

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 *Titlul proiectului de act normativ*

„LEGE
pentru modificarea și completarea Legii responsabilității
fiscal-bugetare nr. 69/2010”

Secțiunea a 2-a *Motivul emiterii proiectului de act normativ*

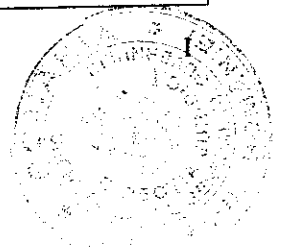
Guvernanța politicilor bugetare reprezintă un domeniu deosebit de important aflat în permanență pe agenda instituțiilor Uniunii Europene și a Statelor Membre. Criza economico-financiară, precum și cea a datoriilor publice, au scos la iveală anumite slăbiciuni în modul de abordare a politicilor bugetare ale Statelor Membre ale Uniunii Europene și, în consecință, au determinat atât acțiuni coordonate din partea Uniunii Europene dar și răspunsuri individuale din partea Statelor Membre.

Astfel, devansând puțin răspunsul UE la provocările menționate mai sus, România a reacționat în urma crizei economice prin întărirea regulilor în cadrul cărora se derulează politica bugetară, această măsură concretizându-se în adoptarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.

După momentul intrării în vigoare a acestei legi, respectiv aprilie 2010 și până în prezent, o serie de evenimente și factori endogeni sau exogeni fac imperios necesară ajustarea regulilor privind disciplina bugetara, a regulilor fiscale numerice, precum și introducerea de noi elemente în managementul de ansamblu al procesului bugetar.

Apreciem că necesitatea modificării/completării acestui act normativ decurge în mod obiectiv și din următoarele considerente:

- Amplul pachet de guvernanță economică aprobat la nivelul Uniunii Europene aduce în prim plan necesitatea stabilirii unor prevederi privind definirea și caracteristicile cadrelor bugetare ale statelor membre, pentru a asigura respectarea de către acestea a obligației prevăzute în Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, precum și din alte tratate ale Uniunii, ratificate de România pentru a evita deficitele publice excesive.
- Ratificarea de către România, la 2 martie 2012, a Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare. Aplicarea prevederilor din Tratat va conduce la imposibilitatea practicării unor politici fiscale prociclice, la o disciplină fiscală pronunțată, la cheltuirea responsabilă a banilor publici, toate acestea urmand a se reflecta în legislația națională.



- Pachetul legislativ, intrat în vigoare în legislația națională, care vizează reforma cheltuielilor publice, inclusiv proiectul de lege de modificare și completare a Legii privind finanțele publice nr.500/2002 care impune reformarea managementului financiar și o modelare mai atentă și mai riguroasă a conduitei politicii fiscal bugetare.

1. Descrierea situației actuale

Politica economică și bugetară aplicată în România în decursul timpului a condus la mari dezechilibre interne și externe care s-au impus a fi corectate.

De asemenea, criza economico-financiară, precum și cea a datoriilor publice, au scos la iveală anumite slăbiciuni în modul de abordare a politicilor bugetare ale Statelor Membre ale Uniunii Europene.

Toate aceste elemente s-au concretizat în elaborarea și adoptarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 prin care s-a urmărit:

- asigurarea predictibilității și stabilității politicii bugetare prin adoptarea de către Parlament a elementelor cheie ale strategiei fiscal-bugetare pe termen mediu;
- asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare pe termen mediu;
- îmbunătățirea transparenței și sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice.

În prezent, prin Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr.69/2010, sunt definite noțiunile, conceptele, termenii și expresiile utilizate în cuprinsul legii pentru aplicarea unitară și fără interpretări de către toate instituțiile implicate, dintre care menționăm: strategia fiscal-bugetară, bugetul general consolidat, soldul primar al bugetului general consolidat, cheltuieli de personal etc.

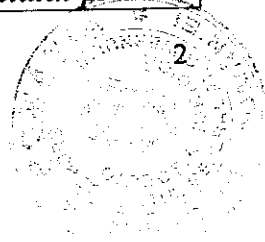
De asemenea au fost stabilite principii, obiective și reguli ale politicii fiscal-bugetare.

A fost introdusă Strategia fiscal-bugetară ca etapă distinctă în procesul de elaborare și implementare a politicii fiscal-bugetare pe termen mediu, prin care se stabilesc plafoane pe termen mediu pentru anumiți indicatori bugetari.

Totodată, prin acest act normativ a fost înființat Consiliul Fiscal, organism independent cu atribuții privind elaborarea de opinii și recomandări referitoare la prognozele macroeconomice și bugetare, cu atribuții în evaluarea performanțelor financiare ale Guvernului în raport cu obiectivele fiscale și prioritățile strategice specificate în Strategia fiscal-bugetară și respectarea principiilor și regulilor fiscale prevăzute de lege.

