**Notă informativă**

**la proiectul de lege pentru modificarea şi 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 şi/sau activitatea unor autorităţi/instituţii bugetare, nu vor cuprinde prevederi ce ţin de elaborarea, aprobarea şi executarea bugetelor, precum şi 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, Comisiei Naționale de Integritate, Consiliului Concurenței, Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Oficiului Avocatului Poporului, Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Consiliului pentru Prevenirea și Eliminare 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, precum și asigurării independenței financiare autorităților menționate, 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.51 cu alin.(21).

Legea finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale (art.47 și art.49)prevede căîncepînd 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 finanţelor publice şi responsabilităţii 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 constrîngere rigid care nu ține cont de evoluțiile macroeconomice curente, cît și de reformele structurale în desfășurare. Pe cînd 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 României[[1]](#footnote-1), 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 in 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.

Reieșind din cele expuse mai sus se propune abrogarea articolului 49.

Conform legii, Guvernul, pînă la 15 august, prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național şi 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 până 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 vizatăstabileşte, că în termen de 30 de zile de la data publicării legii bugetului de stat pe anul respectiv, autorităţile administraţiei publice locale de toate nivelurile aduc bugetele aprobate corespunzătoare în concordanţă cu prevederile legii menţionate. 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, decăt 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.

Conform legii, asumarea angajamentelor de către autorităţile/instituţiile bugetare se permite doar în scopurile şi în limitele alocaţiilor bugetare, iar datoriile autorităţilor/instituţiilor bugetare din anii precedenţi se achită de către acestea din contul şi în limita bugetelor autorităţilor/instituţiilor 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 autorităţilor/instituţiilor 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 şi/sau recreditate de Ministerul Finanţelor, precum şi a împrumuturilor achitate din contul bugetului de stat conform garanţiei de stat, și anume: suma principală a împrumutului, dobînda şi alte plăţi, 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 şi alte plăţi, 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 şi neajunsurilor depistate, precum şi altor rapoarte/documente/informaţii solicitate, necesare pentru realizarea funcţiilor 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 aliniatele (9) și (10).

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 compatibilităţii cu legislaţia comunitară, deoarece nu are ca scop direct armonizarea cadrului normativ naţional 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.

**Secretar de Stat Tatiana Ivanicichina**

1. Dumitrescu B. A.; Cadrul fiscal din România – Eficiența regulilor fiscale [↑](#footnote-ref-1)