

Aprobat în ședința Guvernului din 11 decembrie 2024

Decizia protocolară nr. _____/2024

AVIZ

la proiectul de lege privind implementarea unor măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024

Guvernul a examinat proiectul de lege privind implementarea unor măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024, înaintat cu titlul de inițiativă legislativă (nr. 354 din 28 noiembrie 2024) de către domnii Alexandru Trubca și Viorel Barda, deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei de fundamentare, Legea nr. 240/2024 cu privire la unele măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024, deși a oferit un cadru normativ protectiv, a avut un impact relativ redus, din cauza unor prevederi restrictive incluse în legea numită. În acest context, se impune adoptarea unei legi noi, care să conțină normele de bază prevăzute în Legea nr. 240/2024.

Proiectul de lege prevede instituirea unor măsuri de sprijin cu caracter temporar destinate producătorilor agricoli și furnizorilor de inputuri agricole, având ca scop gestionarea efectelor fenomenului de secetă pedologică și ale regimului termic extrem de ridicat din anul 2024, precum și ale crizei geopolitice provocate de agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, care a avut un impact semnificativ asupra sectoarelor agriculturii, ducând la creșterea bruscă a costurilor de producție și a prețurilor resurselor materiale agricole, având efecte directe asupra rentabilității și cauzând pierderi în activitățile de producție agricolă vegetală.

Este de remarcat faptul că aspectele menționate *supra* au cauzat o perturbare semnificativă a economiei, cu efecte financiare negative asupra producătorilor agricoli. Intervenția legislativă propusă de autorii proiectului vizează prevenirea consecințelor negative pentru producătorii agricoli, care se pot manifesta prin:

- imposibilitatea îndeplinirii în termenele stabilite a obligațiilor contractuale asumate, prin neachitarea la termenele scadente a datoriilor către furnizorii creditori, a leasingului, a salariilor și a creditelor;
- supraîndatorarea și încetarea activității în sectorul agricol;
- cedarea unei părți din terenurile agricole deținute creditorilor în contul datoriilor scadente;

- lipsa resurselor financiare necesare pentru achiziția resurselor materiale și pentru efectuarea lucrărilor din campania agricolă următoare, ceea ce poate conduce la reducerea suprafețelor cultivate;

- impactul social negativ major, cu riscuri de abandonare a cultivării terenurilor agricole sau chiar faliment etc.

Având în vedere că elementele prezentate în inițiativa legislativă reflectă un context excepțional și vizează securitatea alimentară a Republicii Moldova, precum și interesul general public, Guvernul comunică susținerea proiectului de lege, cu condiția excluderii din proiect a reglementărilor care vizează debitorii furnizori de inputuri agricole și luarea în considerare a următoarelor obiecții și propuneri de ajustare a acestuia.

1. În conformitate cu art. 42 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, denumirea actului normativ reprezintă numirea generică a actului în funcție de categoria acestuia, de autoritatea emitentă și de obiectul reglementării exprimat sintetic, trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării. În cazul proiectului legii intitulat „privind implementarea unor măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024”, este de remarcat că acesta nu implementează, ci stabilește măsuri de sprijin. În acest sens, se recomandă revizuirea denumirii proiectului.

2. În conformitate cu art. 51 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, denumirea articolului trebuie să cuprindă cuvântul „articolul”, numărul de ordine al acestuia, precum și să exprime succint obiectul de reglementare, fără a avea o semnificație proprie în conținutul articolului. În proiectul de lege, unele articole au denumire (de exemplu, art. 1 și 3), iar altele nu (de exemplu, art. 2, 4 etc.). Prin urmare, în scopul asigurării uniformității structurale, este necesar să fie denumite corespunzător toate articolele din proiectul de lege.

3. În vederea respectării prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, pe tot parcursul textului proiectului de lege, cuvintele „ produse de uz fitosanitar ” se vor substitui cu cuvintele „ produse fitosanitare ”, iar cuvintele „ îngrășăminte minerale ” se vor substitui cu cuvântul „ fertilizanți ”, astfel cum sunt utilizați acești termeni în Legea nr. 403/2023 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și pentru modificarea unor acte normative și în Legea nr. 119/2004 cu privire la produsele de uz fitosanitar și la fertilizanți.

