



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 380. / 7. 10. 2025

Biroul permanent al Senatului

L. 397. / 13. 10. 2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind înființarea Fondului
Moldova – fond de investiții alternativ cu capital public
și privat, destinat sprijinirii integrării economice strategice
a României și Republicii Moldova**

Analizând propunerea legislativă privind înființarea Fondului Moldova – fond de investiții alternativ cu capital public și privat, destinat sprijinirii integrării economice strategice a României și Republicii Moldova, transmisă de Secretarul General al Senatului (b380/03.09.2025), cu adresa nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D723/10.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect înființarea Fondului Moldova, fond de investiții alternativ de tip închis, cu capital public și privat, având personalitate juridică română și organizat sub forma unei societăți pe acțiuni, destinat sprijinirii integrării economice strategice a României și Republicii Moldova, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive** și la art. 1.

Potrivit **Expunerii de motive**, prin prezenta propunere „se urmărește crearea unui instrument investițional strategic al României, destinat să consolideze prezența noastră economică în Republica Moldova și să sprijine integrarea acesteia în spațiul economic și financiar românesc și european. Fondul Moldova, așa cum este

conceput, reprezintă o schimbare de paradigmă în relațiile dintre cele două state românești: de la un model bazat preponderent pe ajutoare financiare și proiecte punctuale, către un mecanism sustenabil, bazat pe investiții, capitalizare și profit reinvestit în dezvoltare”.

Totodată, în cadrul aceluiași instrument de prezentare și motivare, se precizează că „*prin funcționarea Fondului Moldova, în economia Republicii Moldova va apărea o sursă constantă și serioasă de investiții românești, nu doar ale statului, ci și ale mediului privat. Aceasta va duce la compatibilizarea celor două economii, la dezvoltarea de parteneriate pe termen lung și la întărirea sentimentului de apropiere și atașament față de România”.*

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât prezenta propunere legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a

reținut în **Decizia nr. 139/2019** că „În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) **Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**”.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”.

6. Referitor la soluțiile legislative preconizate, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește fondul și forma reglementării și în afară de aspectele de oportunitate asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o manieră succintă, deficitară din punct de vedere al regulilor gramaticale și de exprimare logică a ideilor în text, nu se corelează cu prevederile actelor normative în domeniu, precum Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 297/2004 privind piața de capital, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 74/2015 privind administratorii de fonduri de investiții alternative, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 243/2019 privind reglementarea fondurilor de investiții alternative și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, la care se face trimitere în textul propunerii, iar soluțiile legislative preconizate prin proiect nu acoperă întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare, în scopul de a se evita lacunele legislative¹.

¹ Astfel cum prevede art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

7. Sub aspectul implicațiilor fiscal-bugetare, în ceea ce privește măsurile preconizate, respectiv ca statul să contribuie cu bani publici pentru a acoperi integral subscrierea capitalului social inițial al Fondului Moldova, precizăm că, din punct de vedere bugetar, o asemenea abordare antrenează o **cheltuială suplimentară de la bugetul de stat** și, prin urmare, devin incidente prevederile constituționale de la **art. 138 alin. (5)**, potrivit cărora „*nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. Dacă această cheltuială nu este compensată prin venituri suplimentare sau prin raționalizare de cheltuieli, poate genera o creștere a deficitului bugetar și a necesarului de finanțare.

7.1. Pe termen mediu, apreciem, de asemenea, existența unui **risc de piață/risc de capital** în funcție de volatilitatea sectoarelor în care ar urma să activeze Fondul Moldova, statul nemaiputând astfel să-și recupereze investiția, dublat de un **risc de angajamente viitoare**, în care statul să fie solicitat din nou să contribuie în viitor **prin recapitalizări succesive**.

Prin urmare, dat fiind contextul financiar actual, este necesară luarea în considerare a tuturor acestor elemente, cu posibile **efecte negative directe asupra deficitului bugetar și creșterii datoriei publice**.

