



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-4521

Chișinău

06 iunie 2018

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.73 și art.74 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, se prezintă spre examinare, *în mod prioritar*, proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.510 din 6 iunie 2018.

Responsabil de prezentarea în Parlament a proiectului de lege este Ministerul Finanțelor.

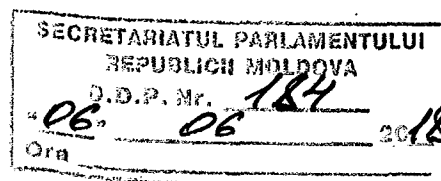
Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea proiectului de lege (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Proiectul de lege (în limba română – 3 file și în limba rusă – 3 file);
3. Nota informativă la proiectul de lege (5 file);
4. Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție (5 file);
5. Avizul Ministerului Justiției (3 file).

Prim-ministru

PAVEL FILIP

Ex.: Ina Railean
Tel.: 250 203



Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr.510

din 6 iunie 2018

Chișinău

**Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru
modificarea și completarea Legii finanțelor publice
și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014**

În temeiul art.37 din Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.252, art.412), Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului spre examinare proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

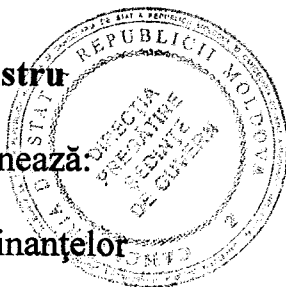
Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Octavian Armașu

Ministrul justiției

Victoria Iftodi



PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**LEGE****pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice și
responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014**

Parlament adoptă prezenta lege organică.

Art. I. – Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr.223-230, art.519), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 1 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

„(3) Prevederile alineatului (2) din prezentul articol în partea ce se referă la aprobarea bugetelor nu se aplică pentru autoritățile bugetare independente.”

2. La articolul 3, după noțiunea „*autoritate/instituție bugetară*” se completează cu noțiunea „*autoritate bugetară independentă*” cu următorul cuprins:

„*autoritate bugetară independentă* – autoritate publică al cărei buget, în condițiile legii care reglementează activitatea acesteia, se aprobă de către Parlament separat și ulterior se include în bugetul de stat;”

3. Articolul 4 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) În cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare sau în cazul refuzului auditorului public extern de a emite opinia asupra situației financiare, conducătorul autorității/instituției bugetare/autorității bugetare independente poartă răspundere conform legislației în vigoare.”

4. La articolul 18 litera b), cuvintele „*legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și*” se exclud.

5. La articolul 19 litera d), cuvintele „*și prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu*” se exclud.

6. La articolul 20 alineatul (1) litera c), cuvintele „*și proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu*” se exclud.

7. La articolul 21 alineatul (1) litera j), cuvintele „*monitorizează activitatea*” se substituie cu cuvintele „*asigură supravegherea activității și eficiența utilizării patrimoniului*”

8. Articolul 35 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

„(3) Transferurile cu destinație specială utilizate contrar destinației se virează pînă la finele anului bugetar, în mărimea sumei respective, la bugetul de stat. În cazul în care suma transferurilor utilizate contrar destinației, constatată în urma controalelor efectuate de către organele abilitate, nu este virată la bugetul

de stat, aceasta se restabilește în mod incontestabil prin intermediul relațiilor interbugetare.”

9. Articolul 47 alineatul (1):

la litera a), cuvintele „proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și” se exclud;

la litera b), cuvintele „legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și” se exclud;

se completează cu litera b¹) cu următorul cuprins:

„b¹) Parlamentul transmite Guvernului bugetele autorităților bugetare independente aprobate pentru includerea în bugetul de stat pentru anul bugetar următor.”;

la litera c), cuvântul „august” se substituie cu cuvântul „septembrie”.

10. Articolul 48 alineatul (7) va avea următorul cuprins:

„(7) Cadrul de cheltuieli cuprinde limitele sectoriale de cheltuieli ale bugetului public național și pe componentele acestuia, inclusiv transferurile interbugetare.”

11. Articolul 49 se abrogă.

12. Articolul 51 se completează cu alineatul (2¹) cu următorul cuprins:

„(2¹) Bugetul autorității bugetare independente se aprobă în condițiile legii care reglementează activitatea acesteia.”

13. Articolul 53 se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:

„(1¹) Bugetul de stat include bugetele autorităților bugetare independente adoptate de către Parlament.”

14. Articolul 55 alineatul (5), după cuvântul „respectiv” se introduc cuvintele „sau a legii privind modificarea acesteia”, iar după cuvântul „aprobate” se introduc cuvintele „, după caz, modificate”.

15. La articolul 57, alineatul (2) se completează cu litera c) cu următorul cuprins:

„c) volumul transferurilor urmează a fi aprobate la nivelul celor prevăzute în bugetul de stat;”.

