



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (nr.184 din 06.06.2018)

Direcția generală juridică a examinat, proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780/2001 și expune următoarele.

Aspecte cu caracter general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr.510 din 06.06.2018 conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit notei informative la proiectul de lege, proiectul de lege conține norme de modificare și completare a Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (în continuare Legea nr.181/2014), elaborate în scopul eliminării unor deficiențe identificate în procesul implementării legii vizate pe parcursul ultimilor ani.

3. Concomitent a fost înaintat spre examinare în Parlament proiectul de lege nr.185/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative care prevede aducerea în concordanță a legislației în vigoare cu prevederile Legii nr.181/2014, ținând cont de modificările și completările prevăzute în prezentul proiect de lege.

4. Atenționăm asupra faptului că procedura de examinare a proiectului de lege este guvernată de perioada tranzitorie de punere în aplicare a Legii cu privire la actele normative nr.100/2017 și abrogarea Legii nr.780/2001 începînd cu 12.07.2018. Astfel, la definitivarea proiectului de lege se va ține cont de prevederile Legii nr.100/2017.

5. Referitor la aspectele de ordin conceptual privind reglementarea procedurii de adoptare a bugetelor autorităților bugetare independente, constatăm insuficiența reglementărilor propuse. Soluțiile juridice propuse în proiect reflectă situația existentă, scopul acestora fiind de a legifera și simplifica practicile de aplicare, însă, fără asigurarea cadrului normativ cu proceduri și mecanisme clare de aplicare.

Examinarea normelor în cauză urmează a fi efectuată ținând cont de principiile generale ale legiferării prevăzute în art.4 din Legea nr.780/2001 și principiile bugetare stabilite de Legea nr.181/2014.

Obiecții de conținut tehnico-juridice și redacționale

6. Referitor la normele de completare a art.1, art.3, art.51 și art.53, atenționăm asupra necesității de reglementare mai concretă prin Legea nr.181/2014 a procedurii de elaborare, examinare și adoptare a bugetelor autorităților bugetare independente. Completarea legii cu noțiunea de autoritate publică independentă în scopul reglementării unei norme de derogare de la regula generală și completarea legii cu o normă de trimitere la actele legislative ce reglementează activitatea acestora nu sunt suficiente.

Astfel, proiectul de lege nu prevede o procedură clară de aprobare a bugetelor autorităților bugetare independente. Urmează a fi stabilite norme juridice comune de aplicare privind: termenul limită de aprobare a bugetelor respective, de prezentare spre avizare a acestora de către Guvern și de aprobare în Parlament, în conformitate cu calendarul bugetar; consecințele neprezentării în termen sau a prezentării neconforme (ca formă și conținut) a proiectului de buget și a informațiilor adiționale; precum și aplicabilitatea normelor Legii nr.181/2014 în cazul bugetului provizoriu.

7. La art.4 norma de completare cu alin.(4) nu se încadrează în structura și conținutul articolului. Art.4 face parte din Capitolul I "Dispoziții generale", iar norma propusă se atribuie la categoria normelor juridice ce stabilesc responsabilități, locul acestora fiind reglementat în Capitolul VII al Legii. Cu referire la necesitatea și conținutul normei respective, urmează a se verifica concordanța acesteia cu prevederile Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, pentru a exclude tălmăcirile diferite în raport cu lipsa unor reglementări concrete privind emiterea de către Curtea de Conturi a opiniei contrare sau refuzul emiterii acesteia în cazul situațiilor financiare. Iar, textul "poartă răspundere conform legislației în vigoare" se va substitui cu o normă de trimitere concretă, în scopul respectării principiilor generale ale legiferării stabilite la art.4 din Legea nr.780/2001, ținând cont de constatările Curții constituționale expuse prin Hotărârea nr.10/2016 (pct.39-43).

8. La art.35, din norma de completare cu alin.(3), din redacția propusă prima propoziție este de prisos și urmează a fi omisă. Totodată, considerăm că norma juridică prevede dispoziții de ordin material și procedural ce necesită a fi explicate și dezvoltate suplimentar în vederea determinării oportunității acestora, deoarece sensul atribuit normei în redacția propusă diferă de rezultatele scontate și permite tălmăcirii diferite și contradictorii în raport cu normele art.67 și art.80 din Legea nr.181/2014 ținând cont și de completările propuse prin prezentul proiect de lege.

9. La art.47, norma de completare a alin.(1) cu lit.b¹), propunem concretizarea acesteia prin stabilirea termenului de transmitere a bugetelor Guvernului.

10. La art.53:

la alin.(1¹) cuvântul "adoptate" se va substitui cu cuvântul "aprobate".

La alin.(3) lit.c) propunem completarea normei cu textul ”și bugetele autorităților bugetare independente”.

11. La art.57, norma de completare cu lit.c) urmează a fi concretizată în sensul referirii la bugetul de stat pe anul precedent.

12. La art.61, alin.(5) norma de completare cu textul ”, ca regulă,” nu este oportună, deoarece nu va modifica sensul normei juridice completate.

13. La art.62:

Norma de modificare a alin.(4) necesită a fi argumentată suplimentar în vederea determinării sensului și scopului propus.

Norma de modificare a alin.(7) nu este clară și urmează a fi argumentată și explicată suplimentar.

