatul (1), la articolul 6 alineatul (3), la articolul 9 alineatul (1) și la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr.1466/97, precum și la articolul 3 alineatul (5) și la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr.1467/97, facilitează coordonarea politicilor bugetare în perioade de recesiune economică gravă.

În comunicarea realizată către Consiliul Uniunii Europene în data de 20 martie 2020⁴, în care constată îndeplinirea condițiilor pentru aprobarea acestei clauze, Comisia menționează următoarele: *„Clauza derogatorie generală permite statelor membre să ia măsurile bugetare necesare pentru a face față în mod corespunzător unor astfel de situații, în cadrul procedurilor preventive și corective ale Pactului de stabilitate și de creștere. Mai precis, pentru componenta preventivă, articolul 5 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr.1466/97 prevăd că „în perioade de recesiune economică gravă în zona euro sau în Uniune în ansamblu, statele membre pot fi autorizate să devieze temporar de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, cu condiția ca acest lucru să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu”.*

Un aspect important este referitor la faptul că activarea acestei clauze strict pentru a permite statelor membre să gestioneze într-un mod cât mai eficient pandemia de COVID-19 este circumscrisă strict acestei cauze. Astfel, chiar în comunicarea Comisiei se regăsește referirea finală la faptul că această clauză derogatorie generală prevăzută de art.5 alin.(1) și art.9 alin.(1) din Regulamentul (CE) nr.1466/97 *„nu suspendă procedurile Pactului de stabilitate și de creștere. Ea va permite Comisiei și Consiliului să ia măsurile necesare de coordonare a*

⁴ A se vedea COM(2020) 123 din 20.03.2020 a Comisiei Europene către Consiliu privind activarea clauzei derogatorii generale din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, disponibilă la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/R0/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123 &from=R0>.

politicilor în cadrul pactului, abătându-se însă de la cerințele bugetare care s-ar aplica în mod normal”.

Astfel, dintr-o perspectivă constituțională și a dreptului Uniunii Europene, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene precum și regulamentele adoptate de Uniunea Europeană în temeiul art.121, art.126 din T.F.U.E. și a Protocolului nr.12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, în temeiul art.148 alin.(2), Parlamentul fiind printre autoritățile care garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din acestea, potrivit art.148 alin.(4) din Constituție.

Cu privire la interpretarea art.148 din Legea fundamentală, jurisprudența instanței constituționale a stabilit că *„folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Într-o atare ipoteză demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz.”* (Decizia nr.64/2018)

În cazul de față, norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință, consacrate de art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție, o reprezintă chiar art.126 alin.(1) din Tratatul privind Funcționarea

Uniunii Europene potrivit căruia „*Statele membre evită deficiturile publice excesive*”, iar criteriile și valorile pe baza cărora se constată aceste deficite excesive sunt precizate în „*Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, care este anexat la tratate*”. Acest protocol, anexă la T.F.U.E., prevede la articolul 1 următoarele: „Valorile de referință menționate la articolul 126 alin. (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sunt următoarele: - 3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau realizat și produsul intern brut la prețurile pieței; - 60% pentru raportul dintre datoria publică și produsul intern brut la prețurile pieței”.

Din această perspectivă, normele T.F.U.E. și ale Protocolului nr.12 invocate sunt suficient de clare și individualizează în mod precis condițiile pentru evaluarea obligației statelor membre de a evita deficiturile publice excesive, cu impact direct asupra economiei naționale.

Pactul de stabilitate și creștere cuprinde o componentă preventivă, dar și o componentă corectivă. **Componenta preventivă** are drept scop asigurarea solidității finanțelor publice prin supraveghere multilaterală, în conformitate cu articolul 121 din T.F.U.E., cu Regulamentul (CE) nr.1466/97 modificat și noul Regulament (UE) nr.1173/2011. Un concept-cheie în contextul supravegherii și al orientării este obiectivul bugetar pe termen mediu specific pentru fiecare țară. Acesta trebuie să se situeze între -1 % din PIB și echilibrul sau excedentul bugetar, datele fiind corectate pentru a se ține seama de efectele ciclice și de măsurile temporare cu caracter excepțional. În etapa preventivă, în cazul unor devieri majore de la traiectoria de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu, Comisia adresează un avertisment statului membru care se concretizează în recomandări ale Consiliului în care i se cere statului membru în cauză să ia măsurile necesare de ajustare a politicilor.

