



**Secretariatul Parlamentului  
Republicii Moldova**

**Direcția generală juridică**

**AVIZ**

**la proiectul de lege pentru modificare unor acte normative  
(nr. 403 din 16 decembrie 2021)**

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 privind actele normative și menționează următoarele considerente.

**Constatări generale**

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului.
2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice fiind astfel incidente prevederile art. 72 din Constituția Republicii Moldova.
3. Potrivit Notei informative, scopul proiectului de lege este să *sporească nivelul de protecție pentru consumatorii care contractează împrumuturi, contribuind astfel la sporirea siguranței sectorului bancar precum și încrederea consumatorilor în sectorul financiar.*
4. Domeniul de intervenție al proiectului îl constituie modificarea a 4 acte normative: Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, Legea nr.1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară, Legea asociațiilor de economii și împrumut nr. 139/2007 și Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori.

**Observații de ordin procedural**

5. Fără a diminua oportunitatea promovării proiectului, reținem asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii în activitatea de legiferare:
  - conform prevederilor art.47 alin.(6) 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;
  - potrivit art. 31 alin.(3) din Legea nr.100/2017 pentru proiectele actelor normative care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, autorul proiectului întocmește tabelul de concordanță

în care se analizează comparativ cu gradul de transpunere a legislației Uniunii Europene în legislația națională;

- de asemenea, conform prevederilor art. 31 și 41 din Legea nr.100/2017 după clauza de adoptare a proiectului național în mod obligatoriu urmează a fi inserată clauza de armonizare a prezentei Legi cu Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului, iar în colțul drept de sus a primei pagini a proiectului urmează a fi introdusă sigla "UE";

- la examinarea proiectului de lege se va ține cont de prevederile art.32 din Legea nr.100/2017, conform cărora proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. În acest sens, ținându-se cont de subiectul sensibil abordat, considerăm necesară opinia Băncii Naționale a Moldovei (în continuare - BNM) și Comisiei Naționale a Pieței Financiare(în continuare - CNPF);

- adțional celor relatate, și potrivit normelor de la art. 40 din Legea nr. 100/2017 relevăm că pentru a readuce echilibrul între beneficiarii de credite și creditor este imperativă efectuarea unei analize ample a impactului de reglementare asupra soluției propuse, în mod special asupra pieței creditelor de consum. În alte condiții propunerea legislativă va afecta grav exigența creditorilor, care vor aborda o politică mai dură în acordarea creditelor.

### ***Observații de ordin tehnico-juridic***

6. În materie de conținut a normelor propuse reținem că proiectul de lege conține deficiențe de tehnică legislativă, motiv pentru care, acesta necesită a fi revizuit întru ajustarea la prevederile Legii nr. 100/2017;

- potrivit art. 54 alin.(1) lit. c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative. Prin urmare, termenii utilizați în modificările propuse urmează a fi corelați cu termenii utilizați în Legea cadru (de ex: *beneficiar de credite* - client, *furnizori de credite* – bancă/organizație de creditare nebancară, *împrumut* - credit etc.), această obiecție este valabilă pentru întreg cuprinsul proiectului de lege;

- autorul proiectului de lege operează în abundență pe parcursul textului proiectului cu sintagme nespecifice cadrului normativ, or exprimarea de genul "se va considera", "va actualiza", "va fi capabil" nu corespund cerințelor de ordin tehnico-juridic. Astfel potrivit rigorilor redacționale reglementate la art.54 alin.(1) din Legea nr. 100/2017 verbele se utilizează, de regulă, la timpul prezent;

- conform unei practici constante de redactare, în cazul în care se modifică mai multe acte normative, modificările se expun de regulă în ordine cronologică a datei adoptării actelor normative modificate;

- la definitivarea proiectului urmează a se ține cont de prevederile art. 51 din Legea nr.100/2017, potrivit căruia *"alineatele sunt însemnate succesiv cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, luate între*

*paranteze rotunde. Alineatul poate fi divizat în litere, care sunt însemnate succesiv cu litere latine mici, urmate de o paranteză”, această obiecție este valabilă pentru tot cuprinsul proiectului de lege;*

- referitor la **Art. I** și **II**, ce reglementează prelucrarea datelor cu caracter personal, reținem că în condiția în care la art. 135 din Legea nr. 202/2017 și la ar. 7 alin.(6) din Legea nr.1/2018 deja se conțin prezentele reglementări, pentru a evita dublarea de norme, acestea urmează a fi excluse fiind de prisos;

- cât privește redacția alin.(1) art. 38<sup>1</sup> (**Art. I pct. 1** din proiect) și art. 4 alin.(3) (**Art. II pct.1** din proiect), ce reglementează utilizarea sistemelor de evidență, relevăm că potrivit normei de la art. 9 din Legea nr. 202/2013 în scopul evaluării bonității consumatorilor, creditorii utilizează **sistemele de evidentă** și, după caz, **birourile istoriilor de credit**, iar art. 23 alin.(4) din Legea nr. 1/2018 prevede că autoritatea de supraveghere stabilește prin actele sale normative *cerințele referitoare la creditarea responsabilă inclusiv privind condițiile și modul de evaluare a capacității clientului de rambursare a creditului nebankar.*

