



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 379 / 6.08.2024

Biroul permanent al Senatului

L463 / 27.08.2024

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice (b379/01.07.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3451/16.07.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D815/17.07.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice.

Potrivit Expunerii de motive, demersul se justifică „pentru a ține seama de cerințele de simplificare legislativă și administrativă, precum și de o rigoare mai accentuată a gestiunii finanțelor publice”, prin „regândirea unor proceduri și mecanisme care să corespundă cu această evoluție raportată la cerințele europene, fără a afecta nivelul real al traiului în România”.

Totodată, potrivit documentului de prezentare și motivare, proiectul ar introduce suplimentar o serie de aspecte noi, cum ar fi „instituirea obligativității elaborării unei Strategii macroeconomice în termen de 3 luni de la investitura Guvernului, stabilirea unei răspunderi pentru întocmirea și structurarea bugetului, cât și creșterea responsabilităților pentru prezentarea veniturilor și cheltuielilor”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. În ce privește Expunerea de motive, semnalăm că aceasta **nu respectă** structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la impactul asupra sistemului juridic și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective și nici cu privire la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

De asemenea, relevăm că în instrumentul de prezentare și motivare nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (1) și (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„(1) Documentele de motivare se redactează într-un stil explicativ, clar, folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă. (2) Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ”*.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

5. La **pct. 1**, cu privire la textul propus pentru **art. 17 alin. (1)**, prin care se preconizează ca *Strategia macroeconomică privind dezvoltarea economiei României să fie asumată de Guvernul României și aprobată de Camerele reunite ale Parlamentului României*, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 25 lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, una dintre atribuțiile principale ale Guvernului este aceea **de a aproba, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile**, pe domenii de activitate.

Or, lăsând la o parte faptul că, prin norma de la alin. (1) nu este clară natura juridică a strategiei, nefiind specificat prin ce fel de act normativ se aprobă, se propune, în plus, ca strategia să fie aprobată de Camerele reunite ale Parlamentului României, **încălcându-se astfel principiul separației și echilibrului puterilor în stat**, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție.

Mai mult, precizăm că **sunt încălcate** și dispozițiile art. 13 din **Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului**, aprobat prin **Hotărârea Parlamentului României nr. 4/1992**, republicat, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează exhaustiv cazurile în care cele două Camere ale Parlamentului se întrunesc în ședințe comune.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 17 alin. (1¹)**, astfel cum este propus la **pct. 2**, unde Guvernului i se dă și un termen de maxim 3 luni de la învestire pentru elaborarea respectivei strategii.

6. La **pct. 3**, referitor la textul propus pentru **art. 17 alin. (1²)**, care preconizează faptul că *nerespectarea termenului prevăzut la alin. (1¹) atrage sancționarea Guvernului, cu demiterea acestuia*, semnalăm că, potrivit Legii fundamentale, cazurile de demitere a Guvernului sunt reglementate de art. 113 alin. (1), respectiv de art. 110 alin. (2) din Constituție. Astfel, prima modalitate de încetare a mandatului Guvernului, provocată și înlăptuită de către Parlament, este retragerea încrederii acordate, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 113 alin. (1) din Constituția României, republicată, „*Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor*”.

Totodată, arătăm că art. 110 alin. (2) din Legea fundamentală enumeră și alte cazuri de demitere a Guvernului, fără însă ca Parlamentul să intervină. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 110 alin. (2) din Constituție, *„Guvernul este demis la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, ori este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile”*.

Prin urmare, textul propus pentru art. 17 alin. (1²) **nu se încadrează în niciunul dintre cazurile** reglementate de **art. 110 alin. (2)** și de **art. 113 alin. (1) din Constituție**, măsura în discuție fiind susceptibilă a contraveni acestor prevederi constituționale.

7. La **pct. 5**, referitor la textul preconizat pentru **art. 19 alin. (1) lit. a)**, remarcăm, în primul rând, **modul neunitar de reglementare**, fiind înglobate mai multe atribuții într-una singură.

În plus, relevăm faptul că atribuțiile preconizate **nu au nicio legătură tematică între ele**, unele fiind legate de elaborarea proiectelor legilor bugetare, iar altele de luarea măsurilor în situații de criză - avem în vedere atribuția potrivit căreia Ministerul Finanțelor *„răspunde împreună cu ministerele și celelalte autorități publice pentru luarea măsurilor în situații de criză, având ca obiect responsabilitățile care revin fiecărui minister și autorități responsabile în situațiile de criză”*.