Analizând recomandările Consiliului și etapele premergătoare declanșării unei proceduri de deficit excesiv, Curtea Constituțională a reținut în Decizia

nr.127/2019, par.93, că această etapă preventivă a PSC „vizează o procedură specifică dreptului Uniunii Europene care se desfășoară între Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European și statul membru în cauză, iar obligațiile rezultate din/in cadrul acesteia nu pot fi convertite în obligații constituționale. Recomandările în cadrul procedurii prevăzute de art.121 din T.F.U.E. sunt și rămân parte a unei proceduri de asigurare a bunei funcționări a uniunii economice și monetare și de monitorizare a conformității politicilor economice ale unui stat membru cu orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii. Problemele identificate se rezolvă în conformitate cu căile și mijloacele prevăzute de T.F.U.E.. În acest moment nu se poate concluziona în sensul că România nu și-ar îndeplini obligațiile rezultate din actul aderării, din contră, se reține că preocuparea statului este aceea de a respecta art.126 alin.(1) și (2) din T.F.U.E.”.

Cu toate acestea, în aceeași decizie, Curtea a analizat proiectul bugetului de stat pe anul 2019, raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020-2022 și a concluzionat că „Guvernul a ținut cont în elaborarea bugetului de stat pe anul 2019 de obligațiile rezultate din art.126 din T.F.U.E. Eventualele încălcări ale art.126 din T.F.U.E. se constată în cadrul procedurii de deficit excesiv, prevăzută de textul antereferit din T.F.U.E., și nu printr-un control de constituționalitate a legii bugetului de stat”. Totodată, Curtea a arătat că „nu are nicio competență în procedura reglementată de art.121 sau art.126 din T.F.U.E.; dialogul instituțional existent între Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și statul membru în cauză se desfășoară potrivit prevederilor art.121 și art.126 din T.F.U.E.”.

Considerentele amintite se referă însă la componenta preventivă a PSC și nu la cea corectivă, unde așa cum am arătat, T.F.U.E. instituie niște obligații clare statelor membre prin raportare la principiul echilibrului bugetar, principiu reflectat

atât în prevederile art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție, cât și în prevederile Legii nr.69/2010.

Spre deosebire de situația avută în vedere la pronunțarea Deciziei nr.127/2019, în cauza de față, legea criticată produce efecte concrete și directe, iar România se află în prezent într-o etapă corectivă a Pactului de stabilitate și creștere, unde sunt aplicate în mod direct dispozițiile T.F.U.E. și ale Protocolului nr.12 la acesta, fiind singura țară din Uniunea Europeană cu privire la care există în derulare o procedură privind deficitul public bugetar excesiv.

În situația de față, prin acțiunea sa, apreciem că Parlamentul României, prin adoptarea legii criticate, a încălcat în mod direct Tratatul constitutiv al Uniunii Europene și regulamentele aferente dispozițiilor acestora, că norme interpusă controlului de constituționalitate, iar instanța constituțională este chemată să facă aplicarea dispozițiilor art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție, în mod distinct de întreaga procedură care se derulează la nivelul Uniunii Europene privind mecanismele de corecție ale deficitului bugetar.

Potrivit art.120 din T.F.U.E.: „*Statele membre își conduc politicile economice pentru a contribui la realizarea obiectivelor Uniunii definite la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană și în contextul orientărilor generale menționate la articolul 121 alineatul (2)*”. Potrivit art.126 alin.(1) din T.F.U.E. „*Statele membre evită deficitul public excesiv*”. Potrivit aceluiași articol, *Comisia examinează în special dacă disciplina bugetară a fost respectată, pe baza următoarelor două criterii: (a) dacă raportul dintre deficitul public planificat sau real și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care: raportul s-a diminuat în mod semnificativ și constant și atinge un nivel apropiat de valoarea de referință, sau depășirea valorii de referință este excepțională și temporară și respectivul raport se menține aproape de valoarea de referință; (b) dacă raportul dintre datoria publică și produsul intern brut depășește*

o valoare de referință, cu excepția cazului în care acest raport se diminuează suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător". Valorile de referință sunt precizate în Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, care este anexat la tratate.

