

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de Lege privind emisiunea și supravegherea publică a obligațiunilor garantate

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de Lege privind emisiunea și supravegherea publică a obligațiunilor garantate (în continuare – proiectul de lege) a fost elaborat de Banca Națională a Moldovei. Conform prevederilor pct. 45 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, proiectul este promovat de Ministerul Finanțelor.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul de lege a fost elaborat în contextul obligațiilor asumate de Republica Moldova conform Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, precum și al angajamentului de a asigura alinierea legislației Republicii Moldova în domeniul bancar la acquis-ul Uniunii Europene, în conformitate cu Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025 (în continuare – PNA 2025-2029) și anume acțiunea nr. 19 din Anexa A aferentă Capitolului 9 „Servicii financiare” Cluster 2 „Piața internă”, cu termen de adoptare în Parlament – decembrie 2026. De asemenea, Raportul de extindere al Uniunii Europene privind Republica Moldova din 2025 menționează necesitatea continuării eforturilor de aliniere a cadrului legal național la acquis-ul european în domeniul reglementării bancare. Proiectul de lege are drept scop instituirea cadrului de reglementare primar privind emiterea și supravegherea publică a obligațiunilor garantate, asigurând alinierea legislației naționale la standardele Uniunii Europene, prin transpunerea Directivei (UE) 2019/2162 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2019 privind emisiunea de obligațiuni garantate și supravegherea publică a obligațiunilor garantate și de modificare a Directivelor 2009/65/CE și 2014/59/UE (în continuare – Directiva 2019/2162). Proiectul de lege, elaborat de către Banca Națională a Moldovei, a fost subiect al unui program de asistență tehnică oferit prin instrumentul TAIEX al Uniunii Europene, întru asigurarea transpunerii prevederilor Directivei 2019/2162.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Piața de capital din Republica Moldova se află într-un stadiu incipient de dezvoltare, iar legislația în vigoare nu reglementează în mod specific cadrul legal aplicabil obligațiunilor garantate. Proiectul de lege are drept obiectiv aprobarea cadrului normativ primar aferent obligațiunilor garantate și supravegherea publică a acestora. Se estimează că adoptarea proiectului de lege va contribui la diversificarea surselor de finanțare ale instituțiilor de credit și va crește atractivitatea pieței financiare interne pentru investitorii instituționali. Totodată, experiența Uniunii Europene relevă că obligațiunile garantate reprezintă un instrument de finanțare stabil și sigur pe termen lung.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege are drept scop stabilirea cadrului general și a condițiilor pentru emisiunea de obligațiuni garantate de către instituțiile de credit persoane juridice din Republica Moldova instituțiile de credit din state membre ale Uniunii Europene.

În acest sens, proiectul de lege reglementează:

- cerințele privind emisiunea de obligațiuni garantate;
- caracteristicile structurale ale obligațiunilor garantate;
- supravegherea publică a obligațiunilor garantate;
- cerințele de publicare privind obligațiunile garantate.

În acest context, Proiectul de Lege este divizat în 4 Capitole care reglementează procesul de emisiune a obligațiunilor garantate și supravegherea publică a acestora:

➤ Capitolul I – Dispoziții generale;

➤ Capitolul II – Caracteristicile structurale ale obligațiunilor garantate, care stabilește caracteristicile structurale ale obligațiunilor garantate, inclusiv mecanismul de recurs dual și protecția investitorilor în cazul insolabilității emitentului. Totodată, reglementează constituirea și administrarea portofoliului de acoperire, activele eligibile, cerințele privind acoperirea și lichiditatea, precum și obligațiile de transparență aferente emisiunilor de obligațiuni garantate;

➤ Capitolul III – Supravegherea publică a obligațiunilor garantate, care stabilește cadrul de supraveghere publică a obligațiunilor garantate, atribuțiile Băncii Naționale a Moldovei în procesul de autorizare și supraveghere, precum și cerințele privind raportarea, sancțiunile, cooperarea și transparența informațiilor;

➤ Capitolul IV – Dispoziții finale.

Având ca obiectiv principal consolidarea protecției investitorilor și asigurarea stabilității financiare, proiectul de lege introduce elemente fundamentale, precum:

Obligațiunea garantată – un titlu de creanță (instrument de datorie) emis de o instituție de credit, garantat de un portofoliu de active de înaltă calitate (de regulă credite ipotecare sau împrumuturi către sectorul public).

