



Parlamentul
Republicii Moldova

DBJ-08 nr. *330*
13 iulie 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind unele măsuri în vederea implementării Programului de garantare de către stat a creditelor contractate de agenții economici afectați de criza pandemică COVID-19 (nr. 226 din 09.06.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat prin prisma prevederilor art. 73 și a art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 și comunică următoarele.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către deputatul în Parlament Radu Marian, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 64 și art. 66 din Constituție.

3. Potrivit Notei informative atașate, proiectul vine ca reacție la necesitățile stringente ale mediului de afaceri de a identifica surse de finanțare în timpul crizei pandemice COVID-19, iar scopul proiectului de lege este crearea unui fond de garantare a creditelor pentru întreprinderile mici și mijlocii, care ar deschide accesul la finanțare pentru întreprinderile viabile afectate de criză.

Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege, atenționăm următoarele considerente:

4. Nota informativă a proiectul de lege supus avizării întrunește parțial condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017:

-potrivit art. 30 alin.(1) lit. e) din Legea nr. 100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară. Cu toate că în nota informativă a proiectului de lege se menționează aspectul financiar al proiectului, acesta nu face referință dacă promovarea acestuia este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. În această situație, adoptarea prezentului proiect de lege este condiționată **și de**

existența avizului pozitiv al Guvernului, care reies și din conținutul normei art.131 alin.(4) al Constituției, care prevede că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern, fapt constatat și de Curtea Constituțională în Hotărârile nr. 29/2001, nr.2/2014 nr. 6/2014, și nr.11/2014.

Nota informativă, principalul instrument de motivare a soluțiilor legislative propuse, prezintă inexactități și lacune la capitolul impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

- proiectul de lege implică cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, iar potrivit art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, se impune necesitatea înaintării concomitent spre examinare în Parlament a unui proiect de lege privind modificarea Legii bugetului de stat pe anul 2020 nr.172/2019, ținând cont de prevederile art.131 alin.(6) din Constituție, care prevede că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

- fără a diminua necesitatea oportunității promovării proiectului de lege expunem că potrivit Legii nr. 100/2017, *în cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum și rezultatele analizei ex-ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.*

Aceste considerente le regăsim și în art. 13 al Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art.3 alin.(3¹) din Codul fiscal nr. 1163/1997. Din aceste motive, autorul urmează să completeze nota informativă cu analiza impactului de reglementare la proiectul supus avizării.

-potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, la proiect de act normativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice.

Referitor la conceptul proiectului de lege, expunem că există anumite rezerve asupra oportunității promovării acestuia în contextul măsurilor deja întreprinse. Astfel, o serie de măsuri cu caracter urgent care vizează diminuarea consecințelor stării de urgență au fost aprobate prin Legea nr. 60/2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative, Legea nr.61/2020 privind modificarea bugetului de stat pentru anul 2020 nr.172/2019, Legea nr.102/2020 pentru modificarea și abrogarea unor acte normative, precum și prin deciziile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Subsecvent, referitor la prevederea privind crearea unui Fond de garanție a creditelor se impune *imperativ identificarea surselor suplimentare de venituri*, concomitent, cu reducerea unor cheltuieli neprioritare, pentru a asigura implementarea proiectului.

De asemenea, constatăm că unele prevederi ale proiectului nu corespund scopului proiectului propus. Astfel, la art. 7 alin.(2) lit.b) din proiect, se împuternicește Guvernul în persoana Ministerului Finanțelor să mandateze ODIMM pentru a emite garanții de stat, în numele și pe contul statului, în favoarea creditorilor din cadrul Programului, pentru a încheia cu creditorii contracte de garanție de stat și pentru a încheia cu beneficiarii contracte de acordare a garanției de stat **și contracte de ipotecă**, ceea ce este contrar art.1 din proiectul de lege.

II Observații de ordin tehnico-juridic

5. Titlul proiectului de lege se va reformula ținând cont de:

- Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență, instituie cod roșu la nivel național în legătură cu *situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19*;

- Legea nr. 60/2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative, utilizează în textul art. I noțiunea de *efecte economice ale situației epidemiologice (COVID-19)*;

Prin urmare, pentru un spor de claritate și întru respectarea rigorilor art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, sugerăm autorului substituirea termenului de "*criză pandemică (COVID-19)*" din titlul proiectului de lege cu sintagma "*situația epidemiologică (COVID-19)*".

6. Exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea lor în text, la prima folosire, cu excepția siglelor și abrevierilor constante și general cunoscute. În acest sens, recomandăm autorului proiectului de lege ajustarea denumirilor utilizate în conținutul proiectului de lege după cum urmează:

- la **art. 1** din proiect, la final se va completa cu cuvintele "(în continuare-*Program*)", or în cuprinsul proiectului de lege autorul utilizează termenul Program;

- la **art. 7** alin.(4) din proiect, se va utiliza abrevierea redată în cuprinsul art. 3 lit. c) "**ODIMM**", pentru a asigura caracterul uniform al actului normativ și a exclude confuzia la aplicare.

7. Potrivit art. 51 din Legea nr. 100/2017, elementul structural de bază al actelor normative este *Articolul*, care la rândul său poate fi divizat în alineate, însemnate succesiv cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, luate între paranteze rotunde. Iar alineatul poate fi divizat în litere, care sânt însemnate succesiv cu litere latine mici, urmate de o paranteză. În aceste condiții, expunem necesitatea ajustării proiectului la rigorile enunțate *supra*.