Astfel, Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, anexă la T.F.U.E., prevede că *„Valorile de referință menționate la articolul 126 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sunt următoarele: -3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau realizat și produsul intern brut la prețurile pieței; -60% pentru raportul dintre datoria publică și produsul intern brut la prețurile pieței". Așadar, considerăm că prin punerea în aplicare a legii criticate se încalcă valorile de referință stabilite de T.F.U.E. și protocolul nr.12, anexat T.F.U.E."*

Dacă potrivit expunerii de motive a legii de aprobare a O.U.G. nr.135/2020 se arată că *„execuția bugetului general consolidat în primele luni ale anului 2020 a înregistrat un deficit de 45,17 miliarde de lei, respectiv 4,17% din PIB", prognoza Guvernului fiind de un deficit de 8,6% din PIB pentru anul 2020. În mod evident, prin cele două abrogări realizate de Parlament, se ajunge în situația în care, așa cum se arată în raportul România - Zona Euro Monitor - nr. 4/2020, anterior citat, „există un risc sistemic major dacă sunt destabilizate finanțele publice prin creșterea mare a cheltuielilor permanente, cu un deficit bugetar ce poate ajunge la peste 11% din PIB în 2021 dacă are loc o creștere a punctului de pensie cu 40% în acest an"*.

Cu privire la prima condiție necesară pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, considerăm că normele de drept european invocate, respectiv art.121 și art.126 alin.(1) din T.F.U.E. întrunesc condițiile de claritate și precizie, stabilind, fără dubiu, o obligație a statelor membre

de a evita deficitele bugetare excesive, cu criterii clar stabilite de Protocolul nr.12 al T.F.U.E. și definite în cuprinsul acestuia, așa cum am arătat anterior.

Referitor la cea de-a doua condiție, respectiv aceea ca norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției, considerăm că aspectele invocate prezintă o evidentă relevanță constituțională prin raportare la dispozițiile art.135 alin.(2) lit.b) potrivit cărora statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, respectiv la dispozițiile art.138 alin.(5) conform cărora „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei financiare*”.

În condițiile în care România era singura țară aflată într-o procedură de deficit public bugetar la nivelul Uniunii Europene, iar limita deficitului bugetar era deja cu mult depășită (fiind estimată deja la o valoare de 8,6% pentru anul 2020), acțiunea Parlamentului este de natură să afecteze chiar economia la scară națională și, implicit, să afecteze interesele statului în activitatea economică, financiară și valutară.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională, „*acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți*” (Decizia nr.574/2014, par.19). Analizând expunerea de motive a proiectului de lege privind aprobarea O.U.G. nr.135/2020, sesizăm faptul că Guvernul arată pe larg motivele rectificării bugetare și necesitatea asigurării resurselor diverselor domenii cheie ale societății, cu scopul final de a proteja drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor în raport cu un context economic și social excepțional generat de pandemia de COVID-19.

Acțiunea lipsită de responsabilitate a Parlamentului din perspectiva sustenabilității fiscale a soluțiilor legislative propuse este de natură să afecteze chiar

această capacitate a Executivului de a aloca resursele vitale pentru buna funcționare a unor sectoare cheie din societatea românească, cum este și sectorul medical în perioada pandemiei COVID-19 sau de a-și îndeplini alte obligații de plată stabilite în baza unor acte normative aflate în vigoare.

Nu în ultimul rând, relevanța constituțională a normelor de drept european interpușe controlului de constituționalitate este dată și de legătura acestora cu dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituție, potrivit căruia „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. Aceste dispoziții constituționale nu se referă la simpla identificare a veniturilor pentru acoperirea tuturor cheltuielilor din buget, ci reflectă și principiul echilibrului bugetar, cel invocat în prezenta cauză.