Față de acest aspect, semnalăm că **măsurile de criză nu se subsumează obiectului de reglementare al legii amendate**. Totodată, menționăm că, potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe **numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act**”*.

Mai mult decât atât, **unele dintre atribuțiile propuse au un caracter generic** - avem în vedere, cu titlu de exemplu, atribuția privind *dezvoltarea cooperării financiare internaționale*, fără ca textul să precizeze cu cine se realizează această cooperare, în contextul în care noțiunea nici nu este consacrată normativ.

În acest sens, în ceea ce privește modul de redactare a soluțiilor legislative preconizate, menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat în repetate rânduri că legiuitorul are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la **claritate**,

precizie, previzibilitate și predictibilitate (Deciziile nr. 903/2010, 743/2011, 1/ 2014 și 562/2017).

Totodată, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora **legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ**, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. De aceea, Curtea Constituțională a reținut că *„nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”* (Deciziile nr. 26/2012 și 448/2013).

8. Referitor la **pct.6**, semnalăm că soluția legislativă propusă reia aproape identic actuala reglementare a art. 21 din legea vizată.

*
* *

Față de cele ce preced, apreciem că proiectul, în forma actuală, nu poate fi promovat.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 814/05.08.2024

L. nr. 500/2002

M. Of. nr. 597/13 aug. 2002

Lege privind finanțele publice

(v. Decizia I.C.C.J. nr. 10/2011 - M. Of. nr. 786/4 nov. 2011 (art. 19))

¹ promulgată prin D. nr. 677/2002 M. Of. nr. 597/13 aug. 2002

Decret pentru promulgarea Legii privind finanțele publice

² modificări prin L. nr. 314/2003 M. Of. nr. 506/14 iul. 2003 modifică art. 15

Lege pentru modificarea art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

³ modificări prin L. nr. 96/2006 M. Of. nr. 380/3 mai 2006 modifică în mod corespunzător art. 61 alin. (3)

Lege privind Statutul deputaților și al senatorilor

⁴ modificări prin H.G. nr. 1865/2006 M. Of. nr. 12/8 ian. 2007 modifică limitele valorice prevăzute la art. 42 alin. (1)

Hotărâre pentru modificarea limitelor valorice privind competențele de aprobare a documentațiilor tehnico-economice ale obiectivelor de investiții noi

ieșit din vigoare -
temporar

⁵ modificări prin O.U.G. nr. 34/2009 M. Of. nr. 249/14 apr. 2009 suspendă până la 31 decembrie 2009 aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (4)

Ordonanță de urgență cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar - fiscale

aprobată prin L. nr. 227/2009 M. Of. nr. 402/12 iun. 2009

⁶ modificări prin H.G. nr. 406/2009 M. Of. nr. 266/23 apr. 2009 modifică limitele valorice prevăzute la art. 42 alin. (1)

Hotărâre pentru modificarea limitelor valorice privind competențele de aprobare a documentațiilor tehnico-economice ale obiectivelor de investiții noi

⁷ modificări prin L. nr. 227/2009 M. Of. nr. 402/12 iun. 2009 aprobă O.U.G. nr. 34/2009

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale

⁸ modificări prin L. nr. 305/2009 M. Of. nr. 680/9 oct. 2009 modifică art. 52 alin. (7); introduce alin. (7_1) la art. 52

Lege pentru modificarea alin. (1) al art. 65 din Ordonanța Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică și pentru modificarea și completarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

