



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind acordarea de credite agricultorilor cu gaj acordat de stat (nr.68 din 04.03.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat în titlu, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

I. Dispoziții generale

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către dl A.Trubca, deputat în Parlament. Procedura de înaintare este în corespundere cu prevederile art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui cadru legal nou în domeniul creditării agricultorilor cu gaj acordat de stat, conținând norme juridice speciale și derogatorii în raport cu reglementările legislației în vigoare, în scopul garantării creditelor acordate.

Reieșind din informația prezentată în Nota informativă, inițiativa legislativă propune **crearea unui mecanism de credite de urgență pentru producătorii de cereale și acoperirea cheltuielilor pentru lucrările agricole din primăvara anului 2024**, precum și **interdicția executării sumelor primite de către agricultori, de către creditorii acestora, pentru acoperirea unor datorii anterioare**.

Prin obiectul său de reglementare inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

2. Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament atenționăm următoarele:

- Nota informativă nu conține informația necesară care să asigure principiul accesibilității proiectului de lege, cum prevede art.30 alin.(1) lit.d) – f) din Legea nr.100/2017. În acest scop, urmează a fi concretizate principalele prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi; prezentată fundamentarea economico-financiară; modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare;

- conform prevederilor art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege, fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia și lista actelor normative ce urmează a fi elaborate urmare adoptării actului respectiv;

- atenționăm asupra prevederii alin.(4) al art.34 din Legea nr.100/2017, care dispune că *proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare;*

- potrivit art.58 din Regulamentul Parlamentului, avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art.131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau *reducerea veniturilor bugetare* sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare. Adoptarea proiectului de lege este condiționată de existența unui aviz pozitiv din partea Guvernului, conform art.131 alin.(4) din Constituție și ținând cont de constatările Curții Constituționale, expuse în Hotărârile sale nr.29/2001, nr.2/2014, nr.11/2014, nr.23/2019 și nr.8/2021. Nota informativă prevede că implementarea proiectului de lege nu necesită alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, însă, fundamentarea economico-financiară urmează să conțină informațiile privind impactul proiectului de lege asupra întregului sistem al finanțelor publice, inclusiv în partea ce ține de reducerea veniturilor bugetare;

- întru asigurarea concordanței proiectului de act normativ cu legislația în vigoare, relevăm că în conformitate cu prevederile articolelor 32-37 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectul necesită a fi avizat de către autoritățile și instituțiile interesate, autoritățile publice de specialitate de competența cărora ține subiectul abordat, și responsabile de implementarea prevederilor acestuia.

În cazul dat, urmează a se solicita opinia I.P. "Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenorialului", care se propune a fi abilitată cu atribuții de adoptare a actelor normative în comun cu Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și de acordare a creditelor, conform art.1 din proiect.

De asemenea, este importantă opinia Casei Naționale de Asigurări Sociale, reieșind din prevederile art.31 alin.(2) și art.61 din Legea nr.181/2014, precum și a Consiliului Concurenței, conform art.39 lit.c) și art.41 alin.(1) lit.d) din Legea concurenței nr.183/2012.

- potrivit prevederilor art.34 și art.37 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi supus expertizelor financiară și juridică, în modul stabilit;

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative.

3. Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege, întru asigurarea respectării principiilor activității de legiferare stabilite la art.3 din Legea nr.100/2017, considerăm necesară concretizarea conceptului proiectului de lege. Din titlul proiectului de lege se deduce că actul normativ reglementează acordarea de credite agricultorilor *cu gaj* acordat de stat, însă, conținutul proiectului de lege nu reglementează obiectul, subiecții și condițiile de acordare a creditelor, precum nici procedura aplicabilă raporturilor juridice reglementate. Textul proiectului de lege nu prevede acordarea de către stat a creditelor, nici modul de garantare cu gaj a acestora. Faptul dat poate conduce la interpretări diferite și contradictorii cu referire la înțelegerea corectă și aplicabilitatea legii, reieșind din suficiența reglementărilor și încadrarea acestora în cadrul normativ în vigoare.

În acest context, reținem jurisprudența Curții Constituționale care în hotărârile sale nr. 26/2010, nr. 26/2016, nr. 10/2017, nr.5/2018 se menționează că legislația bugetar-fiscală trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii. Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În acest sens, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. Curtea a statuat că previzibilitatea și claritatea constituie elemente

sine qua non ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

II. Obiecții de conținut și tehnică legislativă:

1. Structura proiectului de lege (denumirea, numerotarea, conținutul) nu corespunde cerințelor tehnicii legislative, textul fiind lipsit de reglementări exprese și distincte privind obiectul de reglementare, subiecții, cadrul normativ aplicabil, drepturile, obligațiile și responsabilitățile subiecților raporturilor juridice respective.