Alin.(7) al art.62 prevede că Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină *pot angaja bănci comerciale*, care activează pe teritoriul Republicii Moldova, *pentru efectuarea unor operațiuni ce țin de executarea de casă a bugetelor*.

Prin substituirea cuvintelor ”bănci comerciale” cu cuvintele ”prestatori de servicii de plată”, dreptul de efectuare a unor operațiuni ce țin de executarea de casă a bugetelor se va oferi *oricăror persoane juridice* care, potrivit Legii nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, au dreptul de a presta servicii de plată în monedă electronică, indiferent de faptul dacă aceștia sunt rezidenți sau nu. Ori, extinderea cercului de subiecți cărora le este aplicabilă norma, fără examinarea efectelor și scopului acesteia nu este oportună.

Considerăm necesară examinarea impactului normei juridice în redacția propusă asupra funcționării sistemului finanțelor publice ale statului, cu evaluarea tuturor factorilor de risc. Urmează a fi examinată concordanța normei în cauză cu prevederile Legii nr.114/2012, în vederea neadmiterii unor contradicții de reglementări.

De asemenea, nu este asigurată și urmează a fi examinată concordanța dintre norma alin.(7) și norma alin.(8) al art.62.

14. La art.67, alin.(1¹) prevede că autoritățile vor putea efectua *plăți curente* doar după stingerea *datoriilor* cu termen de achitare expirat.

Fără a diminua importanța și necesitatea unor reglementări suplimentare întru disciplinarea și respectarea regulilor bugetare, atenționăm asupra imperfecțiunii normei propuse.

Cu referire la noțiunea de ”plăți curente” utilizată în sensul legii supuse modificării, atenționăm că, legislația în vigoare utilizează noțiunile de ”cheltuieli curente” și de ”plăți curente”, fără a le defini în sensul avut în vedere de autori. Iar, Legea insolvenței nr.149/2012 definește noțiunea de ”obligații de plată curente” drept – impozite, taxe și alte obligații de plată, credite și dobânzi aferente, majorări de întârziere (penalități), calculate din momentul intentării procesului de insolvență. Astfel, se impune necesitatea definirii în sensul legii supuse modificării a noțiunii respective, aceasta fiind legea de bază în domeniu.

Totodată, cu referire la noțiunea de ”datorie”, în redacția propusă aceasta are un caracter general și urmează a fi concretizată.

De asemenea, considerăm că norma în cauză a-priori riscă să nu fie aplicată, fiind urmată de adoptarea unor norme juridice de derogare în fiecare caz constat,

reieșind din necesitățile vitale ale subiecților beneficiari de anumite drepturi garantate de constituție, și care urmează a fi asigurate indiferent de situațiile și interesele economice a unei unități concret determinate sau ale statului.

Norma juridică în cauză poate aduce atingere prevederilor art.54 din Constituție care stabilește în mod expres că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Prevederile menționate nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24. Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

15. La art.80:

Normele de modificare propuse alin.(5) și alin.(9) urmează a fi coordonată cu art.67 și art.69 din Legea nr.181/2014, dar și cu prevederile Legii cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr.419/2006 (a se vedea art.46, art.50), pentru a se asigura concordanța și înțelegerea corectă a procedurilor ce urmează a fi aplicate.

Norma alin.(9) are un conținut complex, conține reglementări materiale, procedurale și de sancționare ce necesită a fi precizate.

Aceasta urmează a fi coordonată cu art.69 care reglementează procedura și termenii de blocare a alocațiilor bugetare. În redacția propusă, normele în cauză comportă riscul apariției de reglementări concurente și contradictorii.

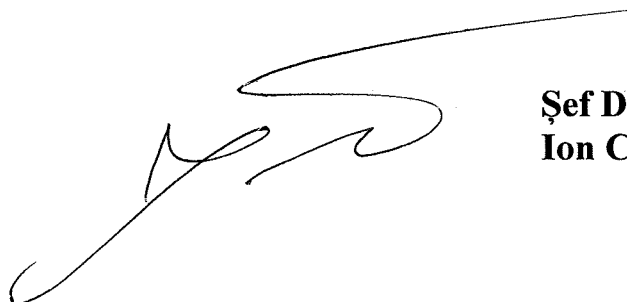
De asemenea, normele alin.(9) urmează a fi examinate prin raportare la norma de completare propusă la art.35 din proiect. Ori, în cazul aplicării, normele menționate pot avea ca efect acumularea datoriilor la plata drepturilor salariale, la plata serviciilor de utilitate publică (ex.: agent termic, consum energie electrică, apă, etc.) cu ulterioara sistare a acestora în perioada rece a anului, pot afecta drepturile beneficiarilor finali, cetățenii care vor suporta consecințele gestionării incorecte a finanțelor publice de către persoanele cu funcții de răspundere.

În partea ce ține de respectarea termenului de prezentare a rapoartelor și altor documente și informații solicitate de Ministerul finanțelor privind utilizarea mijloacelor alocate, urmează a se prevedea o normă de trimitere la articolul din actul legislativ concret ce reglementează această obligație a subiectului raportării, în scop de rigoare juridică.

Se va ține cont de Hotărîrea Curții Constituționale nr.10/2017 prin care Curtea Constituțională a subliniat că legislația bugetar-fiscală trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii. Curtea a reiterat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să

decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

Proiectul de lege poate fi înaintat spre examinare în Parlament, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz. Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă
Tel.: 820-579