16. La articolul 61, alineatul (5) după cuvântul „adoptă” se completează cu textul „, ca regulă,”.

17. Articolul 62:

la alineatul (2), după cuvintele „de la” se introduce cuvântul „/la”;

la alineatul (4), cuvintele „în conturile bugetelor componente ale bugetului public național,” se exclud;

la alineatul (7), cuvintele „bănci comerciale” se substituie cu cuvintele „prestatori de servicii de plată”.

18. La articolul 66, alineatul (2) se completează în final cu textul „, luând în considerare datoriile înregistrate la finele anului precedent.”.

19. Articolul 67 se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:

„(1¹) Autoritățile/instituțiile bugetare vor putea efectua plăți curente doar după stingerea datoriilor cu termen de achitare expirat.”

20. Articolul 68 alineatul (4¹), după cuvântul „zile” se introduce cuvântul „lucrătoare”.

21. Articolul 70:

la alineatul (1), cuvântul „bugetare” se exclude;

alineatul (3) va avea următorul cuprins:

„(3) În cazul instituțiilor bugetare amplasate peste hotarele țării, soldurile mijloacelor bănești înregistrate în conturile acestora la data încheierii anului bugetar, se utilizează în anul bugetar următor în contul finanțării de la buget a alocațiilor aprobate.”

22. La articolul 73 alineatul (4) litera b), textul „ , precum și explicații privind eventuale abateri de la limitele macrobugetare pe termen mediu” se exclude.

23. Articolul 80:

la alineatul (1), cuvintele „trezoreriilor teritoriale” se substituie cu cuvintele „trezoreriilor regionale”;

la alineatul (5), textul „suma principală a împrumutului, dobânda și alte plăți, penalitatea” se substituie cu textul „penalitatea, dobânda și alte plăți, suma principală a împrumutului”;

se completează cu alineatul (9) cu următorul cuprins:

„(9) Pentru autoritățile/instituțiile bugetare și alți beneficiari de mijloace bugetare care nu au prezentat la timp rapoartele privind utilizarea mijloacelor alocate, nu au înlăturat în termenele stabilite încălcările și neajunsurile depistate, precum și nu au prezentat alte rapoarte/ documente/ informații solicitate, Ministerul Finanțelor suspendă temporar finanțarea de la bugetul de stat a autorităților/ instituțiilor respective.”

Art. II. – Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi:

a) va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege;

b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

Președintele Parlamentului

Notă informativă
la proiectul de lege pentru modificarea și completarea
Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 este elaborat în scopul eliminării unor deficiențe identificate în procesul implementării legii vizate pe parcursul ultimilor ani.

Legea nr.181/2014 stabilește că actele legislative ce reglementează domenii specifice și/sau activitatea unor autorități/instituții bugetare, nu vor cuprinde prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri aferente procesului bugetar, acestea fiind obiectul exclusiv al prezentei legi.

Totodată, Constituția Republicii Moldova prevede că bugetele Parlamentului, Aparatului Președintelui, instanțelor judecătorești se aprobă de Parlament și se includ în proiectul bugetului de stat. În scopul asigurării independenței financiare, în baza recomandărilor instituțiilor internaționale, prin legile care reglementează activitatea Curții Constituționale, Consiliul Superior al Magistraturii, Comisiei Electorale Centrale, Centrului Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate, Consiliului Concurenței, Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Oficiului Avocatului Poporului, Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, a fost stabilit modul aprobării bugetelor acestora similar autorităților indicate în Constituție. Autoritățile enumerate în ambele cazuri sînt autorități independente finanțate de la bugetul de stat și nu pot cădea sub incidența Legii nr.181/2014, care limitează independența autorităților vizate.

În scopul conformării la prevederile Constituției, asigurării independenței financiare autorităților menționate, precum și implementării recomandărilor Curții de Conturi stipulate în art.3 din Hotărîrea Parlamentului nr.234/2017, se propune de completat art.3 cu noțiunea „*autoritate bugetară independentă*”, limitîndu-se răsfrîngerea prevederilor art.1 alin.(2) în partea ce se referă la aprobarea bugetelor asupra acestor autorități. Concomitent se propune stabilirea regulilor unice în domeniul aprobării bugetului autorităților bugetare independente prin completarea art.47 alin.(1) cu lit.b¹), art.51 cu alin.(2¹), art.53 cu alin.(1¹).

Totodată, în contextul recomandărilor Curții de Conturi stipulate în art.3 din Hotărîrea Parlamentului nr.234/2017, se propune de completat art.4 din Legea

nr.181/2014 cu alin.(4) cu prevederea referitor la răspunderea conducătorului autorității/instituției bugetare/autorității bugetare independente în cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare sau în cazul refuzului auditorului public extern de a emite opinie asupra situației financiare

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (art.18, art.47 și art.49) prevede că începând cu ciclul bugetar pe anii 2017-2019, Parlamentul aprobă limitele macrobugetare pe termen mediu întru sporirea rolului CBTM în procesul bugetar, ca instrument de fundamentare a proiectelor bugetelor anuale, și asigurarea disciplinei bugetare generale și stabilității bugetului pe termen mediu.