Astfel, obiectul de reglementare al O.U.G. nr.135/2020 este reprezentat de rectificarea bugetară și corelarea unor acte normative în acord cu intervenția asupra bugetului de stat. Prin urmare, conținutul legii de aprobare prin normele modificatoare adoptate în raport cu dispozițiile inițiale ale OUG nr.135/2020, ar putea determina majorarea cheltuielilor fără a se avea în vedere o sursă de finanțare aptă de a acoperi cheltuielile în condițiile rectificării bugetare.

În baza tuturor acestor argumente, apreciem că dispozițiile art.I pct.8 și pct.9 din legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă art.148 alin.(2) și alin.(4) prin raportare la dispozițiile art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție.

4. Art.I pct.1, pct.2, pct.3, pct.4, pct.5, pct.8 și pct.9 din legea criticată încalcă prevederile art.1 alin.(5), art.111 alin.(1), art.138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.751 din 18 august 2020, a fost emisă în urma analizei Guvernului a execuției bugetare derulată pe parcursul

primelor șase luni ale anului 2020. Potrivit expunerii de motive a acesteia, măsurile propuse au fost fundamentate, printre altele, pe: evoluția principalilor indicatori bugetari pe primele luni ale anului 2020; necesitatea corelării planificării bugetare cu evoluția prognozată a indicatorilor macroeconomici și execuția bugetară pe primele șase luni ale anului; necesitatea menținerii locurilor de muncă pentru salariații din domeniile de activitate afectate de epidemie și evitarea concedierilor colective, precum și prevenirea creșterii șomajului; necesitatea asigurării fondurilor pentru achiziționarea de echipamente electronice pentru elevii și cadrele didactice pentru a putea participa la activitățile de e-learning conform Legii educației naționale nr.1/2020, cu modificările și completările ulterioare; necesitatea alocării sumelor pentru plata drepturilor de asistență socială (în principal alocația de stat pentru copii, indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, drepturi acordate persoanelor cu handicap); necesitatea asigurării sumelor necesare pentru medicamente cu și fără contribuție personală, medicamente pentru boli cronice cu risc crescut utilizate în programele naționale cu scop curativ, precum și pentru spitale generale; necesitatea asigurării fondurilor pentru plăți salariale ale personalului din unitățile sanitare publice, acordarea stimulentului de risc, sporuri pentru condiții de pericol deosebite, ore suplimentare (D.S.P., servicii de ambulanță județene); necesitatea finanțării în regim de urgență a cheltuielilor de gestionare a situației epidemiologice cauzate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pe de o parte, precum și a măsurilor cu caracter excepțional, în domeniul social și economic, pentru diminuarea efectelor negative asupra economiei cauzate de măsurile adoptate pentru limitarea infectării cu coronavirusul SARS-CoV-2 în rândul populației; necesitatea acordării de sprijin sub forma garanțiilor de stat pentru asigurarea lichidității I.M.M.-urilor pe perioada în care se manifestă efectele coronavirusului SARS-CoV-2, astfel încât să se protejeze afacerile și sistemul economic, să se încurajeze solidaritatea mediului de afaceri, loialitatea contractuală

și disponibilitatea de adaptare a raporturilor de afaceri la provocările ridicate de această criză sanitară fără precedent în istoria modern; necesitatea alocării cu prioritate a resurselor publice limitate către finanțarea cheltuielilor neprevăzute pentru combaterea răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2; necesitatea gestionării eficiente a finanțelor publice pentru a servi interesul public pe termen lung.

