



30 noiembrie 2017

*R/S* nr. 434

## AVIZ

### la proiectul de lege privind organizațiile de creditare nebancaară

(nr. 325 din 24.10.2017)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform art.54 din Regulamentul Parlamentului și a Legii privind actele legislative nr. 780/2001 și expune următoarele:

#### *Aspecte de ordin general și procedural*

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr. 816 din 17 octombrie 2017, în temeiul prevederilor art.73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.
2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituția Republicii Moldova.
3. În raport cu conținutul său normativ, inițiativa legislativă se înscrie în categoria legilor organice.
4. Proiectului legii privind organizațiile de creditare nebancaară propune stabilirea unui cadru comun de reglementare și supraveghere a activității desfășurate de organizațiile de creditare nebancaară, care include activitatea desfășurată în prezent de organizațiile de microfinanțare, de creditare ipotecară nebancaară, de leasing financiar. Acesta nu se limitează doar la stabilirea cu caracter general a cadrului legal privind activitatea organizațiilor de creditare nebancaară, dar stabilește și modalitatea de supraveghere/monitorizare de către *autoritatea de supraveghere*, care potrivit proiectului este Comisia Națională a Pieții Financiare.
5. Potrivit Notei informative, scopul proiectului prenotat, presupune reedificarea cadrului juridic în materie de creditare nebancaară, prevenirea riscurilor excesive în sectorul de creditare nebancaară precum și sporirea accesului la resurse financiare a persoanelor fizice și juridice.

6. Sectorul organizațiilor de creditare nebanară este recunoscut la nivel mondial ca o industrie strategică, atât în țările dezvoltate cât și în cele în curs de dezvoltare. Rolul acestora potrivit scopului legii fiind: *accesul la resurse financiare* a părților vulnerabile ale societății, jucând un rol important și în finanțarea afacerilor mici.

Cu certitudine, reglementarea respectivă suplinește carențele existente în legislația Republicii Moldova și potrivit analizei impactului de reglementare anexate la prezentul proiect de lege acesta:

- ar reduce riscul unei concurențe neloiale,
- ar favoriza accesul operatorilor de leasing și microfinanțare la resursele financiare străine și internaționale.

Pornind de la premisele examinate, și de la reglementările proiectului de lege, "*limitarea*" intervenției statului la nivel adecvat și neexcesiv în activitatea de microfinanțare și leasing financiar este oarecum incertă. Acesta propune soluții noi, cerințe și reglementări complexe cum ar fi:

- *aplicarea unei taxe de supraveghere (stipulată în proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 326 din 20.10.2017);*
- *achitarea plății pentru eliberarea avizului pentru înregistrarea de stat;*
- *confirmarea în funcție a administratorului organizației de creditare nebanară (exercitarea atribuțiilor de administrator în cadrul organizației de creditare nebanară se face doar după confirmarea în funcție de către autoritatea se supraveghere);*
- *controalele din oficiu și pe teren asupra activității organizațiilor de creditare nebanară (fără a specifica periodicitatea efectuării acestora );*
- *înregistrarea/suspendarea/radiera organizațiilor de creditare nebanară în/din Registru;*
- *stabilirea unor norme prudențiale și/sau neprudențiale suplimentare celor prevăzute de prezentul proiect de lege;*
- *avizarea în caz de reorganizare a organizației de creditare nebanară.*

Dat fiind faptul că prioritățile statutului vizează asigurarea stabilității economice, debirocratizarea și demonopolizarea mediului de afaceri, diminuarea poverii administrative și fiscale, atragerea investițiilor în toate sectoarele economiei naționale, Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin Hotărârea nr. 890 din 20 iulie 2016 instituie un șir de acțiuni la rubrica **Transparența și consolidarea sectorului financiar- bancar**, printre care:

- *dezvoltarea sistemului nebanar și extinderea instrumentelor de finanțare* pentru întreprinderile mici și mijlocii;

- dezvoltarea creditării nebancaire prin introducerea cadrului legal aferent reglementării și supravegherii activității de creditare nebancaară (inclusiv microfinanțare și leasing financiar).

În concluzie, examinarea reglementărilor proiectului prenotat, ca concept, întrunește posibilitatea extinderii instrumentelor financiare însă poartă un caracter invaziv din partea autorității de supraveghere în sectorul nebancaar și comportă o monitorizare excesivă .