De asemenea, la nivelul Uniunii Europene, pentru a contracara criza economico-financiară, au fost luate o serie de măsuri legislative care au vizat întărirea guvernantei economice coordonate a Statelor Membre.

În mod concret a fost adoptat și este în vigoare începând cu decembrie 2011 un pachet de șase acte normative europene care reformează Pactul de Stabilitate și Creștere în sensul întăririi procedurilor de reducere și ținere sub control a deficitelor publice ale Statelor Membre și ale altor dezechilibre macroeconomice. În acest pachet legislativ european se regăsește și *Directiva 2011/85/UE a Consiliului privind*



cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, care conține prevederi referitoare la:

- Standarde minime de calitate pe care cadrele bugetare ale Statelor Membre trebuie să le îndeplinească;
- Planificarea fiscal-bugetară care trebuie să se efectueze într-o perspectivă multianuală pe termen mediu astfel încât să se atingă obiectivul bugetar pe termen mediu (OBTM);
- Existența unor reguli fiscale numerice care să susțină respectarea de către Statele Membre a valorilor de referință pentru deficitul și datoria publică prevăzute în Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene.

Ulterior adoptării acestui pachet legislativ a fost adoptat, la nivelul Statelor Membre ale Uniunii, Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Tratatul Fiscal) care a fost semnat de România la 2 martie 2012 și ratificat prin *Legea nr.83/2012*. Prin aderarea la acest Tratat, Statele Membre semnatare s-au angajat să prevadă în legislația națională reguli fiscale numerice privind deficitul bugetar structural și datoria publică, precum și mecanisme de corecție automate care să se declanșeze în situația nerespectării regulilor fiscale.

2. Schimbări preconizate

Prin adoptarea prezentului proiect de act normativ sunt vizate următoarele schimbări față de situația curentă:

1) definirea unor concepte noi sau clarificarea înțelesului unor termeni deja utilizați, cum ar fi: sfera de cuprindere a legii (art.2), bugetul general consolidat (art.3 pct.2), cadrul fiscal-bugetar (art.3 pct.2¹), datoria publică conform metodologiei Uniunii Europene (art.3 pct.2²) sold structural anual al administrației publice (art.3 pct.6¹), obiectiv bugetar pe termen mediu (art.3 pct.6²), administrație publică (art.3 pct.6³), circumstanțe extraordinare (art.3 pct.6⁴), Pactul de Stabilitate și Creștere (art.3 pct.6⁵) cheltuieli de investiții (art.3 pct.12) și cheltuieli fiscale (art.3 pct.12¹).

2) renunțarea la principiul privind soldul bugetului general consolidat pe durata ciclului economic (art.5(2) lit.b)) și introducerea regulii privind deficitul bugetar structural potrivit prevederilor art.3 din Tratatul Fiscal și art.5 din Directiva UE 85/2011 (art.5¹ și art.5²)

3) introducerea unor clauze derogatorii de la regula privind deficitul structural și mecanismul de corecție, potrivit prevederilor art.3 alin.(1) lit.c) din Tratatul Fiscal și principiilor prevăzute la punctele 6 și 7 din documentul „Principii comune privind mecanismele naționale de corecție fiscală” elaborat de Comisia Europeană (art.5³).

4) introducerea unui mecanism automat de corecție care se declanșează în cazul devierii de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la calea de ajustare către acesta, potrivit prevederilor art.3(2) din Tratatul Fiscal și principiilor prevăzute la punctele 2,3,4 și 5 din documentul „Principii comune privind mecanismele naționale de corecție fiscală” elaborat de Comisia Europeană (art.6²).

5) introducerea regulii privind nivelul datoriei publice și cerințelor de coordonare a planificării contractării acesteia, potrivit prevederilor art.4 și art.6 din Tratatul Fiscal (art.5⁴, 5⁵ și 5⁶).

6) introducerea unei reguli prudențiale care vizează luarea de măsuri în mod



automat dacă se înregistrează anumite niveluri ale datoriei publice, pentru evitarea atingerii nivelului stabilit la art.5⁴, în spiritul respectării dispozițiilor art.5 lit.a) din *Directiva 2011/85/UE*. (art.6¹)

7) introducerea de excepții potrivit art.23¹ pentru evitarea nerespectării regulilor respective din motive care nu se află sub controlul Guvernului.

8) renunțarea la actuala formă a regulii numerice privind creșterea cheltuielilor (art.6 lit.d) și e)) și înlocuirea acesteia cu regula de creștere a cheltuielilor bugetare prevăzută în Regulamentului (CE) al Consiliului nr.1466/97 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, cu modificările și completările ulterioare. Se evită astfel posibile contradicții între cele două reguli și se asigură respectarea prevederilor art.5 din *Directiva 2011/85/UE*.