Gestionarea eficientă a finanțelor publice pentru a servi interesul public pe termen lung, este unul dintre obiectivele Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010. Potrivit art.4 alin.(1) din Legea nr.69/2010 Guvernul României va derula politica fiscal-bugetară pe baza principiului responsabilității fiscale, având *„obligăția de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent și de a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung. Sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social”*. În viziunea Legii nr.69/2010, politica fiscal-bugetară trebuie să respecte și principiul stabilității, astfel încât să asigure predictibilitatea acesteia pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice, dar și principiul echității, ce are în vedere impactul financiar potențial asupra generațiilor viitoare, precum și impactul asupra dezvoltării economice pe termen mediu și lung.

Astfel, potrivit art.2 alin.(3) din O.U.G. nr.135/2020: *„(3) Bugetul de stat pe anul 2020 se majorează la venituri cu suma de 589,9 milioane lei, iar la cheltuieli se majorează cu suma de 31.144,5 milioane lei credite de angajament și cu suma de 25.296,1 milioane lei credite bugetare, iar deficitul se majorează cu suma de 24.706,2 milioane lei.”*

Subliniem faptul că anterior, prin O.U.G. nr.50/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, aprobată prin Legea nr.115/2020, la art.2 alin.(3) se prevedea că: *„Bugetul de stat pe anul 2020 se diminuează la venituri cu suma de 9.844,8 milioane lei, la cheltuieli se majorează cu suma de 17.396,8 milioane lei creditele de angajament și cu suma de 16.933,9 milioane lei creditele bugetare, iar deficitul se majorează cu suma de 26.778,7 milioane lei.”*

Potrivit expunerii de motive a O.U.G. nr.135/2020, urmare a rectificării din aprilie 2020 deficitul bugetului general consolidat, în sumă absolută a crescut de la 40,5 miliarde lei la 72,5 miliarde aceasta reprezentând 6,7% din PIB. De asemenea, Guvernul prezintă un tablou clar al execuției bugetare pe primele 6 luni ale anului 2020 precum și impactul schimbărilor preconizate asupra bugetului de stat pe anul 2020. Astfel, în urma rectificării prin O.U.G. nr.135/2020, deficitul bugetului general consolidat în sumă absolută crește de la 73,4 miliarde lei la 91,0 miliarde lei, reprezentând 8,6% din PIB.

De asemenea, potrivit expunerii de motive, aplicarea dispozițiilor art.86 din Legea nr.127/2019, respectiv art.38 alin.(4¹) din Legea nr.153/2017 ar presupune un necesar de finanțare din fonduri publice de 11,2 miliarde lei în anul 2020, respectiv 1,06% din PIB și 34,3 miliarde lei în anul 2021 (reprezentând 3,05% din PIB). În urma intervențiilor legislative cuprinse în art.42-art.43 din O.U.G. nr.135/2020, necesarul de finanțare se reduce la 11,2 miliarde lei la 3,6 miliarde lei în anul 2020.

Prin Legea de aprobare a O.U.G. nr.135/2020, Parlamentul, fără a opera intervenții legislative în cuprinsul art.2 din O.U.G. nr.135/2020, a operat majorări de cheltuieli pe diverse capitoare bugetare (pct.1 -pct.5) cât și abrogarea normelor prin care au fost modificate dispoziții din Legea nr.127/2019 și Legea nr.153/2017.

Potrivit art.137 alin.(1) din Constituție: *„Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”*. În

aplicarea dispozițiilor constituționale, art.1 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice stabilește „*principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar*”.

De altfel, Legea nr.500/2002, referitor la rolul Parlamentului în procesul de adoptare a legilor de rectificare bugetară, la art.17 alin.(3) prevede că „*În timpul dezbaterilor nu pot fi aprobate amendamente la legile bugetare anuale, care determina majorarea nivelului deficitului bugetar.*” și la alin.(3¹) prevede că „*Modificarea creditelor bugetare și/sau de angajament, ca urmare a amendamentelor propuse potrivit prevederilor alin. (2¹), se face numai prin redistribuiri de sume între subdiviziuni ale clasificăției bugetare.*”

În raport de acest cadru normativ cu prilejul adoptării oricărei legi, inclusiv a legilor privind rectificarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, parlamentarii sunt obligați să respecte cadrul constituțional, legal și regulamentar și să exercite cu bună-credință drepturile care decurg din mandatul reprezentativ.