Deși, raționamentul includerii acestor articole în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale a fost exemplul unor țări europene (România, Austria) unde țintele bugetar-fiscale sunt aprobate prin lege, acestea de fapt reprezintă mai degrabă niște excepții în practica bugetară europeană, decât o regulă. Bunele practici de transparență fiscală (*Cele mai bune practici pentru transparență bugetară, OCDE, 2002; Manualul FMI privind transparența fiscală elaborat în 2007; Ghidul "Open Budget Survey" (sondajul bugetului deschis) de către Parteneriatul Bugetar Internațional în 2016; și Cadrul RFCP (PEFA) privind evaluarea gestionării finanțelor publice, revizuit în 2016.*) nu conțin prevederi referitor la aprobarea prin lege a țintelor macrofiscale. De asemenea e de menționat, că prevederile art.49 nu reprezintă un element de regula bugetar-fiscală, dar în fond, acționează ca un element de constrângere rigid care nu ține cont de evoluțiile macroeconomice curente, cât și de reformele structurale în desfășurare. Pe când prevederile art.15 din Legea nr.181/2014, care stabilește regulile politicii bugetar-fiscale, urmăresc sustenabilitatea bugetului prin limitarea deficitului bugetar.

Reieșind din cele menționate, dar și din faptul că nu există dovezi care să sugereze că disciplina fiscală este îmbunătățită în cazul în care limitele bugetar-fiscale sunt adoptate prin lege, așa cum demonstrează și cazul României¹, legiferarea limitelor macrobugetare pe termen mediu ar putea avea loc în economiile bine dezvoltate, cu funcționare robustă.

Pentru Republica Moldova se consideră prematur, dat fiind multitudinea de reforme structurale în sectorul public care au fost/ sau urmează a fi inițiate.

Mai mult ca atât, în caz de apariție a acestor reforme structurale, prevederile actuale ale legii impun Parlamentului adoptarea unor parametri bugetari pe termen mediu, pe care tot Parlamentul urmează să le respecte în ciclul bugetar ulterior, limitându-l în utilizarea surselor financiare suplimentare.

¹ Dumitrescu B. A.; Cadrul fiscal din România – Eficiența regulilor fiscale

Reieșind din cele expuse mai sus se propune abrogarea articolului 49 cu modificările conexe la art.18-20, art.47 și art.73.

Conform legii, Guvernul, pînă la 15 august, prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs. Raportul dat implică o analiză amplă și complexă a executării bugetului și a factorilor de risc, care ar putea afecta executarea bugetului anual. Experiența denotă, că termenul stabilit în lege nu este suficient pentru a întocmirea calitativă a acestui raport. În acest context, se propune extinderea termenului de prezentare Parlamentului a raportului pînă la 15 septembrie, modificîndu-se art.47 alin.(1) lit.c).

E de menționat că modificarea în cauză este și în concordanță cu Codul FMI privind transparența fiscală și cu normele Metodologiei privind sondajul bugetelor deschise, care prevăd limita de trei luni după perioada gestionară.

Legea vizată stabilește, că în termen de 30 de zile de la data publicării legii bugetului de stat pe anul respectiv, autoritățile administrației publice locale de toate nivelurile aduc bugetele aprobate corespunzătoare în concordanță cu prevederile legii menționate. Aceasta nu se referă la modificarea legii bugetului de stat pe parcursul anului, care afectează relațiile interbugetare. Întru eliminarea acestei lacune, se propune introducerea obligativității aducerii în concordanță de către autoritățile administrației publice locale a bugetelor sale cu modificările operate la legea bugetului de stat pe parcursul anului bugetar, care afectează relațiile interbugetare. Modificarea respectivă urmează a fi efectuată la art.55 alin.(5).

Articolul 57 prevede principiile de bază ale formării și executării bugetului provizoriu. Totodată, legea nu reglementează expres volumul transferurilor de la alte bugete care urmează să fie inclus în bugetele provizorii ale beneficiarilor de aceste transfere. În realitate, sînt cazuri cînd în bugetele provizorii sînt stabilite transferurile de la alte bugete în alte volume, decît cele prevăzute pentru alocare de la aceste bugete. Pentru excluderea pe viitor a acestor situații, se propune completarea art. 57 alin.(2) cu lit.c). cu prevederea, că volumul transferurilor în bugetul provizoriu urmează a fi aprobat la nivelul celui prevăzut în bugetul de la care se efectuează aceste transferuri, adică bugetul de stat.