9) renunțarea la actuala regulă ce stabilește apriori modul de utilizare a plusului de venituri bugetare în cazul majorării cotelor de impozitare (art.6 lit.f), pentru a evita potențiale contradicții cu prevederile art.9(1) lit.a) și b) din Regulamentul (CE) Nr.1466/97 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, cu modificările și completările ulterioare. În plus, tratamentul măsurilor discreționare pe venituri este stabilit la noua regulă privind creșterea cheltuielilor bugetare.

10) modificarea regulii care interzice virarea de credite bugetare de la cheltuieli de investiții la cheltuieli curente, prin extinderea regulii și la creditele de angajament și introducerea unei excepții ce vizează fondurile externe nerambursabile și fondurile rambursabile, dar limitarea acestei excepții la 20% din creditele aprobate pentru cheltuieli de investiții. Modificarea urmărește facilitarea absorbției fondurilor de la UE prin asigurarea unei flexibilități sporite în implementarea proiectelor.(art.6 lit.g) și lit.g¹)).

11) introducerea unei excepții în cadrul regulilor ce vizează rectificările bugetare, pentru a permite efectuarea unei rectificări în situația unei înrăutățiri semnificative a prognozei indicatorilor macroeconomici. Aceasta este necesară pentru corelarea cu modificările recente aduse Legii privind finanțele publice, nr.500/2002. (art.15(3)).

12) Modificarea termenului de înaintare de către Ministerul Finanțelor Publice a strategiei fiscal bugetare Guvernului, la 31 iulie a fiecarui an față de 1 mai cât era stipulat în vechea reglementare. Această modificare a fost necesară pentru corelarea cu etapa de stabilire a limitelor de cheltuieli prevăzută în Legea nr.500/2002 și pentru a oferi posibilitatea de a ține cont de recomandările specifice de țară adresate României de către instituțiile Uniunii Europene în cadrul Semestrului European.(art.18(1)).

13) introducerea obiectivului bugetar pe termen mediu și a căii de ajustare către acesta, precum și a datoriei publice conform metodologiei Uniunii Europene, în rândul indicatorilor bugetari pentru care se stabilesc ținte multianuale prin Legea anuală de aprobare a unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar, pentru a asigura respectarea prevederilor art.9 (2) lit.a din *Directiva 2011/85/UE* (art.18(2¹) și art.20(1) lit.a¹ și lit.d¹).

14) introducerea de noi standarde de calitate pentru prognozele macroeconomice



utilizate la planificarea bugetară, pentru a asigura respectarea prevederilor art.4(1) și 4(6) din *Directiva 2011/85/UE* (art.18¹, art.19 lit.f) și art.40(5)).

15) eliminarea trimiterilor la Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, întrucât această lege a fost abrogată (art.20(1) lit.b) și art.47(3)).

16) introducerea obligativității de efectuare de analize de senzitivitate, pentru transpunerea art.4 alin.(4) din *Directiva 2011/85/UE* (art.20(2)).

17) corectarea unei cerințe de detaliere a informațiilor privind proiectele de investiții, cerință care nu era adecvată nivelului de agregare la care sunt prezentați indicatorii bugetari în Strategia fiscal-bugetară (art. 20 alin.(3), litera c)). De altfel, cerința de detaliere a respectivelor informații este satisfăcută prin legea bugetară anuală, corecția efectuată în cadrul prezentei legi reducând astfel redundanța între documentele de planificare bugetară.

18) introducerea obligativității de publicare a impactul cheltuielilor fiscale asupra veniturilor bugetare, a altor informații referitoare la datorii contingente, credite neperformante și pasive ce rezultă din funcționarea societăților publice, precum și informații privind participațiile administrației publice în capitalul societăților comerciale și companiilor naționale, pentru transpunerea art.14(2) și art.14(3) din *Directiva 2011/85/UE* (art.22¹, art.26² și art.3 pct.12¹).

19) introducerea obligativității de publicare a datelor bugetare așa cum este prevăzut la art.3 alin.(2) lit. a) din *Directiva 2011/85/UE* (art.26¹).

20) eliminarea din textul legii a unor redundanțe privind cerințele de raportare și corelarea cu termenele la care anumite informații privind execuția bugetară devin disponibile (art.32, art.33, art.48(1)).

21) introducerea obligativității de publicare a unui tabel de corespondență între datele bazate pe contabilitatea publică (cash) și cele din metodologia ESA, pentru transpunerea art.3 alin.(2) lit.b) din *Directiva 2011/85/UE* (art.34¹).