Analizând fișa parcursului legislativ al legii criticate rezultă că Parlamentul nu a consultat Guvernul cu privire la impactul fiscal al intervențiilor legislative preconizate, cu precădere cele din cuprinsul art.I pct.8 și pct.9, dar și cele de la pct.1 la pct.5, din legea dedusă controlului de constituționalitate, contrar prevederilor art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție.

Spre exemplu, prin punctele 13 și 14 din Anexa A la Raportul comun asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare (L578/2020/PLx491/2020) al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului și al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților

Nr.XXII/508/17.09.2020 și Nr.4c-2/847/17.09.2020 au fost aprobate amendamentele prin care se abrogă art.42-art.43 din O.U.G. nr.135/2020. Aceste amendamente nu sunt motivate din perspectiva impactului financiar și a încadrării în ținta de deficit. Amendamentele cu numărul marginal 13 și 14 din Raportul comun sunt motivate astfel:

- cu privire la abrogarea art.42: „Menținerea valorii punctului de pensie, așa cum este prevăzut în lege, la valoarea de 1.775 lei, în scopul păstrării calendarului privind majorarea punctului de pensie până la intrarea în vigoare, în integralitate, a Legii privind sistemul public de pensii.”

- cu privire la abrogarea art.43: „Pentru majorarea salariilor de bază stabilite pentru personalul didactic de predare, personalul didactic auxiliar, personalul didactic de conducere și personalul de îndrumare și control din învățământ.”

Situația este similară și celorlalte puncte supuse controlului de neconstituționalitate, respectiv punctele 1,2,3,4,5 din legea de aprobare, toate fiind eliptice în privința respectării dispozițiilor legale privind indicarea sursei de finanțare cât și în privința solicitării informării, cerute de lege.

În situația în care intervențiile legislative preconizate de Parlament au un impact direct asupra bugetului de stat era necesar să existe o colaborare reală între Guvern (*care a justificat adoptarea măsurilor prin raportare la situația economică a României în contextul eforturilor conjugate pentru combaterea epidemiei de Covid-19*) și Parlament pentru a fi evitate adoptarea unor reglementări neconstituționale, exemplificate mai sus.

În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție, în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională a reținut că „în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”. Astfel, potrivit art. 111 al in. (1) teza întâi

din Constituție „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora”.

Așadar, stabilind modalitățile concrete de consultare a Guvernului, legiuitorul constituant a consacrat garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (Decizia nr.515/2004, Decizia nr.58/2020). De asemenea, instanța constituțională a mai statuat că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens (Decizia nr.1.056 /2007).

În cauza de față, comisiile celor două Camere ale Parlamentului au omis să solicite fișa financiară și informarea Guvernului.

Analizând conținutul stenogramei ședinței Plenului reunit al Parlamentului din data de 22.09.2020 rezultă că s-a învederat încălcarea dispozițiilor art.111 și art.138 din Constituție, solicitarea de retrimiteră a proiectului la comisie fiind respinsă prin vot (Pentru retrimiteră - 175; împotriva - 225; abțineri - 6; 11 nu și- au exprimat votul).

În jurisprudența sa, Curtea constituțională a reținut că art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocăției bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan

economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (Decizia nr.36/1996, Decizia nr.591/2020). Așadar, orice cheltuială trebuie să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Prin decizia nr.22/2016, Curtea Constituțională a reținut că, întrucât *„nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”*. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

Totodată, Curtea Constituțională a mai reținut că atunci când dispozițiile legale preconizate, ce generează impact financiar asupra bugetului de stat, sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară. Prin urmare, atunci când o inițiativă legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte atât punctul de vedere, cât și fișa financiară (Decizia nr.764/2016).