7. Întru evitarea deficiențelor, la punerea în aplicare a legislației, privind comisiunile incluse în contractele de credit/împrumut încheiate cu consumatorii, este important a menționa Legea nr. 256/2011 privind clauzele abuzive din contractele încheiate cu consumatorii (cadru de transpunere conferit de Directiva 93/13/CEE) și Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori (cadru legal pentru aplicarea prevederilor Directivei 2008/48/CE). Din punct de vedere al echilibrului contractual și al forței de a negocia, consumatorul se află într-o poziție dezavantajoasă, deoarece deține un nivel mai scăzut de cunoștințe. În baza art.5 alin.(5) lit. e) din Legea nr. 256/2011 privind clauzele abuzive din contractele încheiate cu consumatorii, sunt considerate abuzive clauzele care au ca obiect sau efect: *solicitarea de la orice consumator care nu și-a îndeplinit obligația să plătească drept compensație o sumă disproporționată în raport cu prejudiciul cauzat de neonorarea obligațiilor contractuale*. Întrucât termenul *disproporționat de mare* nu este definit de legislația internă, iar Directiva 93/13 în Anexa la punctul 1 lit.(e) conține o listă orientativă și neexhaustivă a clauzelor ce pot fi considerate abuzive, din această perspectivă considerăm ca aplicarea prevederilor propuse în proiect urmează a fi revizuită în sistem cu legislația menționată.

### ***Obiecții de ordin tehnico-juridic***

1. Cu titlu de observație generală la **art. 3** din proiectului vizat, considerăm necesar a revedea rigorile art. 32 din Legea nr.780/2001, care reglementează componența articolului actului legislativ: *articolul poate fi compus din alineate numerotate cu cifre arabe, luate între paranteze[...] alineatul poate avea diviziuni însemnate cu litere latine mici și o paranteză*. Această observație este valabilă și pentru **art. 9** din prezentul proiect.

2. În aceeași ordine de idei, la **art. 3 lit. d)** autorul specifică în definirea noțiunii de *organizație de creditare nebancaară* că: aceasta desfășoară doar activitățile de creditare nebancaară stipulate la *art. 8 alin. (2)* din prezentului proiect de lege, acestea fiind: *acordarea de credite și leasingul financiar*.

Concomitent, art. 8 alin. (3) și (4) al proiectului nominalizat, contrar prevederilor art. 3 lit.d) mai instituie organizațiilor de creditare nebancară și posibilitatea de a desfășura și *operațiuni de factoring, activitate în calitate de bancassurance, precum și alte activități conexe și auxiliare legate de realizarea activității de creditare nebancară*; precum și *dreptul de a primi mijloace bănești sub formă de investiții*. Reieșind din cele expuse mai sus, este dificil să percepem care sunt totuși activitățile organizațiilor de creditare nebancară.

3. La **art. 7 alin.(2)** autorul definește noțiunea de *client* al organizației de creditare nebancară contrar prevederilor Legii nr. 780/2001. Potrivit acesteia, definirea termenilor și noțiunilor se face în dispozițiile generale ale actului elaborat și nu se poate explica o noțiune doar în înțelesul unui articol din lege, motiv din care recomandăm autorului reformularea acestuia respectând părțile constitutive ale actului legislativ stipulate în art. 24 și 28 lit. c) din Legea nr. 780/2001. În același sens, relatăm că Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori, operează cu noțiunea de "**consumator**" (*persoană fizică care intenționează să comande ori să procure sau care comandă, procură ori folosește produse și servicii pentru necesități nelegate de activitatea de antreprenor sau cea profesională*).

4. Cu referință la **art. 7 alin. (5) lit. d)**, ținem să atenționăm că în cadrul Parlamentului Republicii Moldova a fost introdus în procedură legislativă și adoptat în lectura I, proiectul de lege privind auditul situațiilor financiare cu nr. **309/12.10.2017**. Iar potrivit acestuia noțiunea de *societate de audit* nu este utilizată, termenul fiind înlocuit cu noțiunea de *entitate de audit*. Această obiecție este valabilă pe tot cuprinsul proiectului la cazul gramatical respectiv.

5. La **art. 8 alin. (4)** norma de trimitere la art.9 lit a) urmează a se conforma rigorilor de tehnică legislativă.

6. Pentru un grad sporit de claritate, la **art. 11 alin.(2)** autorul urmează să completeze alineatul cu cuvintele "*oficiilor secundare*", or potrivit textului legii aceasta este o unitate structurală internă a organizației de creditare nebancară, care la fel urmează a fi înregistrată, constituită, reorganizată lichidată etc. Altfel spus, nu este clar regimul juridic al *oficiilor secundare*, deoarece potrivit alin. (3) al art. 11: "*organizația de creditare nebancară este în drept să constituie filiale, reprezentanțe și oficii secundare*", iar potrivit alin. (2): *avizul autorității de supraveghere cu privire la înregistrarea, constituirea, reorganizarea, lichidarea,*