22) întărirea rolului Consiliului fiscal în ceea ce privește monitorizarea respectării și aplicării regulilor fiscale prevăzute de prezenta lege, inclusiv a celor referitoare la mecanismul de corecție și circumstanțele extraordinare, pentru respectarea prevederilor punctului 7 din Principiile Comune emise de CE asupra Mecanismelor de Corecție ale Statelor Membre (art.6² punctele 7) și 8), art.5³ și art.40 alin.(2) lit.a¹)).

23) extinderea obligativității ca Parlamentul și Guvernul să analizeze opiniile și recomandările Consiliului fiscal, nu doar în cazul elaborării strategiei fiscal-bugetare și a legilor bugetare anuale, ci și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea prezentei legi și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora (art.40(4)) Această modificare a fost efectuată pentru respectarea principiilor prevăzute la punctul 7 din documentul *Principii Comune emise de CE asupra Mecanismelor de Corecție ale Statelor Membre*.

3. Alte informații

Secțiunea a 3-a
Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impactul macroeconomic

Prezentul proiect de lege susține o abordare prudentă a politicii fiscal bugetare în vederea asigurării sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice, evitarea comportamentului prociclic al politicii bugetare, asigurarea unor niveluri sustenabile ale deficitului bugetar și datoriei publice și îmbunătățirea transparenței politicii bugetare.

1[^]1 Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat

Nu este cazul

2. Impactul asupra mediului de afaceri

Se estimează că îmbunătățirea predictibilității, transparenței și al caracterului prudent al politicii bugetare va avea o influență pozitivă asupra mediului de afaceri.

3. Impactul social

Nu este cazul

4. Impactul asupra mediului

Nu este cazul

5. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 4-a
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat,
atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

Nu este cazul întrucât proiectul de act normativ nu modifică planificarea bugetară multianuală în vigoare la această dată.

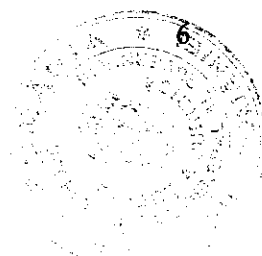
Secțiunea a 5-a
Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ

- a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;
- b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.

2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare

Prin proiectul de act normativ se transpun prevederi ale Directivei 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre,



precum și prevederile art.III și art.IV din *Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare* semnat la Bruxelles la 2 martie 2012 și ratificat prin *Legea nr.83/2012 pentru ratificarea Tratatului 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.

3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare

4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Nu este cazul

5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente

La punctul nr.7 din Memorandumul de politici economice și financiare – Anexă la Scrisoarea de Intenție aferentă celui de al treilea Acord Stand-by cu Fondul Monetar Internațional, semnată de autoritățile române la 12 septembrie 2013, este prevăzut angajamentul: „În conformitate cu prevederile UE privind guvernarea fiscală, vom încerca să îmbunătățim *Legea Responsabilității Fiscale* pentru a integra ținte fiscale structurale și măsuri corective în cazul abaterilor.”

6. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 6-a

Consultări efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

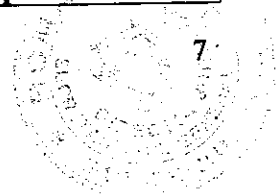
Asupra prezentei propuneri de modificare a Legii responsabilității fiscal-bugetare au fost solicitate propuneri și observații din partea Consiliului fiscal.

Proiectul de act normativ a fost dezbătut în cadrul Comisiei de Dialog Social constituită la nivelul Ministerului Finanțelor Publice la care participă reprezentanți ai organizațiilor interesate, conform minutei ședinței nr.442.213/11.11.2013, din care rezultă că partenerii sociali au fost de acord cu promovarea proiectului.

2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ

Necesitatea consultării Consiliului fiscal decurge din rolul său important în aplicarea prezentei legi.

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de



consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

Nu este cazul

5. Informații privind avizarea de către:

a) Consiliul Legislativ - Proiectul de act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ conform avizului nr. 1271/2013.

b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării

b) Consiliul Economic și Social

d) Consiliul Concurenței

e) Curtea de Conturi

6. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Au fost respectate prevederile Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, prin publicarea proiectului de act normativ și a Expunerii de motive pe site-ul oficial al Ministerului Finanțelor Publice.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice

Nu este cazul

3. Alte informații

Secțiunea a 8-a

Măsuri de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Aplicarea prevederilor prezentului proiect de act normativ se va face de către Parlament, Guvern, Consiliul Fiscal, Ministerul Finanțelor Publice și toate instituțiile publice ce utilizează fonduri bugetare.

2 Alte informații

Nu este cazul



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege alăturat, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare cu procedura de urgență prevăzută de art.76 alin.(3) din Constituția României, republicată.

PRIM – MINISTRU

VICTOR



GEORGE PUȘCARIU