4. Remarcăm faptul că, deși în art. 2 din proiectul de lege, noțiunea de „creditor” include și Serviciul Fiscal de Stat, iar în definiția noțiunea de „debitor fermier” sunt menționate datorii pentru achitarea impozitelor sau majorării de întârziere, celelalte prevederi ale proiectului nu vizează aspecte aferente

obligățiilor fiscale ale persoanelor asupra cărora se aplică proiectul prenotat (tratarea obligațiilor fiscale înregistrate la data intrării în vigoare a legii, a majorărilor de întârziere în sensul art. 180 și 228 din Codul fiscal nr. 1163/1997).

5. La art. 2:

1) la semnificația noțiunii „creditor”, remarcăm că Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, Legea nr. 1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancaire și Legea asociațiilor de economii și împrumut nr. 139/2007 nu conțin definiția acestei noțiuni. Totodată, legile menționate definesc noțiunile „bancă”, „organizație de creditare nebancaire” și „asociație de economii și împrumut”;

2) la noțiunea de „debitor fermier”, cuvintele „sau are datoriile pentru achitarea impozitelor sau majorărilor de întârziere” se vor substitui cu textul „sau are restanțe la bugetul public național, cu excepția contribuțiilor de asigurări sociale de stat și/sau primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală”. Precizăm că excepția propusă se justifică prin faptul că sumele aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală sunt destinate persoanelor asigurate și acestea nu pot fi lipsite de dreptul la prestațiile sociale corespunzătoare;

3) considerăm necesară excluderea de sub incidența proiectului a debitorilor furnizori de inputuri, având în vedere că aceștia nu constituie o categorie de subiecți de drept afectați direct de fenomenele de secetă pedologică și atmosferică, astfel încât să necesite o protecție specială din partea statului. Majorarea prețurilor la inputuri, ca urmare a agresiunii Federației Ruse împotriva Ucrainei, a afectat în cele din urmă fermierii, care suportă nemijlocit consecințele acestor majorări. Totodată, includerea furnizorilor de inputuri sub incidența proiectului ar putea genera efecte negative asupra relațiilor comerciale internaționale, ceea ce este de evitat în actualul context geopolitic;

4) definiția noțiunii de „arendator” se va exclude, deoarece semnificația acesteia se deduce din prevederile art. 1288 alin. (1) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, iar calitatea de arendator o poate avea nu numai proprietarul, ci și titularul altui drept real decât cel de proprietate, cum ar fi dreptul de administrare, de gestiune economică sau dreptul de a transmite în subarendă terenul agricol sau alt bun agricol.

6. La art. 3:

1) cuprinsul care se propune la alin. (1) lit. a) se va completa cu textul „sau dispune de restanțe în fișa contului curent al contribuabilului la data de 1 septembrie 2024”;

2) la alin. (1) lit. b):

2.1) cuvintele „are în gestiune” se vor substitui cu cuvintele „deține legal”, iar legalitatea posesiei și folosinței terenurilor agricole se va evalua conform

normelor Codului civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002. Această obiecție este valabilă și pentru art. 3 alin. (1) lit. e) și pentru art. 4 alin. (3).

Totodată, se consideră necesară diminuarea suprafeței de teren agricol pe care trebuie să o dețină în gestiune fermierul pentru a beneficia de efectele viitoarei legi până la 1 500 ha. Această diminuare se justifică prin politica Guvernului de a acorda mai mult sprijin fermierilor mici și mijlocii;

2.2) textul „raportul 4-AGR” se va substitui cu textul „raportul statistic nr. 4-AGR «Totalurile semănatului pentru recoltă»”, astfel cum este specificat în Regulamentul cu privire la stabilirea modului de acordare a ajutorului financiar pentru fermierii afectați de situațiile excepționale cu caracter natural „Secetă” și „Arșiță puternică” din anul 2024 la grâu și porumb, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 644/2024. De asemenea, se va specifica în mod clar instituția sau autoritatea căreia urmează a fi prezentat raportul;

2.3) în conformitate cu art. 12 alin. (1) lit. a) din Codul funciar al Republicii Moldova nr. 22/2024, documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren sunt: „actele privind dreptul deținătorului de teren, eliberate de autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi”. Ținând cont de această reglementare, cuvintele „certificatul emis de către primăria din localitate” se vor substitui cu cuvintele „prin actul emis de autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi”.

