



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea unor acte normative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului spre examinare Avizul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Dumitru Budianschi

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr.

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 393 din 14 decembrie 2021) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei informative, scopul proiectului este sporirea nivelului de protecție pentru consumatorii care contactează împrumuturi, contribuind astfel la sporirea siguranței sectorului bancar, precum și a încrederii consumatorilor în sectorul financiar.

Proiectul de lege înaintat vizează modificarea și completarea unor acte normative.

Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori, prin introducerea obligației ca dobânda anuală efectivă să fie prezentată cu caractere de trei ori mai mari față de alte informații din publicitate (completarea art. 4 alin. (2) lit. c)), precum și interzicerea aplicării dobânzii flotante la creditele în sumă de până la 3 salarii medii lunare pe economie (completarea art. 13 cu lit. d)) astfel, consumatorul urmând să achite doar dobânda fixă stabilită la semnarea contractului, evitându-se situațiile când dobânda crește substanțial în câteva luni după ce creditul a fost contractat. Mai mult, se modifică și norma statuată la art. 15 alin. (7) care modifică cerințele privind clauzele contractuale, și anume cuantumul sumei inițiale debursate de „50 de mii de lei” cu suma de „10 salarii medii lunare pe economie”;

Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, prin completarea acestuia cu art. 1764¹, care reglementează rata medie a dobânzilor aferente soldurilor creditelor pe sectorul bancar, prevederi prin care banca va fi obligată să notifice în format electronic debitorul și să-i ofere posibilitatea renegocierii ratei dobânzii aferente contractului de credit, în funcție de fluctuațiile ratei medii a dobânzii pe sectorul bancar;

Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, prin completarea acesteia cu prevederi ce țin de platforma interbancară ipotecară și anume completarea acestui act normativ cu noțiunea de *platforma interbancară ipotecară* (art. 2), precum și instituirea obligației Băncii Naționale de a sistematiza, întreține și opera platforma interbancară ipotecară (art. 72¹) care, potrivit autorilor proiectului, va permite identificarea alternativelor de creditare mai favorabile.

Concomitent, atragem atenția asupra următoarelor.

1. *La Art. I. (privind modificarea Legii nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori).*

De menționat că, Legea nr. 202/2013 a asigurat transpunerea integrală a Directivei 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului.

Dispozițiile Directivei 2008/48/CE instituie cadrul juridic în materie de contracte de credit, în vederea asigurării unui nivel ridicat de protecție intereselor economice ale consumatorilor, prin crearea de condiții echitabile pentru obținerea creditelor de consum, precum și prin stabilirea unor norme de comportament responsabil al creditorilor în acordarea creditelor pentru consumatori.

Raportat la modificările inițiate prin proiectul de lege de menționat că, actul UE conține norme care reglementează:

obligăția instituțiilor financiare de a oferi informații clare, concise și vizibile în cadrul unei publicități (*art. 4*);

accesul la baza de date în cazul creditelor transfrontaliere (*art. 9*);

atunci când este cazul, consumatorul să fie informat în legătură cu orice modificare a ratei dobânzii aferente creditului, înainte ca modificarea să intre în vigoare (*art. 11*);

dreptul la rambursarea anticipată a creditului (*art. 16*),

norme care deja au fost implementate integral și corespunzător în legislația națională de profil, în speță, de Legea nr. 202/2013. Mai mult, *art. 22 (1)* din Directiva 2008/48/CE statuează că statele membre nu pot menține sau introduce în legislația lor națională dispoziții diferite față de cele stabilite de actul UE.

Astfel, modificările inițiate prin proiectul național stabilesc prevederi detaliate referitoare la rata medie a dobânzilor aferente soldurilor creditelor pe sectorul bancar și privind obligația Băncii Naționale de a menține și gestiona platforma interbancară ipotecară pentru debitorii contractanți, prevederi care nu se regăsesc în actul UE, reprezentând exerciții de creație cu specific național și nu de transpunere a dispozițiilor legislației UE în materia contractelor de credit.

