



24 octombrie 2013

Dj-8 nr. 480

A V I Z

**la proiectul pentru modificarea și completarea Legii nr.419-XVI din
22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică,
garanțiile de stat și recreditarea de stat**

(nr.348 din 13.08.2013)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996 și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 și expune următoarele.

I. Observații generale:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, aprobat prin Hotărîrea nr.587 din 12.08.2013, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit Notei informative scopul proiectului de lege este îmbunătățirea cadrului normativ aferent managementului datoriei de stat, garanțiilor de stat și recreditării de stat, prin aducerea în concordanță a acestuia cu cerințele internaționale, precum și în contextul recomandărilor misiunilor Băncii Mondiale și experților Uniunii Europene.

2. În vederea respectării prevederilor alin.(6) al art.47 din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001, care stabilesc expres că proiectul de act legislativ se depune spre dezbateră împreună cu expertizele juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen întru asigurarea concordanței proiectului cu legislația în vigoare și compatibilitatea cu legislația comunitară. Aceste expertize pot determina necesitatea adoptării proiectului de lege, evidențiind aspectele pozitive și negative ale acestuia privind asigurarea reformelor, relevanța avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economico-financiare și prognozarea consecințelor economico-financiare negative ale proiectului, nepermițînd apariția unor reglementări confuze și tălmăciri diferite în implementarea lor.

3. În lipsa expertizelor menționate în pct.2 al prezentului aviz, precum și a informațiilor necesare privind riscurile, avantajele și dezavantajele proiectului de lege, analizei efectelor reale de aplicare ale acestuia, considerăm necesar examinarea proiectului prin prisma prevederilor art.126 alin.(2) lit.c) din Constituție care garantează protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

4. De asemenea, relevăm că, potrivit art.37 și art.38 din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21.07.1995, *Banca Națională*, care acționează ca bancher și agent fiscal al statului și al organelor acestuia, *este datorare să ofere Guvernului consultații în problemele monetare și financiare importante ce țin de competența sa*, iar, *Guvernul, anual, se consultă cu Banca Națională referitor la obiectivele sale în domeniul împrumuturilor interne și externe sectorului public pentru următorul an financiar*, inclusiv la sumele și condițiile la care aceste împrumuturi vor fi contractate. Împrumuturile statului și organelor lui trebuie raportate Băncii Naționale în modul stabilit de bancă. La fel, atenționăm că, se propune introducerea unui articol nou, art.18², care delegă Banca Națională a Moldovei sau altă instituție, în bază de acord cu Ministerul Finanțelor, să exercite *funcția de agent fiscal al statului în organizarea plasării și deservirii valorilor mobiliare de stat pe piața internă*. Din cele relatate, constatăm că lipsește informația referitoare la consultarea Băncii Naționale a Moldovei în vederea modificării și completării Legii nr.419/2006.

5. În Parlament se află la examinare proiectul de lege nr.2345/2011 și proiectul de lege nr.4/2013, care necesită a fi coordonate.

II. În vederea respectării procedurilor tehnicii legislative, la proiectul supus avizării menționăm următoarele:

La pct.2 din proiect:

- Noțiunea "*datoria sectorului public*", urmează a se preciza necesitatea utilizării noțiunii respective, ținându-se cont de terminologia utilizării în legislația în vigoare;

- Noțiunea "*alocarea de Drepturi Speciale de Tragere*", necesită a fi expusă în următoare redacție: "*datorie purtătoare de dobândă pentru tranșele de împrumuturi externe contractate de la Fondul Monetar Internațional pentru completarea activelor de rezervă a statului*";

- la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de proiectul de lege privind finanțele publice și responsabilității bugetar fiscale nr.2354 din 27.10.2011 (adoptat în II lectură la 12.07.2013). Astfel, în textul proiectului de lege respectiv se utilizează noțiunea de "*datorie publică*". Proiectele de legi vizate urmează a fi coordonate între ele, autor fiind Guvernul;

- despre completarea art.2 din lege cu noțiunea de "*instrument al datoriei*", relevăm că această noțiune urmează să includă și tipurile de instrumente generatoare de datorie în sectorul public. Această necesitate intervine cu scopul ca noțiunea în

cauză să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat și pentru a fi în concordanță cu pct.7 din proiect.