Totodată, menționăm că, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primăriile, ca autorități executive.

Conform art. 1 și 40 din aceeași lege, primăria constituie o structură funcțională ce asistă primarul în exercitarea atribuțiilor sale legale. Prin urmare, primăria nu constituie subiect de drept și nu poate participa la raporturi juridice;

3) la alin. (1) lit. d), textul „de la pct. 01.11 până la 01.64” se va substitui cu textul „de la clasele 01.11-01.64”, astfel cum este indicat la Clasificatorul Activităților din Economia Moldovei-2, aprobat prin Ordinul directorului general al Biroului Național de Statistică nr. 28/2019. De asemenea, după cuvintele „Clasificatorul Activităților din Economia Moldovei” se va introduce textul „aprobat prin ordinul directorului general al Biroului Național de Statistică nr. 28/2019”;

4) dispozițiile alin. (1) lit. c) și e) se vor revizui, luând în considerare faptul că, în cazul în care alin. (1) stipulează că condițiile urmează a fi întrunite cumulativ, ar rezulta că pentru a fi incidentă legea, debitorul fermier trebuie să cultive cel puțin una din culturile enumerate (grâu, porumb sau floarea soarelui) și cel mult 20% din suprafața agricolă totală gestionată cu livezi și/sau viță-de-vie, legume în câmp deschis sau teren protejat, sfeclă de zahăr sau bacifere, confirmate prin raportul 4-AGR, ceea ce va face inaplicabilă norma.

În context, condiția de la lit. e), în redacția propusă, implică obligația fermierului de a folosi până la 20% din terenurile agricole pentru livezi și/sau viță-

de-vie, cultivarea legumelor în câmp deschis sau teren protejat, sfeclă de zahăr sau bacifere;

5) se propune excluderea sfeclei de zahăr de sub condiționalitatea de la alin. (1) lit. e), deoarece, ca urmare a secetei și arșiței severe din anul 2024, productivitatea acestei culturi a înregistrat o scădere semnificativă, de 2-3 ori mai mică în raport cu anul agricol 2023, generând dificultăți financiare majore pentru fermierii care, pe lângă culturile specificate la alin. (1) lit. c), cultivă sfeclă de zahăr;

6) conform art. 3 lit. b) din Legea nr. 240/2024 cu privire la unele măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024, sunt indicate următoarele condiții pentru debitor: „culturile agricole ale acestuia au fost afectate în proporție de cel puțin 60% de seceta pedologică și atmosferică din anul 2024, iar suprafața prelucrată afectată constituie cel puțin 50%.” Această condiție nu se regăsește însă în proiectul de lege, ceea ce generează incertitudini privind aplicabilitatea sa. În condițiile în care nu este clar stabilit procentul din culturile agricole care au fost afectate raportat la totalul suprafeței, ar putea apărea situații în care fermierii ale căror culturi agricole au fost afectate în proporție de 5% de seceta pedologică și atmosferică din anul 2024 ar beneficia de măsuri de sprijin similare cu cei ale căror culturi agricole au fost afectate în proporție de 60%. Având în vedere că această modificare extinde cercul subiecților cărora li se vor aplica prevederile legii, eligibili fiind toți fermierii ale căror culturi agricole au fost afectate de seceta pedologică și atmosferică din anul 2024, indiferent de gradul de afectare, considerăm necesară argumentarea intenției autorului privind modificarea propusă în nota de fundamentare a proiectului de lege și, după caz, revizuirea acestui aspect;

7) la alin. (1) lit. f), cuvintele „în privința acestuia nu este intentată procedura de insolvență” se substituie cu cuvintele „nu se află în procedură de insolvență”;

8) recomandăm să fie examinată oportunitatea extinderii măsurilor de sprijin asupra debitorilor față de care procedura de insolvență a fost intentată ca urmare a incapacității de plată a obligațiilor și a datoriei izvorâte din contractele prevăzute la alin. (1) lit. a) și alin. (2) lit. (a), cu excepția cazurilor în care instanța de insolvență a decis intrarea debitorului în procedura falimentului. Măsurile de sprijin reglementate în proiect ar putea îmbunătăți situația financiară a debitorilor, oferindu-le posibilitatea să stingă creanțele creditorilor și să evite intrarea în faliment.