În ceea ce privește efectele omisiunii Parlamentului de a solicita fișa financiară, Curtea Constituțională a statuat că: „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”. (Decizia nr.22/2016, Decizia nr.593/2016)

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție, potrivit cărora statul are obligația să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, se traduc prin obligația constituțională a statului de a veghea la protejarea intereselor sus-menționate în vederea asigurării stabilității sale economice și financiare. În continuare, Curtea a statuat că drepturile fundamentale consacrate prin Constituție nu au o existență abstractă, ele exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. A nu lua în considerare prevederile art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție ar echivala cu convertirea unor drepturi esențialmente normative de natură constituțională în concepte filosofice abstracte. Prin urmare, drepturile fundamentale sunt influențate de principiile de bază care călăuzesc însăși existența statului, iar conținutul lor normativ ține cont de această situație (Decizia nr.1.533/2011, Decizia nr.271/2013).

Dacă rațiunea pe care O.U.G. nr.135/2020 s-a întemeiat a fost să ofere cadrul juridic necesar protejării intereselor naționale în activitatea economică și financiară, în concordanță cu exigența prevăzută de art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție, legea de aprobare nu îndeplinește condițiile constituționale. Astfel, instanța constituțională a reținut că: „Legiuitorul este abilitat din punct de vedere constituțional să redimensioneze bugetele alocate instituțiilor și autorităților publice

prin legea bugetului de stat *atunci când condițiile economice și financiare se înrăutățesc sau, din contră, se îmbunătățesc. Desigur, asemenea rectificări ale bugetului de stat sunt determinate în mod obiectiv de modificarea prognozelor cu privire la realizarea veniturilor și cheltuielilor la bugetul de stat. Astfel, Curtea constată că numai în aceste condiții Parlamentul are legitimitatea constituțională să modifice alocațiile bugetare prevăzute inițial prin legea privind bugetul de stat*" (Decizia nr.787/2009).

Apreciem că ar putea fi incidente considerentele din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016⁵: „Curtea reține că la momentul adoptării legii criticate, care intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării sale în Monitorul Oficial al României, prevederile sale vizează în mod direct veniturile și cheltuielile bugetare pe anul 2016. Mai exact, prin stabilirea unor cheltuieli care se realizează în mod direct din bugetul de stat, legea analizată majorează cheltuielile prevăzute în Legea bugetului de stat pe anul 2016 nr.339/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.941 din 19 decembrie 2015. Un atare aspect nu ar fi pus nicio problemă de constituționalitate în măsura în care cheltuielile realizate potrivit legii analizate ar fi fost cuprinsă în bugetul de stat pe anul 2016. Însă legea analizată a fost adoptată ulterior legii bugetului de stat, fără a se corela cu prevederile acesteia. Indicarea în cuprinsul legii analizate a faptului că „Cuantumul indemnizației pentru limită de vârstă se suportă din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice”, reprezintă doar o indicare formală a sursei de finanțare, dar care nu corespunde exigențelor textului constituțional de referință, pentru că nu este una reală. Întrucât potrivit jurisprudenței sale⁶ Curtea nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că

⁵ Paragrafele 58 și 59.

⁶ paragraful 56.

aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare. În acest sens, Curtea se referă la constituentul originar care „nu a avut ca rațiune edictarea art.138 alin.(5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea unui altare înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi constituționale; or, *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei, și nu în sensul neaplicării ei). Așadar, art.138 alin.(5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. De exemplu, în jurisprudența Consiliului Constituțional francez se precizează că nu ajunge să se arate numai formal sursa de finanțare a noilor cheltuieli bugetare, ci trebuie ca acoperirea acestora să fie reală (Decizia 99-419 DC din 9 noiembrie 1999)”.

În concluzie, în ceea ce privește legea supusă controlului de constituționalitate, considerăm că nu au fost îndeplinite condițiile legale și constituționale referitoare la solicitarea fișei financiare de către Camerele reunite ale Parlamentului în care au fost propuse și adoptate amendamente, astfel că la

adoptarea legii de aprobare s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, ceea ce contravine prevederilor art.138 alin.(5) din Constituție referitoare la stabilirea sursei de finanțare.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicităm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.135/2020 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare este neconstituțională.

Cu deosebită considerație,


PRIM-MINISTRU

LUDOVIC ORBAN