Conform legii, asumarea angajamentelor de către autoritățile/instituțiile bugetare se permite doar în scopurile și în limitele alocațiilor bugetare, iar datoriile autorităților/instituțiilor bugetare din anii precedenți se achită de către acestea din contul și în limita bugetelor autorităților/instituțiilor respective aprobate pe anul bugetar curent. Cu toate acestea, legea nu reglementează necesitatea luării în

considerare a datoriilor la asumarea angajamentelor noi și nici prioritatea achitării datoriilor cu termen de achitare expirat, inclusiv la plățile curente, ceea ce creează premise pentru acumularea datoriilor. Aceste lacune vor fi eliminate prin completările propuse la art.66 alin.(2) și la art.67, potrivit cărora la asumarea angajamentelor de către autoritățile/instituțiile bugetare, acestea vor trebui să țină cont de datoriile înregistrate la finele anului precedent, precum și faptul, că acestea nu vor putea efectua plăți curente pînă la stingerea datoriilor cu termen de achitare expirat. Modificarea are drept scop evitarea acumulării datoriilor de către autoritățile/instituțiile bugetare, precum și responsabilizarea conducătorului autorităților/instituțiilor bugetare în efectuarea eficientă și eficace a cheltuielilor, întru neadmiterea de arierate în procesul de executare a bugetului. De asemenea, astfel se va asigura îmbunătățirea indicatorului evaluat în cadrul Memorandumului încheiat cu Fondul Monetar Internațional. E de menționat că datoriile cu termen de achitare expirat (arierate) constituie un indicator evaluat în cadrul Cheltuielilor publice și responsabilității financiare (PEFA).

Legea în vigoare reglementează succesiunea stingerii datoriilor expirate aferente împrumuturilor acordate și/sau recreditate de Ministerul Finanțelor, precum și a împrumuturilor achitate din contul bugetului de stat conform garanției de stat, și anume: suma principală a împrumutului, dobînda și alte plăți, penalitatea.

În aceste condiții, în cazul recreditării împrumuturilor, precum și emiterii garanțiilor de stat, bugetul de stat este expus unor riscuri de credit semnificative. E de menționat că la situația din 31.12.2017, datoria cu termen de achitare expirat la împrumuturile recreditate prin intermediul Ministerului Finanțelor a constituit suma de cca 306,9 mil. lei, dintre care partea majoră (56,0%) constituie penalitatea, dobînda și alte plăți de deservire. Astfel, sporește riscul de neîncasare a acestor mijloace financiare, precum și ratarea veniturilor viitoare, dat fiind faptul, că în cazul achitării prioritare a sumei de bază, aceasta nu va putea genera dobînzi în viitor, menținînd totodată arierate la plăți de deservire a împrumutului.

În scopul îmbunătățirii atît a disciplinei fiscale, cît și a managementului riscurilor bugetar-fiscale, precum și alinierii la practica bancară internațională și națională, se propune modificarea succesiunii stingerii datoriilor menționate în fel următor: penalitatea, dobînda și alte plăți, suma principală a împrumutului, efectuîndu-se precizări respective la art.80 alin.(5).

Ministerul Finanțelor este organul abilitat cu funcția de raportare a bugetului public național. În ultimul timp se atestă o diminuare a disciplinei în unele autorități/instituții bugetare vis-a-vis de prezentarea în termen a rapoartelor privind utilizarea mijloacelor alocate, înlăturarea încălcărilor și neajunsurilor depistate, precum și altor rapoarte/documente/informații solicitate, necesare pentru realizarea

funcțiilor Ministerului Finanțelor. Astfel, sporește riscul de neprezentare, în termenii stabiliți de legislație, a rapoartelor, altor informații la Guvern, Fondul Monetar Internațional, Curtea de Conturi, etc.

Întru prevenirea riscului menționat și fortificarea disciplinei și responsabilității bugetar-fiscale a factorilor de decizie în procesul de executare și raportare a bugetelor componente ale bugetului public național, se propune atribuirea dreptului Ministerului Finanțelor de a aplica măsuri cu caracter temporar față de autoritățile/instituțiile bugetare și alți beneficiari de mijloace bugetare nedisciplinați. Modificările respective urmează a fi operate la art.80, adăugând aliniatul (9).

Proiectul de lege include și unele modificări cu caracter redacțional, precum și aducerea în concordanță a Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 cu prevederile altor legi.

Proiectul de lege respectiv nu necesită efectuarea expertizei compatibilității cu legislația comunitară, deoarece nu are ca scop direct armonizarea cadrului normativ național la cel comunitar.

De asemenea, proiectul în cauză nu implică costuri suplimentare pentru implementare.

Proiectul de lege a fost consultat cu părțile interesate în modul stabilit.

Materiale aferente proiectului de lege sînt plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor în rubrica » Transparența decizională » Procesul decizional.

Ministru



Octavian ARMAȘU