7. La art. 4:

1) la alin. (1), cuvântul „aferent” va fi revizuit, având în vedere ambiguitatea acestuia;

2) la dispoziția alin. (1), după textul „de 01.09.2024” se va introduce textul „sau restanțierilor ce dispun de restanțe la bugetul public național, cu excepția

restanțelor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat și/sau primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală,”;

3) dispoziția de la alin. (3), potrivit căreia „se suspendă dreptul arendatorului de a solicita rezoluțiunea contractului de arendă a terenului (terenurilor) agricol(e) gestionat(e) de debitorul fermier, cu condiția respectării de către debitorul fermier a obligațiilor contractuale pentru anul 2024” contravine principiului libertății contractuale, prevăzut la art. 993 din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002. Conform art. 996 din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, „contractul poate fi modificat sau rezolvit numai în conformitate cu clauzele sale ori prin acordul părților, dacă legea nu prevede altfel”. Deși legea propusă constituie o lege specială în raport cu Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, norma derogatorie în forma în care este prezentată în proiect constituie o normă abuzivă care favorizează o parte contractuală și defavorizează cealaltă parte. Totodată, menționăm că, indiferent dacă rezoluțiunea intervine ca efect al neexecutării obligației sau și pentru alte motive sau fără motive, această clauză trebuie inserată în contract. În plus, se va analiza impactul acestei prevederi asupra dreptului de proprietate, existând riscul ca aceasta să fie considerată neconstituțională.

8. Dispoziția de la art. 5, în conformitate cu care „pentru perioada indicată la art. 4 nu se calculează și nu se aplică penalități de întârziere sau alte plăți, inclusiv pentru extinderea termenelor contractului de credit sau împrumut”, urmează a fi revizuită. În prima parte, norma repetă prevederile de la art. 4, ceea ce face inutilă reiterarea acesteia la art. 5. În a doua parte, norma este abuzivă, deoarece, potrivit art. 4, se suspendă ratele și plățile care devin scadente până la data de 31 octombrie 2025. Prin urmare, perioada pentru care nu se calculează penalități nu poate fi extinsă după această dată. În cazul în care norma se referă la contractele al căror termen expiră până la data de 31 octombrie 2025 și care urmează a fi reînnoite până la această dată, acest aspect trebuie specificat clar în lege pentru a reflecta intenția autorului.

În cazul menținerii primei părți a normei în redacția actuală, este necesară precizarea exactă a perioadei indicate la art. 4 la care se referă autorul. În acest context, observăm că art. 4 include mai multe perioade distincte, precum perioada de aplicare a prevederilor legii, perioada de scadență a ratelor/plăților, perioada de încheiere a contractelor și/sau a facturilor fiscale emise de creditor etc.

9. La art. 6:

1) în conformitate cu art. 51 alin. (5) și (6) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, articolul poate fi divizat în alineate. 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. Ținând cont de aceste prevederi legale, la art.