*suspendarea sau reluarea activității acestora se răsfrânge doar asupra organizațiilor de creditare nebanzare, filialelor și reprezentanțelor.*

7. Sub același aspect, considerăm oportun de a specifica cuantumul taxei pentru eliberarea avizului de către *autoritatea de supraveghere* stipulate la **art. 11 alin.(2)**. În acest sens, exemplificăm prevederile art.6 "Previzibilitatea cheltuielilor" din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și dispozițiile art. 8 din Legea instituțiilor financiare nr. 550/1995, ultima prevede expres cuantumul taxelor percepute. Totodată proiectul legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative nr. 326 din 20.10.2017, adoptat în I lectură la data de 17.11.2017 și anume dispoziția de modificare și completare a legii nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, stipulează despre „- *plățile organizațiilor de creditare nebanzară în mărime de până la 0,1 la sută din valoarea medie anuală a soldului creditelor nebanzare și leasingului financiar înregistrat, dar nu mai mult de 200 000 lei*”. Motiv pentru care, recomandăm introducerea în proiectul prenotat a cuantumului taxei pentru eliberarea avizului de *autoritatea de supraveghere*.

8. Un alt aspect important, care urmează a fi luat în calcul este utilizarea în textul proiectului legii a cuvintelor: "*poate solicita*", "*poate efectua*", "*poate consulta*", "*la necesitate*", "*după caz*" care nu întrunesc exigențele de tehnică legislativă și poartă un caracter discreționar și coruptibil pentru *autoritatea de supraveghere*. Or actul legislativ întocmit poartă un caracter precis iar *fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea*. În acest sens, formula în redacția propusă de autor urmează a fi revăzută și conformată cerințelor și exigențelor normelor art. 19 al Legii nr. 780/2001.

9. Atragem atenția autorului asupra normei **art. 12 alin. (2)** al prezentului proiect de lege (*antecedente penale nestinse*) or exigențele autorului față de administratori și fondatori(acționari/asociați) sunt excesiv de riguroase în acest sens. Cu titlu de comparație, exemplificăm prevederile art. 27 alin. (1) lit. h) Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ce prevede de asemenea exigența legiuitorului (*antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție*) pentru candidatul la funcția publică. Astfel, recomandăm revizuirea cerinței menționate mai sus în contextul precizării unor criterii nediscriminatorii și/sau arbitrare pentru persoanele alese sau numite în funcția de administrator al organizației de creditare nebanzare.

**10. Art. 13 alin. (2) lit. d)** ce menționează obligativitatea prezentării *actului de proprietate sau contractul de locațiune, de comodat ce atestă drepturile reale asupra imobilului amplasat în spații cu destinație nelocativă în care organizația de creditare nebancară și/sau filialele sau reprezentanțele acesteia își vor desfășura activitatea.* Această prevedere, formează o discrepanță cu norma art. 10 alin.(1) al Legii nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, potrivit căreia, organul înregistrării de stat înscrie în Registrul de stat datele cu privire la sediul persoanei juridice indicate în actele de constituire și nu este în drept să ceară alte documente pentru confirmarea acestor date. Iar răspunderea pentru autenticitatea datelor prezentate cu privire la sediu o poartă persoana juridică, în speță- organizația de creditare nebancară.

**11. La art. 13 alin. (2),** autorul face referință la *efectuarea investigațiilor suplimentare* vizavi de administratorii organizațiilor de creditare nebancare, necătfind faptului că exigențele față de administratorii ai organizațiilor de creditare nebancară sunt deja stipulate la art. 12 al proiectului legii. În același sens, cu referință la textul indicat mai sus, propunem autorului încadrarea acestuia într-un alineat numerotat separat pentru a oferi claritate ideii redată și a respecta rigorile redacționale.

**12. La art. 15 alin. (1) lit. b)** cuvântul "existentă" se va substitui cu cuvântul "există".

**13. Cu referință la norma art. 20 alin.(1) lit.d** considerăm de prisos reglementarea acestei norme, deoarece potrivit textului de la art.15 alin. (1) lit. b) în caz că documentele și/sau informațiile prezentate de organizațiile de creditare nebancare sînt neautentice (false), crează temei pentru respingerea cererii de eliberare a avizului, respectiv, acesta nu mai poate fi înregistrat în Registrul autorității de supraveghere. Altfel zis, norma intră în contradicție și cu alin. (5) al art. 20 precum și cu norma art. 15 alin.(5) lit.b) din textul proiectului de lege supus avizării. Motiv pentru care recomandăm excluderea acestuia.