Denumirea proiectului de lege nu corespunde pe deplin cu conținutul acestuia, nu reflectă corect conceptul urmărit de autor și nu exprimă cu claritate obiectul reglementării.

Astfel, denumirea proiectului se referă la acordarea de credite agricultorilor *cu gaj acordat de stat*, însă conținutul nu prevede norme de acordare a creditelor și nici condiții de acordare a facilităților suplimentare agricultorilor, la creditele garantate de stat.

Întru respectarea cerințelor art.42 alin.(2) și alin.(3) din Legea nr.100/2017, recomandăm, revizuirea titlului proiectului în corespundere cu materia propusă în proiect.

2. De asemenea, pentru claritate, considerăm necesar completarea proiectului cu **preambul**, care potrivit art.43 din Legea nr.100/2017, să prevadă *scopul* și *rațiunea* adoptării, motivația social-politică, economică sau de altă natură.

3. La **Art.1** și **Art.2** normele propuse se referă la modul de acordare, utilizare, rambursare a creditelor acordate persoanelor juridice sau gospodăriilor țărănești (de fermier) în scopul pregătirii și efectuării lucrărilor agricole în anul 2024 pentru creșterea cerealelor, și la competența de stabilire a sumei creditelor și a condițiilor de acordare de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în comun cu I.P. „Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului”.

Însă, din proiect nu rezultă cu claritate cum vor fi adoptate actele normative în comun de către aceste instituții, care va fi mecanismul de acordare a creditelor, sursa de finanțare, costul estimativ a acestei măsuri, precum și condițiile specifice de acordare a garanțiilor pentru creditele contractate de la bănci.

În cazul în care proiectul de lege are în vedere categoriile de subiecți și de raporturi juridice reglementate de Legea nr.71/2023 cu privire la subvenționarea în agricultură și mediul rural sau de Legea nr.179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii, urmează a fi prevăzută o normă de trimitere concretă la noțiunile și

reglementările acestora. La fel, atenționăm că, în textul proiectului de lege nu este clar definită categoria de subiecți.

În lipsa unor argumentări în acest sens, observăm delegarea atribuției de adoptare a normelor juridice primare și procedurale către alte autorități publice, contrar principiilor de reglementare a activității de întreprinzător stabilite prin Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Cu referire la obiectul de reglementare, nu este clar căror credite se aplică facilitățile suplimentare prevăzute în proiect (creditele contractate anterior și ajunse la scadență, creditele care nu au ajuns la scadență, creditele viitoare care pot fi contractate în anul 2024, etc.).

La fel, nu este clar și urmează a se concretiza dacă la categoriile de credite respective se atribuie creditele acordate potrivit reglementărilor Legii nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat.

4. La **Art.4**, urmează a se ține cont de prevederile art.6 alin.(2) lit.c), e)-h), j) și alin.(4) din Legea nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, care stabilește formele ajutorului de stat și procedura de acordare.

Textul **„sau să fie utilizate pentru acoperirea altor cheltuieli decât cele stabilite de art.2 din prezenta lege”** conținut în prima parte a art.4 necesită a fi revizuit, deoarece se contrazice cu norma prevăzută la art.2 din proiect, și nu asigură aplicabilitate legii în raport cu prevederile acestuia.

Alineatul al doilea, se va numerota consecutiv și va deveni - **Art.6**.

La al doilea alineat norma de reglementare nu este clară și urmează a fi explicată întru asigurarea respectării principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii. Ori, consecințele juridice și financiare ale înțelegerii eronate a normei comportă riscuri majore, care urmează a fi excluse la etapa de examinare a proiectului de lege.

5. La **Art.5**, derogările propuse de la art.180 din Codul fiscal, **și a Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale** sunt inutile în cazul dat, deoarece potrivit art. 30 alin. (1) din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, *în cazul neplății, în termenele stabilite la art.26, a contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, Serviciul Fiscal de Stat procedează la aplicarea măsurilor de executare silită.*

6. La **Art.6**, Dispozițiile finale urmează a fi completate cu norme de concretizare ce țin de intrarea în vigoare a legii, precum și dispoziții de aplicare a legii, când începe și când încetează acțiunea legii în timp, reieșind din scopul indicat în Nota informativă: „ în scopul pregătirii și efectuării lucrărilor agricole în anul 2024 pentru creșterea cerealelor”.

Ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz, proiectul de lege necesită a fi revizuit și adus în corespundere cu cerințele Legii nr.100/2017.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcție generală

Ex. S.Serdeșniuc, tel.820-557

I.Gălușcă