La pct.3 din proiect:

Se propune completarea art.3 din lege cu alin.(3¹), care îi va acorda. *Prim-ministrului Republicii Moldova atribuția de a exercita orice acte referitoare la contractarea împrumuturilor de stat externe fără împuterniciri exprese în acest sens.* Atenționăm că, includerea acestei norme în Legea nr.419/2006 este de prisos, din motiv că potrivit art.10 din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr.595-XIV din 24.09.1999, *Președintele Republicii Moldova, Prim-ministrul Republicii Moldova și ministrul afacerilor externe și integrării europene al Republicii Moldova pot exercita orice acte referitoare la încheierea tratatelor internaționale fără prezentarea deplinelor puteri.* Astfel, contractele de împrumut de stat extern implică angajamente financiare și cad sub incidența tratatelor internaționale care sînt semnate la nivel de Guvern, dar care, conform art.11 alin.(1) lit.b) din Legea nr.595/1999, necesită a fi prezentate Parlamentului spre examinare pentru a se decide asupra ratificării, acceptării, aprobării sau aderării Republicii Moldova la ele.

În acest sens, relatăm că, în virtutea funcțiilor stabilite de legislație, doar Parlamentul exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine, ș.a.. precum și aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine, iar Guvernul, la rîndul său, asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb sau politica protecționistă, pornind de la interesele naționale și asigură, în limitele competenței sale, transpunerea în viață a politicii unice a statului în domeniul finanțelor, creditelor și circulației monetare (art.13 alin.(1) din Legea nr.64/1990).

Cît privește documentele de politici, normele constituționale ale art.66 au fost transpuse în Legea nr.780/2001, care stabilește în mod expres că concepțiile și strategiile pe direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului se elaborează de Guvern și se transmit Parlamentului spre aprobare.

Sintagma "*poate exercita orice acte*" conține elemente de coruptibilitate, deoarece are caracter permisiv și nu este clar care sunt actele ce rezultă din "virtutea funcțiilor stabilite de legislație", acestea urmînd a fi descrise concret.

Noțiunea de *împrumut de stat* include în sine relația contractuală prin care creditorul transmite în proprietatea statului mijloace, cu condiția rambursării acestora de către stat la expirarea termenului pentru care au fost acordate. Astfel, luarea de împrumuturi de stat implică un angajament financiar contractat de la instituțiile financiare internaționale, în numele Republicii Moldova, de către Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, care, automat, cade sub incidența art.11 alin.(1) din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr. 595-XIV din 24.09.1999, și prin urmare, atît acest alineat cît și alin.(2) al art.3 din Legea nr.419/2006 stabilește expres că contractele de împrumut de stat externe și hotărîrile

de acordare a garanțiilor de stat se aprobă de Parlament. Potrivit Programului "Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2013-2015)" aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.221/2013, în perioada anilor 2013-2015 se estimează că Guvernul va beneficia de intrări din împrumuturi externe în sumă totală de circa 5554,2 mil. lei (440,9 mil. dolari SUA), din care pentru suport bugetar vor fi îndreptate circa 19,1% din intrările de împrumuturi de stat externe, iar pentru finanțarea proiectelor – 80,9%.

În concluzie, întru evitarea unor tălmăciri eronate a normei în cauză, considerăm inoportună completarea art.3 din lege cu alin.(3¹).