6 alin. (1) subdiviziunile textului urmează a fi renumerotate corespunzător, utilizând litere latine mici, urmate de o paranteză;

2) potrivit art. 55 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în același act normativ sau element structural, pentru evitarea reproducerii acesteia, se face trimitere la norma juridică relevantă fără a se preciza că aceasta face parte din același act normativ sau element structural, cu excepția cazurilor în care această precizare este necesară pentru a exclude orice echivoc. Ținând cont de această prevedere legală, se vor exclude cuvintele „a prezentei legi”;

3) referința la „art. 3 (1) lit. c)” se va substitui cu referința la „art. 3 alin. (1)”, pentru a respecta cerința indicării denumirii elementului structural. Totodată, se va exclude textul „lit. c)”, întrucât debitorul fermier notifică creditorii săi cu privire la afectarea tuturor culturilor agricole, nu doar a celor prevăzute la lit. c), ci și a celor prevăzute la lit. e);

4) pentru uniformizarea terminologiei, textul „calamitățile cu caracter natural, situațiile excepționale cu caracter natural” se va substitui cu textul „efectele fenomenului de secetă pedologică și atmosferică din anul 2024”, astfel cum este indicat la art. 3 alin. (1) lit. c).

În consecință, textul „actul de constatare a pagubelor cauzate de calamitățile cu caracter natural, situațiile excepționale cu caracter natural” se va revizui în vederea armonizării acestuia cu prevederile art. 3 alin. (1) lit. c), care reglementează că fermierul prezintă un act de constatare a pagubelor cauzate de efectele fenomenului de secetă pedologică și atmosferică din anul 2024;

5) adițional, propunem autorului să revizuiască termenul pentru notificarea creditorilor prevăzut la alin. (1), recomandând stabilirea unui termen rezonabil de 60 de zile de la data intrării în vigoare a legii pentru realizarea acestei operațiuni.

10. La art. 7, propunem evaluarea oportunității de excludere a prevederii respective din proiectul de lege, deoarece, în cazul menținerii acesteia, creditorii noi sau alți creditori nu vor deține informații complete despre situația financiară a debitorului și nu vor putea analiza corect capacitatea reală de plată a acestuia.

11. La art. 9, se recomandă reevaluarea oportunității menținerii acestuia, având în vedere modul de suspendare a obligațiilor de plată prevăzut de proiectul de lege propus.

12. La art. 10, nu este clar raționamentul care a stat la baza stabilirii termenului-limită de 31 decembrie 2025 pentru scadența garanțiilor financiare emise prin intermediul Fondului de garantare a creditelor, ținând cont de faptul că, potrivit proiectului de lege, prevederile acestuia vor fi aplicabile până la data de 31 octombrie 2025.

13. La art. 11, în scopul evitării erorilor de interpretare, se propune completarea cu textul „,notificați conform prevederilor art. 6”.

14. La art. 12:

1) după cuvintele „de recuperare a creanțelor” se va introduce textul „cu excepția restanțelor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat și/sau primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală”, iar după cuvintele „contractele de credit” se va introduce textul „, împrumut”, având în vedere că asociațiile de economii și împrumuturi acordă împrumuturi membrilor lor, conform art. 7 din Legea asociațiilor de economii și împrumut nr. 139/2007;

2) dispoziția se va completa cu cuvintele „sau aferente restanțelor față de bugetul public național”.

15. La art. 14 alin. (2), este necesară indicarea sursei oficiale de publicare a Legii nr. 240/2024 cu privire la unele măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024, care se propune a fi abrogată.

16. Cu referire la nota de fundamentare:

1) nu explică în totalitate impactul asupra tuturor părților implicate în proces, în contextul în care proiectul de lege prevede suspendarea plăților care devin scadente până la 31 octombrie 2025, extinzând perioada de 6 luni prevăzută de Legea nr. 240/2024 cu privire la unele măsuri de sprijin pentru fermieri în legătură cu seceta din anul 2024. În conformitate cu prevederile art. 27¹ alin. (5) din Legea 100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină informații privind efectele soluțiilor propuse asupra societății, economiei și bugetului public național sau, după caz, bugetului public local;

2) alegația din compartimentul 5 „Fundamentarea economico-financiară”, care stipulează că prevederile proiectului nu necesită alocarea de mijloace suplimentare din bugetul de stat, trebuie confirmată prin Fișa financiară, completată conform prevederilor Metodologiei de analiză a impactului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 574/2024;

3) nu conține informații privind impactul noilor reglementări asupra veniturilor la buget, aspect esențial pentru evaluarea efectelor financiare;

4) se va întocmi conform modelului prevăzut în anexa nr. 1 la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.