7.2. Referitor la normele de la **art. 6 alin. (1) și (2)**, precizăm că, potrivit prevederilor **art. 8 alin. (2)** din **Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice**, cu modificările și completările ulterioare, „Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.”, iar conform dispozițiilor **art. 12** din același act normativ, „Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora, potrivit clasificăției bugetare”.

Mai mult, semnalăm că **nu se poate efectua aprobarea unor cheltuieli bugetare în contul unor bugete care nu sunt în execuție**.

La **alin. (3)**, cu privire la **vărsămintele efectuate în numerar**, relevăm faptul că plata contribuției se face efectiv, în bani, prin alocări bugetare directe, fapt pentru care, sub rezerva celor menționate *supra*, apreciem necesară și solicitarea unui punct de vedere al Consiliului Fiscal.

8. Privitor la **modul de redactare a prezentei propuneri**, subliniem că acesta prezintă **imperfecțiuni de tehnică legislativă**, normele de tehnică legislativă fiind obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, astfel cum prevede **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**.

Prin urmare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului².

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere a tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

a) referitor la **titlul** propunerii legislative, semnalăm că, în redactarea actuală, respectiv „Lege privind înființarea Fondului Moldova - fond de investiții alternativ cu capital public și privat, *destinat sprijinirii integrării economice strategice a României și Republicii Moldova*”, acesta nu respectă dispozițiile **art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, care prevăd că „Titlul actului normativ cuprinde *denumirea generică a actului*, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării *exprimat sintetic*”;

b) din punctul de vedere al sistematizării textului propunerii legislative, subliniem că **primele patru articole** ale proiectului nu asigură o succesiune logică a soluțiilor legislative preconizate, la **art. 1** ar fi trebuit să se prevadă înființarea Fondului, iar nu la **art. 4 alin. (1)**;

c) la **art. 2 lit. b)**, semnalăm că Legea nr. 74/2015 conține intervenții legislative de natura modificărilor și a completărilor, iar informația referitoare la aceste aspecte nu este menționată în text;

² Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

O situație similară se regăsește și la **lit. d)**, în ceea ce privește Legea nr. 297/2004 privind piața de capital, iar referirea la „*reglementările europene incidente*” este prea generală și nu asigură normei un caracter obligatoriu, astfel cum se prevede la art. 8 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

Aceleași referiri generale sunt menționate la **art. 3 alin. (3)**, **art. 4 alin. (2)**, **art. 5 alin. (1)** și **art. 8 alin. (1)**, care prevăd că „În măsura în care prezenta lege nu dispune altfel, se aplică în mod corespunzător *dispozițiile legislației generale privind societățile și piețele de capital*”, „Fondul Moldova are statut de entitate de interes public strategic, în sensul legii, și funcționează potrivit prevederilor prezentei legi, *ale legislației privind fondurile de investiții alternative și ale legislației privind societățile*”, „Înființarea și funcționarea Fondului Moldova sunt condiționate de obținerea autorizației prealabile de constituire din partea Autorității de Supraveghere Financiară, *în conformitate cu dispozițiile aplicabile fondurilor de investiții alternative de tip închis*”, respectiv „Acțiunile Fondului se admit la tranzacționare pe piața reglementată administrată de Bursa de Valori București și, după caz, *pe alte piețe reglementate din state membre ale Uniunii Europene sau din țări terțe, potrivit legislației aplicabile*”.

d) la art. 3 alin. (1), menționăm că nu este redat titlul complet al Legii nr. 243/2019 și nici intervențiile legislative ale acesteia;

O situație similară există și în privința Legii nr. 31/1990.

Semnalăm, totodată, că titlurile actelor normative trebuie redată în text doar la prima menționare, iar nu pe tot parcursul proiectului, așa cum s-a procedat în cazul de față.