În concluzie, apreciem că prevederile naționale existente în Legea nr. 202/2013 sunt în acord cu prevederile corespondente din Directiva 2008/48/CE și nu necesită intervenție legislativă sub aspect de conformitate cu legislația UE, iar proiectul național nu transpune nemijlocit careva norme UE pe segmentul creditelor de consum din Directiva 2008/48/CE.

Completarea **art. 4** alin. (2) lit. c) cu textul „, , *mărimea literelor și cifrelor fiind cu cel puțin de trei ori mai mare decât mărimea literelor și cifrelor informației specificate în alineatul (2) litera a)* ” nu cadrează cu dispoziția din alineatul introductiv al alin. (2), care stabilește că „(2) *Informațiile standard specifică, într-un limbaj clar, concis și lizibil, în același câmp vizual și cu caractere de aceeași dimensiune, prin intermediul unui exemplu reprezentativ, următoarele:*”. Pentru a asigura integrarea armonioasă a modificării în alin. (2), alineatul introductiv poate fi completat după cuvintele „*aceeași dimensiune*” cu textul „, , cu excepția informației de la lit. c)”. Totodată, în norma de modificare

textul „informației specificate în alineatul (2) litera a)” se va substitui cu referința la alte informații standard.

Subsidiar, pe lângă cerințele privind dimensiunea caracterelor pentru informațiile incluse în publicitate, se va examina suplimentar introducerea unor cerințe privind dimensiunea caracterelor și pentru informațiile precontractuale sau cele prevăzute în contractul de credit (a se vedea art.5 alin.(2) litera b); art.6 alin.(2) litera f) și art.10 alin.(1) din Legea nr. 202/2013).

Adițional semnalăm că, modificările la art.4 soluționează doar aspectele ce vizează publicitatea netransparentă a creditelor în partea ce ține de publicitatea scrisă, dar rămâne în afara reglementării publicitatea verbală difuzată la radio sau TV.

În același timp, se consideră inoportună completarea propusă la **art.13** din Legea 202/2013, în privința regulilor privind contractele de credit cu dobândă flotantă, întrucât aceasta ar constitui o interferență în activitatea băncii și, respectiv, o imixtiune în relația bancă - client.

Totodată, aplicarea regulii de interzicere a dobânzii flotante la creditele în sumă de până la 3 salarii medii lunare pe economie ar pune creditorii în situație incertă, în care urmează să adopte decizii bazate pe date imprevizibile, ce va crea riscuri de instabilitate financiară a acestuia, iar în situația în care creditorul este o bancă, acest lucru poate afecta și deponenții acesteia.

Cât privește modificarea **art. 15** alin. (7), menționăm că, prin Legea nr. 23/2020, art. 15 al Legii nr. 202/2013 a fost completat cu alin. (7)-(10), în scopul protejării consumatorilor - persoane fizice de riscul de supraîndatorare, exprimat prin limitarea dreptului entităților ce acordă credite de consum de a „renegocia” în dezavantajul clientului condițiile contractuale. Art. 15 alin. (7) și (8) din Legea nr. 202/2013 conțin norme aferente creditului pentru consumator în care suma inițială debursată este de până la 50 de mii de lei. Totodată, prin Legea nr. 23/2020 prevederi similare au fost incluse și în art. 9 alin. (1) lit. e) și f) din Legea nr. 1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară.

Totuși, în proiect se propune modificarea sumei inițiale debursate a creditului de consum doar în art. 15 alin. (7) din Legea nr. 202/2013, ceea ce constituie o reglementare fragmentară a relațiilor sociale respective, iar nota informativă nu conține argumente privind soluția normativă propusă.