La pct.4 din proiect:

- nu este clară propunerea excluderii textului ce ține de atribuția Ministerului Finanțelor de a stabili obiectivele de împrumut în funcție de capacitatea de deservire a datoriei de stat;

- alin.(1) al art.4 din lege se va completa cu *lit.q*) și nu cu *lit.r*). Norma urmează a fi completată cu cuvintele "*care va fi actualizat anual în baza noilor tendințe macroeconomice, dar și a necesităților de finanțare*".

La pct.5 din proiect, art.4¹ alin.(2) sintagma "*nivel optim de risc*", iar la alin.(3) lit.b) "*menținerea costurilor datoriei de stat pe termen mediu și lung la nivel acceptabil*" necesită a fi explicate și concretizate, deoarece permit tălmăciri în sens larg.

Norma alin.(3) lit.c) necesită a fi coordonată cu prevederile art.2 din Legea nr.199/1998.

La pct.6, art.5 alin.(3) sintagma "*cazuri argumentate*" urmează a fi dezvoltată și concretizată.

La pct.9 din proiect, menționăm că, propunerea dată nu poate fi acceptată, din motiv că, odată ce deservirea datoriei de stat, avînd prioritate față de alte obligații pecuniare, se va efectua din contul bugetului de stat, în termenele și condițiile angajamentelor asumate, reiese că aceste sume urmează a fi stabilite concret și fix în Legea bugetară anuală. Această necesitate este determinată de prevederile art.9 și art.10 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996, precum și a Titlului VII din legea menționată. Astfel, cuvintele "*indiferent de suma aprobată în buget pentru acest scop*" urmează a fi substituite cu cuvintele "*și sumei aprobate în legea bugetară anuală pentru acest scop*". Obiecția este valabilă și **pct.8 din proiect**, și respectiv, art.6 din Lege urmează a se completa în final, cu informația referitoare la *reflectarea majorării limitei datoriei de stat interne în modificările ulterioare ale legii bugetului de stat pe anul respectiv*.

La pct.10 din proiect nu este clară stabilirea termenelor de **70 de zile** și **90 de zile** pentru prezentarea rapoartelor trimestriale și anuale privind situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat de către Ministerul Finanțelor Guvernului și Parlamentului. Considerăm că aceste termene necesită a fi micșorate, stabilindu-se termene mai rezonabile de exemplu, 45 și respectiv 60 de zile.

La pct.11 din proiect, se propune substituirea alin.(1) din art.10 Legea nr.419/2006 cu un nou alineat care, în esență, se conține în art.55 alin.(6) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996. Potrivit alin.(3) al art.18 din Legea nr.780/2001, prevederea în cauză nu poate fi reprodusă. ci se va face trimitere la ea. La fel, e necesar a se indica organele abilitate să suspende sau să stopeze debursările mijloacelor destinate recreditării către beneficiarii care încalcă obligațiile ce decurg din contractele de recreditare. utilizează aceste mijloace contrar destinației sau există circumstanțe care, în mod vădit, pot duce la incapacitatea de plată a beneficiarului sau să se facă trimitere la Capitolul V din lege (art.24¹ și art.25). Totodată, este necesar a se ține cont de prevederile proiectului de lege nr.2354 din 27.10.2011 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar fiscală, care urmează a fi propusă spre examinare în Parlament în lectură finală.

Cu referire la **pct.17 din proiect,** atenționăm că potrivit art.40 din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21.07.1995, doar Banca Națională poate exercita funcția de agent fiscal al statului în organizarea plasării și deservirii valorilor mobiliare de stat pe piața internă. Astfel, cuvintele "*sau altă instituție*" urmează a fi excluse.

La pct.22 din proiect, în alin.(5) al art.24 este necesar a se denumi regulamentele privind modalitatea de selectare a instituțiilor financiare care participă la recreditarea de stat cu indicarea organului emitent și a numărului actului (de ex. Hotărârea de Guvern nr.1136/2007).