Suplimentar celor relatate, norma de la art. 7 alin.(4<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2018 statuează că *"Organizațiile de creditare nebankară prezintă informația confidențială referitoare la client birourilor istoriilor de credit în modul și volumul stabilite de Legea nr.122/2008 privind birourile istoriilor de credit".* Respectiv, textul *"verificarea registrelor și sistemelor de informații utilizate pentru evaluarea bonității și a altor probe"* urmează să fie ajustat prevederilor supra;

- la **Art. II** din proiect reținem că, dat fiind faptul că pct.1 și 2 privesc modificarea aceluiași articol, pentru o comprehensiune mai sporită, acestea urmează a fi comasate.

7. Referitor la cerințele privind *costul total al creditului și efectele plafonării costurilor asociate contractării creditului de consum*, din proiect reținem următoarele considerente:

- potrivit noțiunilor principale specificate la art. 3 în sensul Legii nr. 202/2013 *costul total al creditului pentru consumatori* includ toate costurile, inclusiv dobânda, comisioanele, taxele și orice alt tip de costuri pe care trebuie să le suporte consumatorul în legătură cu contractul de credit și care sânt cunoscute de creditor, cu excepția taxelor notariale; costurile pentru serviciile accesorii aferente contractului de credit, în special valoarea medie a primelor de asigurare, sunt incluse în cazul în care obținerea creditului sau obținerea acestuia potrivit clauzelor și condițiilor prezentate este condiționată de încheierea unui contract de servicii;

- dobânda anuală efectivă care este egală, *pe o perioadă de un an*, cu valoarea actuală a tuturor angajamentelor (trageri, rambursări și costuri), viitoare sau prezente, convenite de creditor și de consumator, este calculată în conformitate cu formula matematică stabilită în anexa nr.2;

În maniera formulată de autor, nu este clar care de fapt sunt cerințele costului total rezonabil vizavi de plafonările expuse la lit. a) și b) pct. I **Art. I**, pct.3 **Art. II** și pct.2 **Art. III**. Pentru claritate, opinia/expertiza

ministerului de resort/autorității de supraveghere cu propunerile de rigoare la acest capitol sunt indispensabile.

În alte condiții, normele expuse nu vor corespunde criteriului de calitate a legii, fiind relevante în acest caz constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, potrivit căreia: *„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.*

8. Referitor la **Art. III pct. 1** din proiect, ce modifică Legea nr. 139/2007, reținem că acestea nu se încadrează ca concept în unitatea normativă și urmează a fi revizuit. Astfel, reieșind din scopul, obiectul și domeniul de aplicare a Legii nr. 139/2007 prevăzute la art. 1 și 2 *Asociațiile de economii și împrumut* au ca scop *sprijinirea activităților legale ale membrilor săi în vederea îmbunătățirii condițiilor economice și sociale ale acestora prin acordarea serviciilor specificate la art.7, iar potrivit art. 8 alin.(3) din Legea nr. 139/2007 toate operațiunile de **acordare a împrumuturilor** și de acceptare a depunerilor de economii vor fi documentate în conformitate cu normele de prudență financiară stabilite de autoritatea de supraveghere.* În aceeași ordine de idei, având în vedere că domeniul de reglementare al Legii nr. 202/2013 (art. 2 alin. (2) lit. j)) nu se răsfrânge asupra Legii nr. 139/2007, și luând în calcul că prin Legea nr. 178/2020 pentru modificarea unor acte normative (în vigoare de la 01.07.2023) va avea loc un transfer de competențe și autoritatea de supraveghere va fi schimbată (din CNPF/BNM), reiterăm despre necesitatea examinării suplimentare a cadrului legal propus amendării, astfel ca cerințele privind costul total al creditului menționate la pct. 2 din **Art. III** din proiect să fie în concordanță deplină cu cadrul legal.

9. Cu referință la *Dispoziții finale și tranzitorii* (**Art. V și VI** din proiect) reținem următoarele considerente.

- potrivit art. 41 din Legea nr. 100/2017 elementele constitutive ale actului normativ trebuie să asigure consecutivitatea ordonată și sistematizată a obiectului reglementării. Astfel în sensul art. 47 din Legea nr. 100/2017, dispozițiile finale cuprind momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ. Întru corelarea proiectului cu normele sus-citate, recomandăm autorului proiectului comasarea **Art. V și Art. VI** din proiect;

- cu titlu de principiu, ținem să precizăm că în activitatea de legiferare urmează a se ține cont de prevederile art. 48 din Legea nr. 100/2017 potrivit cărora, dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată corelarea noilor reglementări cu cele ale actelor normative preexistente, menținerea temporară a unor situații juridice născute în temeiul vechilor reglementări și, după caz, să asigure modificarea altor acte normative.