2. *La Art. II. (privind modificarea Codului civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002).*

Cu privire la modificările propuse prin articolul nou introdus **1764¹** în Codul Civil semnalăm că obiectul acestor reglementări este conturat deficitar și nu este corelat precizărilor și explicațiilor din nota informativă la proiect. Potrivit notei informative, *“Amendarea actelor normative ce reglementează condițiile de modificare a ratei dobânzii post-contractuale urmărește să sporească nivelul de protecție și echitate pentru consumatorii care contactează împrumuturi, contribuind astfel la [...] încrederea consumatorilor în sectorul financiar.”*. La fel, autorii proiectului justifică necesitatea reglementărilor propuse prin dezideratul de

remediere a ”*dezechilibrului de putere în sectorul financiar bancar și nebanca* *înclinat în favoarea creditorului*”. Corespunzător, având în vedere obiectivele de protecție a consumatorilor de servicii financiare, enunțate în nota informativă de către autorii proiectului, înțelegem că modificările propuse în Codul civil urmează a fi aplicabile contractelor de credit pentru consumatori, încheiate de creditorii care cad sub incidența dispozițiilor Legii nr. 202/2013. Cu toate acestea, observăm că articolul 1764¹, pe de o parte, își extinde nejustificat aplicabilitatea asupra tuturor creditelor (fără a distinge între cele acordate consumatorilor și cele acordate debitorilor instituționali/calificați), iar, pe de altă parte, prescrie anumite obligații doar creditorilor-bănci. Atenționăm, că acest articol excedează obiectivul de protecție a consumatorilor, poate distorsiona concurența pe piața creditelor financiare și nu soluționează îngrijorările privind protecția consumatorilor pe piața financiară non-bancară, respectiv, impunând o sarcină prea oneroasă asupra băncilor cu atragerea acestora în riscuri excesive.

Totodată, cu referire la formularea „*rata medie a dobânzilor aferente soldurilor creditelor de la un an până la 2 ani pe sectorul bancar calculat de către BNM*”, utilizat în proiectul de lege, precizăm că, la moment, Banca Națională calculează și publică indicatorul sintetic *rata medie a dobânzilor aferente soldurilor creditelor*, total pe sistem bancar, calcul efectuat în baza datelor statistice furnizate de bănci în cadrul raportului privind ratele dobânzilor aferente soldurilor creditelor și depozitelor (conform Hotărârii Comitetului Executiv a Băncii Naționale nr. 331/2016). Este de menționat că formularea propusă în proiectul legii nu permite determinarea următoarelor aspecte, care ar putea crea unele dificultăți la aplicarea acesteia:

1. dacă urmează a fi utilizată rata medie la creditele acordate persoanelor fizice, sau rata medie totală (Banca Națională publică datele total pe sectorul bancar, și în distribuție pe persoane fizice, persoane juridice și persoane fizice care practică activitatea);

2. dacă urmează a fi utilizată rata medie la creditele în monedă națională, rata medie totală (indiferent de valută), sau rata medie corespunzătoare valutei creditului (Banca Națională publică datele separat pe monedă națională, valută străină și atașate la cursul valutei).

În ceea ce privește utilizarea indicatorului menționat (*rata medie a dobânzilor aferente soldurilor creditelor de la un an până la 2 ani pe sectorul bancar calculat de către BNM*) pentru schimbarea condițiilor contractuale, considerăm inoportună această abordare, deoarece costul creditelor acordate de către bancă este direct dependent de costul resurselor atrase și de riscul individual de nerambursare asociat clientului. Modificarea ratei dobânzilor la credite în funcție de oscilarea ratei medii a dobânzilor aferente soldurilor creditelor de la 1 an până la 2 ani pe sectorul bancar, neglijând termenii și condițiile de creditare individuale, precum și tipul și scopul acordării creditului, poate să conducă la implicarea băncilor în riscuri excesive aferente activității de creditare, astfel încât va fi neglijat costul real al resurselor care au stat la baza creditării, inclusiv cu

posibila înregistrare a cheltuielilor suplimentare, care pot conduce la înregistrarea pierderilor. Astfel, pentru a evita asumarea riscurilor majore, banca trebuie să dispună de mecanisme interne eficiente de determinare a costului creditelor pe care le acordă.