La **alin. (2)**, apreciem că se încalcă rigorile normative în ceea ce privește trimiterea la „prevederile Directivei 2011/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului (AIFMD) și actele subsecvente de transpunere”, întrucât într-un act normativ intern se menționează actele de transpunere aplicabile în domeniul respectiv, iar nu respectiva directivă europeană.

e) la art. 4 alin. (2) și art. 24 alin. (1), subliniem că nu se înțelege ce reprezintă „*statutul de entitate de interes public strategic*” acordat Fondului Moldova;

f) la art. 5 alin. (3), referitor la actul constitutiv al Fondului Moldova, prin modul de redactare, respectiv „Actul constitutiv va

cuprinde, în mod obligatoriu, *elementele prevăzute de legislația privind societățile și de reglementările aplicabile fondurilor de investiții alternative, inclusiv structura acționariatului, obiectul principal de activitate, organele de conducere și atribuțiile acestora, regimul juridic al acțiunilor și drepturile acționarilor*”, norma este lipsită de predictibilitate și stabilitate juridică, întrucât nu se precizează în mod expres aspectele prevăzute de legislația privind societățile și de reglementările aplicabile fondurilor de investiții alternative avute în vedere;

g) la art. 6 alin. (1), apreciem că nu se justifică exprimarea în „*aproximativ*” echivalent euro a valorii capitalului social inițial al Fondului Moldova, cu atât mai mult cu cât nu se știe care va fi valoarea cursului de schimb comunicat de Banca Națională a României la data adoptării prezentei legi;

Mai mult, menționăm că, în prezent, cursul oficial este de 5,0889 lei pentru un euro, publicat de Banca Națională a României la data de 3.10.2025, astfel încât evaluarea pentru o dată viitoare care nici nu poate fi estimată este nerealistă.

h) la art. 8 alin. (2), semnalăm că sintagma „*legislației naționale și europene privind prospectul, precum și a reglementărilor aplicabile emitenților listafi*”, prin gradul mare de generalitate, nu asigură normei precizie și claritate, deoarece nu se precizează în mod expres actele normative privitoare la aceste domenii;

i) la art. 9, precizăm că norma de la **alin. (2)**, respectiv „*(...) Fondul este administrat de un administrator de fonduri de investiții alternative (AFIA) (...)*” nu se corelează cu definiția de la **art. 2 lit. b)**, care asigură explicarea abrevierii „AFIA”.

j) la art. 14 alin. (2), subliniem că textul este redactat într-o manieră deficitară, este lipsit de precizie și previzibilitate, întrucât nu se specifică natura „*oricărei funcții publice sau politice, precum și (...) deținerea de funcții de conducere în entități concurente*”;

k) la art. 25, semnalăm că se instituie **un paralelism în reglementare**³ cu prevederea de la **art. 4 alin. (3)**, care dispune că „În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul, la propunerea Ministerului Finanțelor, aprobă prin hotărâre actul

³ „Art. 25. - În termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Ministerul Finanțelor, cu avizul ASF, elaborează și supune aprobării Guvernului, prin hotărâre, normele metodologice de aplicare a prevederilor acesteia, stabilind în detaliu procedurile de constituire, administrare, capitalizare și raportare ale Fondului”.

constitutiv al Fondului Moldova și stabilește măsurile necesare pentru operaționalizarea acestuia, inclusiv desemnarea reprezentanților statului în adunarea generală a acționarilor, calendarul de vărsare a capitalului social și procedura de lansare a ofertei publice inițiale”;

l) la **art. 26**, menționăm că, în actuala formulare, respectiv „*În termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi*, Ministerul Finanțelor finalizează actul constitutiv al Fondului (...)”, norma nu se corelează cu dispoziția de la **art. 4 alin. (3)**, care prevede „*În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi*, Guvernul (...)”;

m) pe tot parcursul proiectului, se constată modul neunitar de redactare a aceluiași sintagme, așa cum este cazul sintagmei „Adunarea Generală a Acționarilor”, unde termenii sunt redați alternativ cu literă mare și cu literă mică.

9. În ceea ce privește **fondul reglementării** și având în vedere **obiectul de reglementare** al proiectului, apreciem că nu este stabilit în mod clar care este **regimul juridic al Fondului Moldova** a cărui înființare se preconizează.