În această ordine de idei, atenționăm că atât proiectul de lege cât și nota informativă a proiectului de lege nu conține informația detaliată cu privire la: *aplicabilitatea normelor prudențiale și de evaluare a bonității*

*asupra situațiilor juridice în curs de realizare (contractelor de credit existente sau în derulare), cu sau fără modificarea contractelor în derulare sau în ceea ce privește creanțele ce urmează a fi încasate, fapt care comportă incertitudine.*

De altfel este imperios necesar de specificat dacă noile prevederi se vor aplica situațiilor juridice aflate pe rol în instanța de judecată.

- subsidiar, remarcăm că la stabilirea datei intrării în vigoare a actului normativ după o anumită perioadă de timp de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, se va utiliza formula *"intră în vigoare la expirarea a (perioada) de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova"* sau prin indicarea exactă a datei intrării în vigoare.

### **Concluzii și recomandări**

**9.** Modificările propuse prin prezentul proiect, privesc în mare parte modificarea Legii nr. 202/2017, Legii nr.1/2018 și Legea nr. 139/2007 instituie rigori noi pentru bănci/organizațiile de creditare nebancare și asociațiile de economii și împrumut, în sensul oferirii unui grad mai înalt de protecție a consumatorilor împotriva unor condiții abuzive la contractarea creditelor de consum, fapt care rezultă și din scopul formulat *în Nota informativă a proiectului de lege.*

**10.** Potrivit autorului inițiativei legislative, proiectul de lege are drept scop armonizarea legislației naționale cu Directiva 2008/48/CE. Analizând aspectele cheie ale Directivei menționate, este important de subliniat că Directiva nu se aplică contractelor de credit garantate prin ipotecă, contractelor de credit pentru achiziționarea de terenuri sau bunuri și contractelor de credit cu valoarea sub 200 EUR sau peste 75000 EUR, și vizează *deschiderea pieței creditelor pentru consumatori* în UE, îmbunătățind în același timp transparența termenilor contractuali și nivelul de protecție a consumatorilor.

Iar normele propuse spre completarea Legii nr. 202/2017, Legii nr. 1/2017 și Legii nr. 139/2007 ce privesc cerințele de creditare responsabilă și evaluarea bonității beneficiarilor de credite se încadrează relațional și conceptual mai judicios la art. 8 (care se propune spre abrogare la **Art. IV** din proiectul supus avizării) din Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori, din considerentul că Legea nr. 202/2013 prevede cerințele specifice privind contractele de credit pentru consumatori și transpune Directiva 2008/48/CE. În viziunea noastră, acestea au un caracter general și complex pentru entitățile vizate, conțin în mare parte aceleași criterii și vizează același obiect de reglementare.

**11.** Potrivit art. 26 din Legea nr. 202/2013 autoritatea de supraveghere privind respectarea legislației în domeniul contractelor de credit pentru consumatori este *Agencia pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței*. Prin urmare, un transfer de competență privind unele atribuții de supraveghere și control urmează a fi reglementat

corespunzător, inclusiv din perspectiva eventualelor implicații ale acestei extinderi asupra exercițiului altor atribuții deținute de Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței Financiare, întru respectarea principiilor coerenței și consecutivității normelor de drept precum și integrării armonioase a normelor propuse.

**12.** Sub alt aspect, este important să atenționăm că prin Legea nr. 178/2020 pentru modificarea unor acte normative (în vigoare de la 01.07.2023), Băncii Naționale a Moldovei i se vor atribui unele competențe de supraveghere a sistemului financiar non-bancar, cu excluderea acestora din competența Comisiei Naționale a Pieței Financiare.


Din logica celor expuse, întru evitarea neconcordanței la aplicare și corelării normelor propuse cu normele existente, este necesar de efectuat o analiză minuțioasă pentru asigurarea realizării scopului propus și respectiv îmbunătățirii disciplinei actorilor de pe piața financiară.

**13.** În concluzie, ținem să specificăm că exigențe prudențiale ce țin de gradul de îndatorare descrise în Nota informativă, nu trebuie să se confunde cu cerința onerozității „excesive”, iar problematica expusă urmează a fi analizată și prin prisma prevederilor dispozițiilor generale cu privire la obligație, or măsurile întreprinse nu vor reprezenta un remediu, ci dimpotrivă un dezechilibru cu trasare a riscurilor către creditor.

**14.** Suplimentar, ținem să informăm că Biroul permanent a aprobat planul de evaluare ex-post pentru anul 2022 (Hotărârea Biroului permanent nr. 4/2022), iar Lista actelor normative supuse evaluării ex-post juridice cuprinsă în Anexa nr. 2, conține și *Legea nr. 1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară*. Corespunzător, după recepționarea raportului ex-post juridic, care conține propunerile și informația recepționată de la autoritatea de supraveghere, comisia de profil poate propune amendarea cadrului legal în domeniul contractelor de credit pentru consumatori.

În altă ordine de idei, ținem să precizăm că prin avizul pe care îl emite, Direcția generală juridică, nu se pronunță asupra oportunității soluției legislative preconizate, iar oportunitatea adoptării acestuia țin de competența exclusivă a Parlamentului.

**Șef Direcție generală juridică**

 **Ion CREANGĂ**