Cu referire la alin.(1) din același articol 1764¹, care prescrie băncii obligația de a informa debitorul despre orice modificare a ratei medii a dobânzii aferente soldurilor creditelor de la 1 an până la 2 ani, considerăm că această obligație este împovărătoare pentru creditor (având în vedere posibilitatea modificării frecvente și nesemnificative a acestui indicator, ducând la înregistrarea cheltuielilor suplimentare care poate conduce la creșterea costului creditului), fiind concomitent lipsită de beneficii reale și pentru debitor (dreptul acestora de a iniția procesul de renegociere intervine doar la modificarea indicatorului respectiv cu un quantum prestabilit).

În același context, nu a fost argumentat de către autorii proiectului care este premisa pentru selectarea creditelor cu termen de la 1 la 2 ani, precum și dacă totuși aceste norme se referă la creditele care inițial au fost acordate pe un termen de la 1 la 2 ani sau se are în vedere termenul rămas până la scadență de 1- 2 ani.

La alin.(2) de la acest articol, nu este clar textul ”... *procentajul acestui indicator...*”, astfel necesitând precizare la care anume rată a dobânzii (procentaj) se face referință, cine va stabili această rată a dobânzii (procentaj) și în baza căror instrumente.

Cu privire la obligația băncii prevăzută la alin.(4) art.1764¹, privind ajustarea ratei dobânzii, în favoarea debitorului, cu cel puțin 50% din reducerea ratei medii a dobânzii aferente soldurilor creditelor de la 1 an până la 2 ani pe sectorul bancar, semnalăm, că (re)negocierea condițiilor de creditare este întemeiată, inclusiv, pe rezultatele analizei riscurilor asociate debitorului, iar o scădere sau majorare automată a ratelor dobânzilor conduce la omiterea/diminuarea importanței acestei etape. În aceeași ordine de idei, din perspectiva coroborării alin.(4) cu alin.(3) ale art.1764¹, nu este clar dacă propunerea băncii de micșorare a ratei dobânzii (în condițiile alin.(4)) este înaintată doar în cazul în care debitorul își exercită dreptul de renegociere sau chiar și în lipsa inițiativei debitorului în acest sens.

În contextul aceluiași art. 1764¹, atragem atenția autorilor proiectului de lege asupra faptului că codul, potrivit art. 60 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului și care trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative: precizia, claritatea, logica, integralitatea și caracterul practic. Anume prin prisma cerinței de integralitate, care reclamă de la normele conținute în cod faptul ca acestea să se aplice într-o manieră generală, tuturor raporturilor juridice și subiecților de drept care cad sub incidența respectivei codificări, fără a se consacra în cadrul aceluiași element structural al actului normativ (ex. articol, secțiune, capitol etc.) prevederi normative generale și prevederi normative speciale, care ar avea o aplicare practică

limitată la anumite tipuri de raporturi juridice sau subiecți de drept, opinăm necesitatea revizuirii conceptuale a prevederii de la art. 1764¹, prin renunțarea la ideea de amendare a Codului civil și examinarea posibilității intervenției corespunzătoare în cuprinsul Legii nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori și a cadrului normativ infralegal, unde conceptual propunerea dată se încadrează organic.

Cu referire la prevederile suplimentare cu care se propune completarea **art. 1767** din Codul civil (alineatele (4) și (5)), acestea urmează a fi excluse din proiect în contextul în care acestea dublează norma legală existentă deja în cuprinsul aceluiași act normativ (art. 684 alin. (9) din Codul civil), care stabilește că „(9) Contractul de gaj este valabil chiar dacă a fost încheiat în pofida înțelegerii între debitorul gajist și un terț care limitează în orice mod dreptul debitorului gajist de a gaja bunul. Terțul poate cere debitorului gajist repararea prejudiciului cauzat prin încălcarea acestei înțelegeri și poate exercita alte mijloace juridice de apărare, însă această încălcare nu constituie temei de nulitate a contractului de gaj.”.