Astfel, deși se prevede că este de tip închis, **Fondul poate efectua anual majorări de capital** prin emisiunea a până la 10.000.000 de acțiuni suplimentare, în condițiile în care, după constituirea capitalului social inițial de 25.000.000 de acțiuni nominative⁴ - care este subscris în totalitate de statul român, prin Ministerul Finanțelor - **se va realiza o oferta publică inițială (IPO)**, având ca obiect emiterea a 25.000.000 de acțiuni noi, respectivele majorări fiind specifice **fondurilor de investiții de tip deschis**, nu de tip închis.

9.1. În plus, propunerea nu reglementează aspecte esențiale pentru buna funcționare a Fondului. De exemplu, în proiect nu se precizează în mod clar **modalitatea de constituire și componența consiliului de supraveghere a Fondului** în primii 3 ani de activitate ai acestuia, atunci când este administrat de un AFIA.

Relevăm că, potrivit propunerii, la **art. 13** se prevede că în primii 3 ani de funcționare, președintele consiliului de supraveghere este desemnat de Ministerul Finanțelor dintre membrii consiliului, fără a se preciza care și din câți membri este acesta format, iar după trecerea la autoadministrare, potrivit **art. 12 alin. (1)**, Fondul este administrat în sistem dualist, printr-un consiliu de supraveghere și un directorat și abia

⁴ Fiecare acțiune având valoarea nominală de 50 de lei.

la art. 12 alin. (2) se menționează componența consiliului de supraveghere.

9.2. Având în vedere că prezenta propunere instituie o serie de **derogări de la legislația generală aplicabilă societăților**, în speță Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și de la **legea specială**, respectiv Legea nr. 243/2019, cu modificările și completările ulterioare, aceasta este elaborată fără a respecta dispozițiile referitoare la exigențele de redactare a nomelor derogatorii, prevăzute la art. 63 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare⁵.

9.3. Semnalăm, totodată, că **nu se asigură unitatea terminologică**, în sensul în care Fondul Moldova va fi **autorizat și supravegheat de A.S.F.**, astfel cum se menționează la art. 4 alin. (1) din proiect, și nu *înregistrat* la A.S.F., cum prevede textul preconizat pentru art. 10 alin. (1).

9.4. În ceea ce privește **numărul minim de investitori**, care trebuie să fie cel puțin doi, prevăzut de Legea nr. 74/2015, cu modificările și completările ulterioare, prezentul demers normativ nu conține dispoziții derogatorii în acest sens.

9.5. Ținând cont de specificul acestui fond, care îl plasează într-o categorie de FIA destinate investitorilor de retail, în cuprinsul propunerii legislative nu a fost introdusă o derogare expresă de la categoriile de FIA de retail, prevăzute de Legea nr. 243/2019, cu modificările și completările ulterioare, categorii pentru care această lege prevede o politică de investiții dedicată și limite investiționale, regulile de evaluare a instrumentelor financiare/activelor eligibile din portofoliu fiind stabilite prin reglementări secundare.

Totodată, ținând cont de faptul că în cuprinsul propunerii legislative există o serie de **prevederi generale privind politica de investiții**, precum și cu privire la **limitele investiționale**, nu sunt detaliate corespunzător instrumentele financiare eligibile, împreună cu limitele aferente, precum și faptul că regulile de evaluare ale acestora vor fi stabilite prin documentele constitutive ale Fondului.

9.6. Semnalăm și faptul că România dispune de instrumente consolidate de cooperare și finanțare existente și de fonduri

⁵Art. 63 - Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula „prin derogare de la...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”.

nerambursabile europene dedicate cooperării transfrontaliere și preaderării Republicii Moldova.

Mai mult, Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare au linii active de finanțare pentru proiecte strategice în Republica Moldova, iar crearea unui nou fond paralel, cu capital public inițial major, nu face decât să fragmenteze cadrul instituțional și să multiplice costurile administrative.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât sunt susceptibile să încalce dispozițiile generale în ceea ce privește reglementarea fondurilor de investiții alternative, respectiv Legea nr. 243/2019, cu modificările și completările ulterioare, cele ale Legii nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispozițiile Legii nr. 74/2015, cu modificările și completările ulterioare, precum și normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 730/06.10.2025