- ⁹ completat prin O.U.G. nr. 57/2010 M. Of. nr. 436/29 iun. 2010 *introduce alin. (9) și (10) la art. 52*
Ordonanță de urgență pentru completarea unor acte normative din domeniul finanțelor publice
aprobată prin L. nr. 22/2011 M. Of. nr. 184/16 mar. 2011
- ¹⁰ modificări prin O.U.G. nr. 121/2010 M. Of. nr. 890/30 dec. 2010 *modifică art. 52 alin. (9) lit. a)*
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 146/2002 privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului și pentru modificarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
aprobată cu modificări și L. nr. 125/2011 M. Of. nr. 433/21 iun. 2011
completări prin
- ¹¹ modificări prin L. nr. 22/2011 M. Of. nr. 184/16 mar. 2011 *aprobă O.U.G. nr. 57/2010*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2010 pentru completarea unor acte normative din domeniul finanțelor publice
- ¹² modificări prin O.U.G. nr. 37/2011 M. Of. nr. 285/22 apr. 2011 *abrogă art. 74 alin. (1) lit. d)*
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii contabilității nr. 82/1991 și pentru modificarea altor acte normative incidente
aprobată prin L. nr. 32/2012 M. Of. nr. 181/21 mar. 2012
Dispune republicarea cu renumerotare
- ¹³ modificări prin L. nr. 125/2011 M. Of. nr. 433/21 iun. 2011 *aprobă cu modificări O.U.G. nr. 121/2010*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 121/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 146/2002 privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului și pentru modificarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
- ¹⁴ completat prin O.U.G. nr. 63/2011 M. Of. nr. 460/30 iun. 2011 *introduce alin. (4_1) la art. 47*
Ordonanță de urgență pentru completarea art. 47 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
aprobată prin L. nr. 22/2012 M. Of. nr. 28/13 ian. 2012
- ¹⁵ modificări prin L. nr. 22/2012 M. Of. nr. 28/13 ian. 2012 *aprobă O.U.G. nr. 63/2011*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2011 pentru completarea art. 47 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

16 completat prin O.U.G. nr. 47/2012 M. Of. nr. 635/6 sep. 2012 introduce pct. 3_1 la art. 2, pct. 35_1 la art. 2, art. 28_1, art. 28_2, art. 35_1, alin. (1_1) la art. 49

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative și reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 98/2013 M. Of. nr. 213/15 apr. 2013

17 modificări prin L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012 modifică, la data de 1 februarie 2014, art. 71

Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal

Dispune republicarea cu renumerotare

(v. Decizia I.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014)

18 modificări prin L. nr. 98/2013 M. Of. nr. 213/15 apr. 2013 aprobă O.U.G. nr. 47/2012

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 47/2012 pentru modificarea și completarea unor acte normative și reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare

19 modificări prin L. nr. 270/2013 M. Of. nr. 642/18 oct. 2013 modifică art. 2 pct. 2, 3, 5, 9, 13, 15, 16, 30, 33, 34, 39, 43, art. 4, art. 10, art. 15 alin. (1) și (3), art. 16 alin. (1) lit. c), art. 19 lit. d), art. 20, art. 21, art. 22 alin. (1), art. 22 alin. (2) lit. a) și c), art. 24, art. 26 lit. b), art. 28_2, art. 29 alin. (4), art. 31, art. 32, art. 33, art. 34 alin. (1), (4) și (5), art. 35 alin. (1), art. 35 alin. (4), art. 36, art. 38, art. 39, art. 42, art. 43, art. 44, art. 47, art. 50, art. 52, art. 55, art. 56 alin. (2), art. 57 lit. b), art. 58 alin. (2), art. 59 alin. (2), art. 61 alin. (3), art. 66, art. 68 alin. (4), art. 70 alin. (3), art. 72 alin. (1) lit. a) și b); introduce pct. 3_2, 3_3, 7_1 - 7_3, 8_1 și 8_2, pct. 20_1, pct. 27_1 și 27_2, pct. 37_1, pct. 40_1 la art. 2, alin. (2) și (3) la art. 2, alin. (2) și (3) la art. 6, art. 7_1, art. 14_1, alin. (2_1) la art. 17, alin. (3_1) la art. 17, lit. b_1) - b_3) la art. 19, lit. b_1) la art. 28, art. 28_3 - 28_5, alin. (2_1) la art. 30, secțiunea 1_1 cu art. 30_1 - 30_5 la cap. III, alin. (3_1) la art. 35, art. 38_1, art. 43_1, art. 46_1, art. 47_1, alin. (3) la art. 59, alin. (8) la art. 61, alin. (4) - (6) la art. 70, art. 73_1, art. 75_1; abrogă art. 2 pct. 7 și 12, art. 19 lit. k), art. 29 alin. (6), art. 40, art. 46, art. 53 alin. (3)