**14. La art. 20 alin. (4)** ce reglementează suspendarea activității și radierea din Registrul a organizației de creditare nebancară, induce în eroare, deoarece aceasta se referă doar la desfășurarea activităților specificate la art. 8 alin. (2). Deci, potrivit textului, activitățile organizației de creditare nebancare specificate la art.8 alin. (3) și (4) din prezentul proiect de lege nu necesită înregistrarea în Registrul autorității de supraveghere, și nu cad sub incidența de supraveghere/monitorizare a CNPF ca autoritate de supraveghere. În aceste

condiții autorul urmează să specifice suplimentar care este regimul juridic al activităților specificate la art.8 alin.(3) și alin. (4).

**15.** În aceeași ordine de idei, recomandăm autorului proiectului ca pe *perioada de suspendare a activității de creditare nebancaară (stipulată la art. 20 din prezentul proiect de lege)* să reglementeze modul de deservire a portofoliului creditelor existente. În caz contrar, încasarea plăților creditelor existente, precum și mecanismul de soluționare a pretențiilor clienților stipulate la art. 5 alin.(8) al prezentului proiect de lege, pot fi amenințate în mod serios.

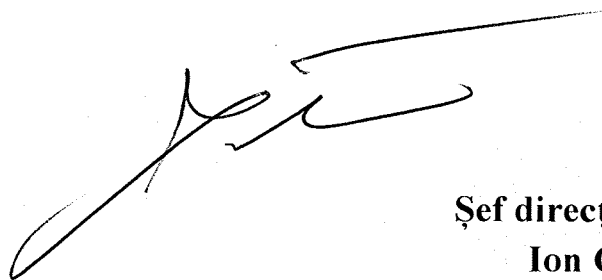
**16.** Cu referință la **art. 22 alin. (2)** ce reglementează auditul organizațiilor de creditare nebancaare în baza unor criterii stabilite de *autoritatea de supraveghere*, reiterăm faptul proiectul de lege nr. 309 din 12.10.2017 privind auditul situațiilor financiare, adoptat în lectura I de către Parlamentul Republicii Moldova are ca *obiectiv stabilirea cadrului juridic privind organizarea auditului de către entitățile de audit, precum și reglementarea exercitării profesiei de auditor și alte cerințe specifice auditului entităților de interes public*. Astfel spus, stabilirea unor criterii extra pentru "*societatea de audit*" sunt/vor fi complet nejustificate și vor fi considerate drept cerințe excesive pentru entitățile de audit, or criteriile stabilite de către autoritatea de supraveghere urmează să fie aduse în concordanță cu normele propuse în proiectul sus menționat. Astfel exemplificăm, legislația română în domeniul financiar nebancaar, și anume Legea României cu privire la instituțiile financiare nebancaare nr. 93/2009 , art. 55 alin (1) și (2) ce prevede: "*Situațiile financiare anuale ale instituțiilor financiare nebancaare înscrise în Registrul general se auditează de auditori financiar, în conformitate cu reglementările în vigoare*".

**17.** Cît privește norma propusă de **art. 24 alin. (2) lit.c)** și anume:  
- măsura de eliberare din funcție a persoanelor cu funcție de răspundere și a administratorilor din cadrul organizațiilor de creditare nebancaară, considerăm a fi contrară prevederilor Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003, cu atribuțiile autorității de supraveghere (Legea nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieții Financiare ) și cu prezentul proiect de lege. Or, potrivit prevederilor Codului muncii și anume Capitolului V art.81 alin.(3) "*Contractul individual de muncă încetează în temeiul ordinului (dispoziției, deciziei, hotărîrii) angajatorului [...]*" iar concedierea acestuia se face în temeiul art.86 al aceluiași Cod. Această atribuție/drept nu s-a regăsit nici în Legea nr. 192/1998. De altfel, textul legii prevede în cazul încălcărilor - procedura de suspendare a activității și

radierea acestora din Registrul. Din acest motiv, considerăm oportun excluderea sancțiunii specificate la art. 24 alin.(2) lit. c).

**18.** Referitor la reorganizarea și lichidarea organizației de creditare nebancare stipulate în **Capitolul VI art. 25** al proiectului, menționăm insuficiența unei reglementări concrete, ori textul actual propus spre examinare, prevede obligativitatea avizului autorității de supraveghere în modul stabilit de legislație. În cazul în care aceasta presupune o procedură similară și o taxă similară spre achitare pentru organizația de creditare nebancară, considerăm oportun specificarea acesteia în mod expres.

Referitor la oportunitatea adoptării prezentului proiect de lege reiterăm că aceasta ține exclusiv de competența Parlamentului, luându-se în calcul obiecțiile expuse în prezentul aviz.



**Șef direcție generală  
Ion CREANGĂ**