Recursul dual – investitorii în obligațiuni garantate beneficiază de un dublu drept de creanță: asupra emitentului de obligațiuni garantate (instituția de credit) și asupra unui portofoliu de acoperire, în caz de insolabilitate a instituției de credit emitente.

Portofoliul de acoperire – un set de active care garantează obligațiile de plată aferente obligațiunilor garantate. Instituțiile de credit emitente de obligațiuni garantate trebuie să respecte cerințele privind compoziția portofoliului de acoperire stabilite în actele normative relevante.

Segregarea activelor – separarea juridică a portofoliului de acoperire de celelalte active ale instituției de credit emitente, în scopul protecției acestuia împotriva procedurilor de executare silită și aplicării instrumentelor de rezoluție.

Agentul portofoliului de acoperire – entitate de audit contractată de instituția de credit emitentă de obligațiuni garantate pentru a efectua monitorizarea continuă a portofoliului de acoperire și care acționează separat și independent de instituția de credit emitentă și de entitatea de audit care efectuează auditul situațiilor financiare la instituția de credit emitentă.

Cerințe de acoperire și lichiditate – instituția de credit emitentă de obligațiuni garantate trebuie să asigure acoperirea integrală a obligațiilor garantate și menținerea unui amortizor de lichiditate pentru a face față obligațiilor de plată pe termen scurt (ieșiri nete de lichidități pentru 180 zile).

Supravegherea publică a obligațiunilor garantate – în scopul asigurării protecției investitorilor, Banca Națională a Moldovei este autoritatea competentă cu supravegherea publică a obligațiunilor garantate. Astfel, o instituție de credit poate efectua emisiuni de obligațiuni garantate în cadrul unui program de obligațiuni garantate doar după obținerea autorizării din partea Băncii Naționale a Moldovei. De asemenea, Banca Națională a Moldovei poate aplica sancțiuni și măsuri sancționatoare pentru încălcările constatate.

Transparența și informarea investitorilor – instituția de credit emitentă de obligațiuni garantate furnizează periodic informații detaliate privind programele sale de obligațiuni garantate, pentru a permite investitorilor să evalueze profilul și riscurile unui program de obligațiuni garantate.

Ținând cont de specificul cadrului normativ național, întru asigurarea corelării prevederilor acestuia, atribuțiile administratorului special prevăzute în Directiva 2019/2162, constând în administrarea unui program de obligațiuni garantate în situații de dificultate financiară ale instituției de credit emitente, vor fi exercitate de administratorul special desemnat în conformitate cu Legea nr. 232/2016 privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și firmelor de investiții (proiect de lege aflat în derulare), iar în cazul insolvenței – de administratorul interimar sau de lichidatorul desemnați potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (cadrul de lichidare a instituțiilor de credit), aflat în derulare.

Suplimentar, este de precizat că la elaborarea proiectului dat de Lege s-a ținut cont de eforturile paralele de armonizare a legislației naționale la normele acquis-ului UE în partea ce ține de activitatea în domeniul bancar și în cel al serviciilor de investiții. Respectiv, proiectul de Lege înaintat ține cont de terminologia utilizată în:

- proiectul de Lege privind supravegherea prudențială a firmelor de investiții, nr. unic 28/MF/CNPF/2026, proiect ce a fost votat în I Lectură în ședința Parlamentului din 11.06.2026 și care operează cu noțiunea de „firmă de investiții” în loc de „societate de investiții”;
- proiectul de Lege privind piețele instrumentelor financiare și activitățile de investiții, nr. unic 394/MF/CNPF/2026, proiect definitivat și transmis Guvernului pentru aprobare.
- proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (aspecte aferente activității băncilor), nr. unic 547/MF/BNM/2026, ce la moment este în proces de avizare și consultare publică și care substituie noțiunea de „bancă” cu noțiunea de „instituție de credit”, precum și definește noțiunea de „instituție financiară”;
- proiect de Lege pentru modificarea unor acte normative (cadrul de lichidare a instituțiilor de credit), la moment în proces de ajustare și definitivare ca urmare a avizării prealabile.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Proiectul de lege a fost elaborat în scopul alinierii cadrului normativ național la cel al Uniunii Europene privind obligațiunile garantate și supravegherea publică a obligațiunilor garantate și nu au fost analizate alte opțiuni.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Consolidarea capacităților administrative și de monitorizare ale autorității competente cu supravegherea publică a obligațiunilor garantate pentru a asigura conformitatea cu noile cerințe privind emiterea și supravegherea obligațiunilor garantate; pe termen mediu și lung – consolidarea stabilității financiare și reducerea riscurilor sistemice.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Proiectul nu implică cheltuieli din bugetul de stat sau din bugetul Băncii Naționale a Moldovei.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Proiectul va avea un impact pozitiv asupra sectorului privat, implicit cel bancar în condițiile în care printre principalele efecte ale acestuia se evidențiază: diversificarea surselor de finanțare pentru instituțiile de credit, apariția unor oportunități suplimentare de investiții, contribuirea la dezvoltarea și impulsivitatea activității pe piața de capital etc.
4.4. Impactul social
Diversificarea surselor de finanțare pentru instituțiile de credit va conduce la facilitarea accesului la credite ipotecare pentru populație, crearea locurilor de muncă (construcții, servicii conexe), stimularea consumului și investițiilor, creșterea încrederii populației în sistemul bancar.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Nu este aplicabil.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu este aplicabil.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu este aplicabil.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Conform art. 1 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, proiectele de acte normative din sectorul financiar bancar și nebancar sunt exceptate de la efectuarea analizei impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul de lege este elaborat în contextul angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte și are drept scop instituirea cadrului normativ primar privind emiterea și supravegherea publică a obligațiunilor garantate. În acest context, în temeiul prevederilor art. 31 alin.(4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (în continuare – Legea nr. 100/2017), a fost elaborat tabelul de concordanță pentru Directiva 2019/2162. Directiva 2019/2162 nu a constituit anterior obiect al transpunerii în legislația națională, acest proiect fiind un exercițiu primar de transpunere al acesteia.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Proiectul de lege transpune prevederile Directivei 2019/2162 și reprezintă cadrul normativ primar privind emiterea și supravegherea publică a obligațiunilor garantate. Totodată, până la intrarea în vigoare a legii, Banca Națională a Moldovei va elabora și va aproba actele normative secundare pentru implementarea acesteia.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege a fost publicat pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor și portalul particip.gov.md. și poate fi accesat la următoarele link-uri:

<https://mf.gov.md/ro/content/proiect-de-lege-privind-emisiunea-de-obliga%C8%9Biuni-garantate-%C8%99i-supravegherea-public%C4%83>

<https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiect-de-lege-privind-emisiunea-de-obligatiuni-garantate-si-supravegherea-publica-a-obligatiunilor-garantate/17023>

Totodată, în conformitate cu art. 32 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege privind obligațiunile garantate va fi remis spre avizare autorităților și instituțiilor interesate și va fi supus consultărilor publice, iar în scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul însoțit de materialele aferente vor fi plasate pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor și portalul particip.gov.md.

7. Concluziile expertizelor

Potrivit prevederilor art.34 alin.(1), art.36 și art.37 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege va fi transmis Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și expertizei anticorupție.

În conformitate cu art.34 alin.(1) și art.35 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege însoțit de tabelul de concordanță, va fi supus expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Proiectul de lege are drept obiectiv instituirea cadrului normativ primar privind emisiunea de obligațiuni garantate și supravegherea publică a acestora. De asemenea, proiectul de lege implică modificarea Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei. În acest sens, Băncii Naționale îi vor fi atribuite competențe în domeniul supravegherii publice a obligațiunilor garantate, în conformitate cu prevederile Legii privind emisiunea și supravegherea publică a obligațiunilor garantate.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Implementarea prevederilor proiectului de lege va fi realizată de către instituțiile de credit, iar Banca Națională a Moldovei, în calitate de autoritate competentă cu supravegherea publică a obligațiunilor garantate va supraveghea implementarea. Se propune intrarea în vigoare a legii la 1 ianuarie 2028, iar pentru anumite prevederi s-a stabilit intrarea în vigoare la data aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, întru asigurarea tuturor măsurilor preparatorii pentru punerea în aplicare a Legii. Instituțiile de credit își vor ajusta corespunzător cadrele interne de reglementare în conformitate cu prevederile legii și ale actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei emise în aplicarea legii.

Ministră

Victoria BELOUS