8. La **art. 3 lit.c)** din proiect, semnalăm că, potrivit art. 9 din Legea nr. 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, *plafoanele datoriei de stat, inclusiv ale datoriei de stat interne și externe, precum și plafoanele garanțiilor de stat, la finele anului, sînt stabilite de legea bugetului de stat. Pentru cazurile specificate la art.3 alin.(1) lit.e) și g), emisiunea valorilor mobiliare de stat și emiterea garanțiilor de stat se pot efectua peste limitele stabilite de legea bugetului de stat pe anul respectiv*. Prin urmare este defectuoasă dispoziția în redacția

redată de autor, care presupune plafonarea garanțiilor în limitele stabilite de proiectul supus avizării.

9. Referința la un act normativ se expune conform următorului model: numărul de ordine, ca element de identificare, anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta, fiind despărțite de o bară oblică, și denumirea actului normativ - această obiecție este valabilă pentru **art.4 și art. 5** din proiectul supus avizării.

10. Cu referire la **art.4** care expune criteriile de eligibilitate pentru beneficiarii Programului, reținem faptul că aceasta nu este conformă cu noțiunea de *beneficiar* redată la art. 3 lit.a) din proiect. Or, din noțiune rezultă că *beneficiar poate fi doar persoana juridică înregistrată în conformitate cu legea*, pe când norma art.4 acordă dreptul de participare la Program și persoanelor fizice cu activitate de întreprinzător. În această ordine de idei, expunem și norma de la art. 2 alin.(1) din Legea nr.179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii care reglementează că sub incidența legii cad întreprinderile micro, mici și mijlocii indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, care, în totalitatea lor, constituie sectorul întreprinderilor mici și mijlocii (*întreprinderi mici și mijlocii* sau *ÎMM*) și care corespund criteriilor stipulate la art.4, cu excepția persoanelor fizice care activează în baza patentei de întreprinzător și a persoanelor juridice de drept public.

11. Privitor la norma expusă la **art. 4** lit. d) din proiect, reținem despre necesitatea coroborării acesteia cu art. 4 alin.(1) lit. b) din Legea nr. 179/2016.

12. La **art. 5** din proiect, urmează a fi revizuită norma de trimitere la alin.(7) al art. 13 din Legea nr. 179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii, or art. 13 din Legea nr. 179/2016 conține 6 alineate.

13. Potrivit art. 73 din Legea nr. 100/2017 actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. În acest sens, semnalăm despre necesitatea revizuirii termenului instituit la **art. 6** alin. (1) lit.a) din proiectul de lege, or în redacția propusă de autor riscă să contravină principiului constituțional consacrat la articolul 22 din Constituția RM - *neretroactivitatea legii*.

În acest sens, Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 32 din 29 octombrie 1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova "*Intrarea în vigoare a legii*", a declarat expres că legile nu pot avea caracter retroactiv. După cum a menționat Curtea, *principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite*". Aceiași poziție a fost exprimată de Curtea Constituțională și în Hotărârile Curții Constituționale nr. 29 din 27 octombrie 1997 și nr. 11 din 15 februarie 2001.

În aceeași ordine de idei, menționăm că, norma de la lit.b) alin.(1) al **art. 6** din proiect comportă neclaritate la stabilirea termenului ce se dorește a fi invocat prin textul "*până la perioada de carantină*". Astfel, induce

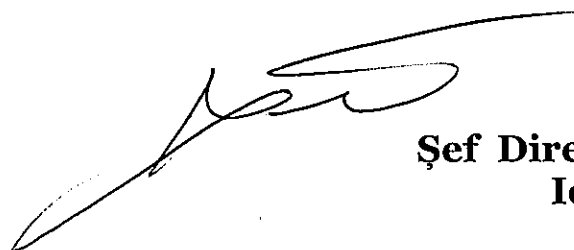
confuzie interpretarea normei, din motivul că reglementarea presupune niște condiții de eligibilitate privind accesul agentului economic la acordarea unui credit în cadrul Programului, iar neclaritatea expunerii va permite interpretarea discreționară în dependență de interes. Totodată, considerăm necesar concretizarea acestui termen și coroborării cu art. 2 alin.(3) din Hotărîrea Parlamentului nr. 55/2020 din considerentul transparentizării condițiilor de garantare de către stat a creditelor acordate agenților economici afectați de situația epidemiologică (COVID-19).

14. Referitor la dispozițiile finale de la **art. 9** a proiectului supus avizării atenționăm că instituirea unui termen redus de implementare a modificărilor propuse (10 zile), comportă un risc sporit de nerealizare. Totodată, ținând cont de rigorile normative stipulate la art. 47 din Legea nr. 100/2017, dispozițiile finale cuprinse la art. 9 lit.a) și b) din proiectul de lege, urmează a fi redactate prin prisma acestora. Or, potrivit alin.(2) al art. 47 din Legea nr. 100/2017 *în cazul în care pentru punerea în aplicare a actului normativ este necesară adoptarea sau aprobarea unor norme de aplicare (metodologii, regulamente etc.) ori constituirea unor organe sau instituții, proiectele actelor normative respective se prezintă spre adoptare, aprobare sau emitere nu mai târziu de intrarea în vigoare a actului normativ de bază, dacă în actul normativ de bază nu este prevăzut altfel.*

Proiectul de lege necesită a fi supus revizuirii din punct de vedere redacțional.

Prin conținutul său normativ proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, iar din analiza argumentelor expuse supra, recomandăm autorului revizuirea proiectului de lege prin prisma obiecțiilor expuse în prezentul aviz.

Determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**