3. *La Art. III. (privind modificarea Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei).*

Cu privire la modificările la Legea nr. 548/1995, prin care se propune instituirea unei *platforme interbancare ipotecare*, operate de Banca Națională, atenționăm că prestarea unui asemenea serviciu persoanelor fizice și juridice de drept privat este improprie unei bănci centrale/autorități de supraveghere și, respectiv, nu se înscrie în mandatul legal al Băncii Naționale. În nota informativă autorii proiectului nu au indicat dacă legislațiile altor state, în special ale Uniunii Europene, prevăd sarcini similare celor propuse în proiect pentru băncile centrale.

Precizăm că, Banca Națională, în scopul protejării intereselor deponenților și al asigurării stabilității și viabilității întregului sistem bancar, asigură supravegherea prudențială a băncilor din Republica Moldova, inclusiv a sucursalelor acestora înființate în alte state, urmărind respectarea cerințelor prevăzute de lege și de actele normative aplicabile, atât pe bază individuală, cât și pe bază consolidată, după caz, în vederea prevenirii și limitării riscurilor specifice activității bancare, or gestionarea și menținerea unei astfel de platforme care să servească drept canal de comunicare între bănci și clienții băncii nu se încadrează în atribuția de reglementare și supraveghere descrisă. Mai mult, constatăm că instituirea și gestiunea acestei platforme va supune Banca Națională unui șir de riscuri, generate atât de funcțiile propriu-zise de administrare a platformei (de ex., riscuri legate de tehnologiile informaționale, riscuri de continuitate a activității), dar și de riscuri derivate dintr-o percepere eronată de către public și participanții la platformă a rolului Băncii Naționale de intermediar dintre bănci și clienții acestora (de ex., riscuri din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, riscuri de litigiu, riscuri reputaționale). În acest context, este important de reținut că băncile dispun de independență juridică, operațională, financiară și administrativă față de orice persoană, inclusiv față de Banca

Națională a Moldovei, respectiv, Banca Națională nu poate interveni în relația dintre bancă și client.

4. Dispoziția „Prevederile prezentei legi intră în vigoare la data adoptării” contravine art. 76 din Constituție, conform căruia *”Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.”*. În Hotărârea nr. 32/1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova „Intrarea în vigoare a legii” Curtea Constituțională a statuat că data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate precede data publicării acesteia. Concomitent, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, regula generală privind intrarea în vigoare a actelor normative, statuată în art. 56 alin. (1), prevede că *„(1) Actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.”* Conform alin. (3) din același articol *„(3) Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.”*.

Totodată, la stabilirea normei ce vizează intrarea în vigoare a legii, se va lua în considerare timpul necesar pentru derularea activităților de pregătire a punerii în aplicare a noilor reglementări (spre exemplu, ajustarea procedurilor/politicilor interne, reevaluări contracte curente, etc.).

Suplimentar, atragem atenția asupra necesității respectării următoarelor norme de tehnică legislativă:

1. În conformitate cu art. 63 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, în proiectele de modificare a unor acte normative, actele se expun în ordine cronologică.

2. Dispozițiile propriu-zise de modificare se vor formula cu utilizarea cuvintelor „se modifică după cum urmează” și vor cuprinde izvoarele publicării/republicării actelor normative, care se vor indica conform schemelor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, anul publicării, numărul Monitorului, numărul articolului); (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, anul republicării, numărul Monitorului, numărul articolului).

3. Conform art. 51 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 *„(4) În legea de modificare și/sau abrogare a mai multor acte normative, fiecărui act normativ i se consacră un articol însemnat cu un număr ordinar exprimat prin cifre romane și urmat de punct. Diviziunile acestor articole se însemnează cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, urmate de punct.”*

În contextul celor expuse, Guvernul susține proiectul de lege înaintat cu titlu de inițiativă legislativă, care urmează a fi îmbunătățit conform propunerilor menționate mai sus.