Dispune republicarea cu renumerotare

20 completat prin O.U.G. nr. 15/2014 M. Of. nr. 241/4 apr. 2014 introduce alin. (9_1) la art. 52

Ordonanță de urgență pentru completarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

aprobată prin L. nr. 111/2014 M. Of. nr. 526/15 iul. 2014

- 21 modificări prin L. nr. 111/2014 M. Of. nr. 526/15 iul. 2014 aprobă O.U.G. nr. 15/2014
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2014 pentru completarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
- 22 modificări prin O.U.G. nr. 41/2015 M. Of. nr. 733/30 sep. 2015 modifică art. 19 lit. b_2) și b_3);
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru reglementarea unor măsuri bugetare
prorogă termenul de intrare în vigoare a art. 28_5, 52 și 70 (astfel cum au fost modificate/introduse prin L. nr. 270/2013) la 1 ian. 2017
aprobată cu modificări și L. nr. 112/2016 M. Of. nr. 408/30 mai 2016 completări prin
- 23 modificări prin L. nr. 112/2016 M. Of. nr. 408/30 mai 2016 aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 41/2015 și modifică art. 19 lit. b_2)
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41/2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru reglementarea unor măsuri bugetare
- 24 completat prin L. nr. 104/2016 M. Of. nr. 409/31 mai 2016 aprobă cu completări O.U.G. nr. 34/2015 și introduce alin. (10_1) la art. 52
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2015 privind reglementarea unor măsuri pentru stimularea absorbției fondurilor externe nerambursabile
- 25 modificări prin O.U.G. nr. 9/2017 M. Of. nr. 79/30 ian. 2017 suspendă aplicarea prevederilor art. 4, art. 26 lit. b), art. 28_5, art. 36 și art. 57 lit. b) referitoare la creditele de angajament până la data de 1 ianuarie 2018
Ordonanță de urgență privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative
aprobată cu modificări și L. nr. 115/2017 M. Of. nr. 403/29 mai 2017 completări prin
- 26 modificări prin L. nr. 292/2021 M. Of. nr. 1172/10 dec. 2021 aprobă O.U.G. nr. 31/2021
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2021 privind derogarea de la prevederile art. 47 alin. (6) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
- 27 completat prin O.U.G. nr. 4/2022 M. Of. nr. 114/4 feb. 2022 introduce alin. (9_2) la art. 52
Ordonanță de urgență pentru completarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
aprobată cu modificări prin L. nr. 262/2023 M. Of. nr. 885/2 oct. 2023
Dispune republicarea cu renumerotare
- 28 modificări prin O.U.G. nr. 156/2022 M. Of. nr. 1110/17 nov. 2022 modifică art. 52 alin. (10_1)
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul fondurilor europene
aprobată prin L. nr. 191/2023 M. Of. nr. 596/29 iun. 2023
Dispune republicarea cu renumerotare

²⁹ modificări prin O.U.G. nr. 187/2022 M. Of. nr. 1271/29 dec. 2022 *modifică art. 30 alin. (2_1), art. 38, art. 39, art. 41, art. 42, art. 43 alin. (2), art. 44 și art. 72 alin. (1) lit. a) și b); introduce art. 31_1, alin. (5) - (8) la art. 38_1, alin. (2_1) la art. 43 și art. 43_2*

Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru îndeplinirea unor jaloane din Planul național de redresare și reziliență în domeniul investițiilor publice și analizelor de cheltuieli

aprobată prin L. nr. 345/2023 M. Of. nr. 1030/13 nov. 2023

³⁰ modificări prin L. nr. 191/2023 M. Of. nr. 596/29 iun. 2023 *aprobă O.U.G. nr. 156/2022*

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 156/2022 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul fondurilor europene

³¹ completat prin L. nr. 262/2023 M. Of. nr. 885/2 oct. 2023 *aprobă cu modificări O.U.G. nr. 4/2022 și introduce alin. (9_2) și alin. (10_2) la art. 52*

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2022 pentru completarea art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

³² modificări prin L. nr. 345/2023 M. Of. nr. 1030/13 nov. 2023 *aprobă O.U.G. nr. 187/2022*

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 187/2022 privind unele măsuri pentru îndeplinirea unor jaloane din Planul național de redresare și reziliență în domeniul investițiilor publice și analizelor de cheltuieli