La pct.23 din proiect, articolul nou introdus **art.24¹** *Monitorizarea și controlul mijloacelor recreditate* urmează a se completa cu un alineat nou, alin.(3), care să prevadă norme referitoare la controlul mijloacelor recreditate și cazurile de suspendare sau stopare a debursărilor mijloacelor destinate recreditării.

Iar cuvintele "*și/sau subdiviziunile special create pentru scopuri de recreditare*" urmează a fi omise, deoarece complică nejustificat textul normelor. În cadrul Ministerului Finanțelor pot fi create diferite subdiviziuni, însă activitatea acestora este reglementată de alte acte normative și nu ține de prezentul proiect de lege.

La pct.24 din proiect, se propune substituirea cuvintelor "*utilizarea eficientă a mijloacelor destinate recreditării*" cu cuvintele "*alocarea mijloacelor respective conform destinației stabilite*", ceea ce este inadmisibil, deoarece este logic ca organul ierarhic superior (Ministerul Finanțelor și/sau subdiviziunile special create pentru scopuri de recreditare) să aloce mijloacele respective conform destinației stabilite, dar și să efectueze controlul asupra utilizării eficiente a mijloacelor recreditării, mai ales că articolul de mai sus - art. 24¹ stabilește prevederi de monitorizare și control a mijloacelor recreditate. Astfel, sugerăm ca după cuvintele "*acestea sînt responsabile de*" să se introducă textul "*alocarea mijloacelor respective conform destinației stabilite, precum și de*".

La pct.29 din proiect, se propune completarea alin.(2) din art.34 Legea nr.419/2006 cu o normă care stabilește că, Ministerul Finanțelor va fi împuternicit să

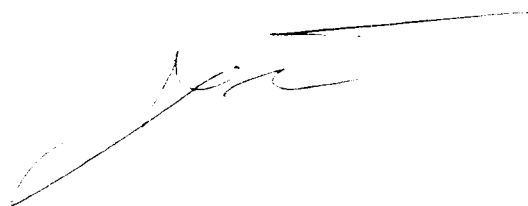
obțină și alte garanții suplimentare a terțelor persoane pentru debitorul garantat în cazul recuperării mijloacelor folosite pentru executarea obligațiilor debitorului garantat. În cazul acceptării normei în cauză este necesar a se prezenta lista potențialilor persoane-terțe care ar putea da aceste garanții suplimentare, pentru a nu apărea situații de incertitudine.

În alin.(1) al art.37 cuvântul "datorie" urmează a fi substituit cu cuvântul "împrumuturi", iar cuvintele "legislației cu privire la finanțele publice locale" se vor substitui cu cuvintele "Legii privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003". Obiecția este valabilă și pentru denumirea articolului 37¹ și alin.(1) din lege (pct.32).

La pct.31 din proiect, în alin.(2) din art.37 se prevede că *autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale pot contracta împrumuturi externe doar de la instituțiile financiare internaționale*. Aceasta normă nu poate fi acceptată, deoarece este în contradicție cu art.13 și art.14 din Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003. Potrivit prevederilor legale autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, au dreptul să contracteze împrumuturi pe termen scurt și pe termen lung pentru cheltuieli de capital de la instituțiile financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare, precum și împrumuturi pentru cheltuieli curente, cu scadență în același an bugetar.

Cu referire la completarea Legii nr.419/2006 cu **art.37¹-37⁶**, considerăm că prevederile în cauză nu completează cadrul legal cu norme noi, ci se dublează cu unele prevederi din Legea nr.397/2003 cum ar fi: art.13, art.14, art. 15, art.16. Potrivit alin.(3) al art. 18 din Legea nr.780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele. Prin urmare, sugerăm comasarea acestor norme în 1-2 articole cu indicarea trimiterilor la articolele respective din Legea nr.397/2003.

Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege, considerăm că, acesta necesită a fi revăzut prin prisma obiecțiilor invocate, iar determinarea oportunității adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție
Ion Creangă**